

El papel clave de la gestión y los datos hídricos en la consolidación de la paz

por François Münger, Natasha Carmi, Caroline Pellaton y Jean Willemin, de la Plataforma de Ginebra para el Agua



A medida que la crisis del cambio climático se convierte en una realidad mundial, también lo hace la importancia del agua. El agua potable y accesible es crítica para la estabilidad de las sociedades humanas y para los ecosistemas sostenibles. Además, hoy en día, es evidente que la escasez de agua tiene el potencial de conducir a conflictos sociales y políticos. En Asia, el tratado sobre las aguas del Indo de 1960 entre la India y el Pakistán está siendo actualmente cuestionado por ambas naciones por los cambios recientes en los patrones de lluvia y por el ritmo creciente en la “extracción de agua” como consecuencia de la construcción de presas en ambos países¹. En Australia, se está desarrollando un tipo diferente de crisis del agua: se están produciendo incendios forestales devastadores al mismo tiempo que las floraciones de algas amenazan los ecosistemas de agua dulce y disminuyen la calidad del agua potable². En Rusia, el gobierno se ha visto obligado a publicar un plan de acción contra el cambio climático en respuesta a los fenómenos meteorológicos extremos; la escasez de agua está aumentando la demanda de cultivos resistentes a la sequía y de nuevos embalses³. Resulta revelador que la justicia holandesa sostuviera recientemente que la pasividad del gobierno en relación con el cambio climático vulnera los derechos humanos⁴. En pocas palabras, la gestión sostenible de los recursos hídricos representa un desafío crítico y universal del siglo XXI.

Hacer frente a este desafío es complicado, y el problema se agrava por el hecho de que la población humana está aumentando de forma continua. Las cuestiones relacionadas con el agua se están convirtiendo en un factor constante en el fomento de la fragilidad local, regional y nacional⁵. La escasez de agua y el deterioro de su calidad se consideran, en general, factores que multiplican el riesgo de

conflictos⁶. Por ello, no sorprende que los desafíos relacionados con la gestión de los recursos hídricos estén actualmente en primer plano en las agendas políticas. Durante los últimos cinco años, el informe anual de riesgos mundiales del Foro Económico Mundial ha señalado que los líderes políticos y económicos mundiales consideran las crisis del agua como uno de los mayores riesgos mundiales⁷. En su informe de 2020, indicaba que los fenómenos meteorológicos extremos, el fracaso en la mitigación del cambio climático, los desastres naturales y las crisis hídricas se encuentran entre los 10 riesgos más probables y con un impacto alto en la estabilidad mundial. “Con un horizonte a 10 años, los extremos meteorológicos y el fracaso en las políticas sobre el cambio climático aparecen como las grandes amenazas”.

Los impactos del cambio climático, a menudo, se manifiestan mediante inundaciones o sequías. Además, el cambio climático da lugar a una mayor variabilidad climática y a sucesivos e importantes eventos meteorológicos extremos que debilitan drásticamente el desarrollo sostenible. Por lo tanto, sus principales impactos son inundaciones o gran escasez de agua. De acuerdo con el Panel de Líderes y Expertos de alto nivel sobre Agua y Desastres, el 90 % de los 1 000 desastres más graves que han tenido lugar desde 1990 han estado relacionados con el agua. En 2018, los desastres hídricos causaron la muerte de 6 500 personas y afectaron al sustento de unos 57 millones de personas, con pérdidas económicas de 140 000 millones de dólares de los Estados Unidos de América en todo el mundo (HELP, 2019).

Es importante también reconocer que el cambio climático tendrá, en primer lugar, un impacto desproporcionado en estados y regiones frágiles, aumentando los actuales desafíos sociales, económicos, medioambientales y de gobernanza. Las regiones vulnerables suelen ser un terreno abonado para conflictos y extremismos violentos. Por lo tanto, la respuesta al cambio climático debería tener en cuenta otros factores que hacen inestables a las regiones y a las naciones. Al mitigarlos, los países más vulnerables pueden estar mejor preparados para hacer frente a sus climas cambiantes.

1 www.ooskanews.com/story/2019/03/india-stops-water-flow-three-rivers-pakistan_177836

2 www.ooskanews.com/story/2020/01/australia-bush-fires-and-threat-drinking-water-ecosystems_179125

3 www.ooskanews.com/story/2020/01/new-russia-climate-change-plan-acknowledges-extreme-weather-patterns-looks-drought

4 amp.wbur.org/hereandnow/2020/01/13/netherlands-climate-change-human-rights

5 FAO, 2018. Water Management in Fragile Systems: Building Resilience to Shocks and Protracted Crises in The Middle East and North Africa

6 harvardnsj.org/2018/05/water-scarcity-the-most-understat-ed-global-security-risk/, www.weforum.org/agenda/2016/05/lack-of-water-will-raise-the-risk-of-conflict-heres-what-we-need-to-do

7 The Global Risks Report (Informe de riesgos mundiales), 2019, www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2019, último acceso el día 8 de enero de 2020

Para este fin, la gestión de los recursos hídricos tiene un potencial diplomático sin explorar. Las inundaciones y las sequías no saben de fronteras políticas por lo que la gestión eficaz del agua requiere de la colaboración internacional. Por eso, se puede utilizar como un instrumento clave para la cooperación y la paz. Con esta visión positiva, se creó en 2014 la Plataforma de Ginebra para el Agua (Geneva Water Hub) con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y la Universidad de Ginebra. El objetivo de la Plataforma es promover una mejor comprensión y prevención de las tensiones relacionadas con el agua a nivel intersectorial y transfronterizo, promoviendo así la gestión racional del agua como una vía para la paz y la cooperación. La citada Plataforma trabaja para construir puentes entre las diferentes comunidades de las ciencias aplicadas y para aprovechar los recursos disponibles en la Ginebra internacional para desarrollar un programa "hidropolítico".

La importancia de los datos para la cooperación hídrica y la paz

Las devastadoras crecidas y sequías en todo el mundo han tenido una extensa cobertura internacional por parte de los medios de comunicación y han puesto de relieve la necesidad de disponer de datos hídricos completos. Las dos principales iniciativas políticas, esto es, el Grupo de Alto Nivel sobre el Agua y el Panel Mundial de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz, han colaborado para llevar los temas relacionados con el agua a la primera línea de la agenda política durante los últimos tres años. Han promovido un mensaje común sobre la necesidad de datos hídricos, recomendaciones sobre la gestión del agua y la importancia de esta gestión para promover la paz y el desarrollo sostenible.

En 2017, el Panel Mundial de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz publicó su informe "Una cuestión de supervivencia", que contiene los análisis y las recomendaciones adoptadas por el Panel tras dos años de consultas y debates con las partes interesadas. Una de sus recomendaciones es reforzar "la toma de decisiones basada en el conocimiento, los datos y la cooperación" así como mejorar el "nivel de conocimiento sobre la calidad y cantidad del agua en todos los ámbitos, y, de forma prioritaria, en lo relativo a las aguas subterráneas y los acuíferos, que representan más del 90 % de las reservas mundiales de agua dulce en estado líquido"⁸.

En marzo de 2018, el Grupo de Alto Nivel sobre el Agua publicó su propio informe de resultados "Making Every Drop Count – An Agenda for Water Action" ("Que cada gota cuente: una agenda para la acción del agua"), el cual incluía otra serie de recomendaciones fundamentales; una de ellas resalta la necesidad de desarrollar políticas y sistemas nacionales de datos hídricos utilizando, siempre que sea posible, un enfoque de datos abiertos, con el apoyo de la Iniciativa Mundial de Datos sobre el Agua⁹.

En 2019, el Panel de Líderes y Expertos de alto nivel sobre Agua y Desastres publicó su primer informe mundial tanto para los gobiernos como para las partes interesadas. El informe insta a los líderes y usuarios a aprender de los principales desastres relacionados con el agua y a invertir en sistemas de información. Los datos hídricos, según el informe, son fundamentales para estar preparados ante un desastre¹⁰.

La Coalición para los datos hídricos y la paz

Para abordar la importancia que tiene la disponibilidad de datos hídricos completos tanto para la gestión de los recursos como para la paz, y en apoyo a los objetivos de desarrollo sostenible y a la agenda de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la OMM y la Plataforma de Ginebra para el Agua, conjuntamente, han organizado dos eventos:

El primero de ellos, la "Coalición para los datos hídricos y la paz" fue organizado por la OMM y la Plataforma de Ginebra para el Agua y contó con el apoyo de la Misión Permanente de Alemania ante las Naciones Unidas en Ginebra. El propósito de este evento fue el de explicar la importancia que tienen la recopilación y el intercambio de datos a nivel internacional, y la creación de una coalición de "impulsores de las misiones internacionales en Ginebra" para ayudar a aumentar la conciencia sobre la importancia que tienen los datos hídricos y para promover este tema entre sus gobiernos nacionales.

El segundo evento fue una mesa redonda, "Hidrología para el desarrollo sostenible y la paz" celebrada durante la apertura de la Asamblea sobre Hidrología de la OMM, subtitulada "Con el objetivo de seguir desarrollando la

8 Panel Mundial de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz, 2017. Una cuestión de supervivencia (informe). Ginebra, Geneva Water Hub

9 High Level Panel on Water, 2018. Making Every Drop Count - An Agenda for Water Action. Outcome Report

10 HELP Global Report on Water and Disasters 2019

visión y la estrategia de la OMM para la hidrología,” en junio de 2019 durante el Congreso Meteorológico Mundial. Varias delegaciones que habían participado en el primer evento asistieron a la mesa redonda, lo que ayudó a preparar el terreno para las deliberaciones de la Asamblea sobre Hidrología. Los participantes debatieron sobre la importancia del agua para el desarrollo sostenible, así como sobre la importancia de la recopilación y el intercambio de datos hídricos como mecanismos para la paz. En la mesa se subrayó la necesidad de las instancias normativas de entender la conexión entre la ciencia y la política, lo que es esencial para mejorar la toma de decisiones y la gobernanza si se quieren alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

El Observatorio mundial del agua y la paz

Muchos de los mecanismos y organismos existentes están contribuyendo significativamente a la cooperación hídrica a nivel internacional. Sin embargo, estos esfuerzos se ven limitados por la escasa capacidad de los actores internacionales para trabajar de forma colectiva y eficaz a niveles políticos y diplomáticos. En respuesta, el Panel Mundial de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz ha propuesto la creación del Observatorio mundial del agua y la paz para tender puentes y promover las iniciativas existentes y suplir las carencias críticas en la gestión mundial del agua.

El Observatorio, con sede en la Ginebra internacional, se ha creado como una plataforma internacional para la paz y la diplomacia, con su oficina central en la Plataforma de Ginebra para el Agua. El Observatorio es una red inclusiva que une y armoniza a los asociados regionales y locales con instituciones neutrales y fiables comprometidas con la agenda del agua, la paz y la seguridad.

El Observatorio promueve la cooperación hídrica como una manera de reducir la tensión y los conflictos entre las diversas partes interesadas y de promover la paz. El Observatorio ha adoptado herramientas diplomáticas tales como “los enfoques de gestión del conocimiento” y “la mediación discreta” mejor que los métodos tradicionales de resolución de conflictos, establecimiento o consolidación de la paz.

El Observatorio ha diseñado varios objetivos para compartir en mayor grado el acceso a los datos hídricos:

- Llevar a cabo la recopilación de datos y el análisis científico de las iniciativas mundiales en materia de

agua, paz y seguridad, y proporcionar un resumen anual con estos resultados;

- crear un “entorno seguro” en las consultas previas a las negociaciones para el desarrollo de proyectos y para abordar de forma proactiva las principales cuestiones relacionadas con el agua, la paz y la seguridad, con la idea de que el primer hito en cualquier proceso de negociación y consulta sea un acuerdo sobre los datos;
- fomentar la producción y el uso de herramientas y métodos innovadores para mejorar el conocimiento y para afrontar los retos en materia de agua, paz y seguridad, utilizando los datos hídricos.

El papel de los datos en la gestión de las aguas subterráneas transfronterizas: los primeros pasos diplomáticos en la cuenca acuífera de Senegal y Mauritania

Un ejemplo específico de como la colaboración en la gestión hídrica puede construir la paz y la buena voluntad entre las naciones se puede encontrar en África Occidental. Para hacer frente al problema de la gestión del agua de una manera sostenible, Gambia, Guinea-Bissau, Mauritania y Senegal iniciaron conversaciones sobre la gestión conjunta de un sistema de acuíferos compartidos esenciales para la economía y el desarrollo social de sus regiones. Los cuatro estados que comparten la cuenca acuífera senegalesa-mauritana se reunieron en Ginebra los días 6 y 7 de febrero de 2019 en una mesa redonda sobre estrategia de cooperación transfronteriza para la gestión de los recursos hídricos. Este encuentro diplomático, organizado conjuntamente por la Plataforma de Ginebra para el Agua y la Secretaría del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, y acogido por la Comisión Económica para Europa, fue convocado expresamente para hacer posible que los ministros del agua de los cuatro países tuvieran un primer intercambio de opiniones sobre el estado del conocimiento en estos complejos sistemas de acuíferos. Los temas relacionados con la producción de datos, el intercambio de información y la financiación sostenible fueron fundamentales en este encuentro.

Con un área aproximada de 350 000 km², la senegalesa-mauritana es la cuenca más grande de la margen atlántica del noroeste de África. El agua subterránea que contiene es un recurso estratégico para los cuatro países

de esta cuenca, cuyas poblaciones, más de 24 millones de personas en total, dependen en gran medida de esta cuenca acuifera para su acceso al agua potable y para diversos usos sectoriales. La cuenca suministra el agua a grandes ciudades como Dakar y Bissau. Hoy en día, sin embargo, los cuatro países de la cuenca acuifera se enfrentan a varios problemas para su abastecimiento de agua, como la salinización, la contaminación y el impacto del cambio climático sobre las precipitaciones necesarias para la recarga de las aguas subterráneas. La precariedad de la situación de la cuenca acuifera exige la cooperación a nivel regional y el desarrollo de un mayor conocimiento de los sistemas acuíferos.

Además de los cuatro estados de la cuenca, la mesa redonda contó con la participación de las principales organizaciones sobre cuencas transfronterizas de la región: la Organización para el Desarrollo de la Cuenca del Río Senegal y la Organización para el Desarrollo de la Cuenca del Río Gambia. Estas organizaciones de cuencas fueron capaces de sacar a la luz métodos innovadores que podrían, potencialmente, utilizarse en la gestión de las aguas subterráneas, además, de en su actual mandato de gestión de las aguas superficiales. El encuentro también contó con contribuciones activas de expertos y asociados técnicos y financieros.

En el encuentro se destacó que la cooperación en torno a la cuenca senegalesa-mauritana debería extenderse a otras capas más allá de los acuíferos situados en la capa Maastrichtiense, en ocasiones compartidas solo por un subgrupo de los estados ribereños de la cuenca. De este modo, la gobernanza de la cuenca debería adoptar, finalmente, un enfoque integrado hidrogeológico que tuviera en cuenta las interacciones entre las aguas subterráneas y las superficiales. Por lo tanto, una asociación entre ambas organizaciones de cuencas transfronterizas tiene un alto potencial para la gestión sostenible de la cuenca senegalesa-mauritana. Un acuerdo institucional entre ellas podría construirse sobre otros ejemplos de cooperación regional, tales como las prácticas de gestión de aguas subterráneas de la Comisión de la Cuenca de los Ríos Orange-Senqu en África, la Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio y la Comisión Internacional para la Protección del Rin en Europa.

Como resultado de esta reunión, las naciones ribereñas propusieron la creación de un grupo de trabajo para promover la cooperación transfronteriza en la cuenca senegalesa-mauritana. El grupo de trabajo desarrollaría mecanismos institucionales específicos y sencillos dirigidos a garantizar la generación y el intercambio de datos de forma permanente, a aumentar y equiparar las

capacidades de los estados y la experiencia, y a implementar una estrategia regional para la gestión sostenible de la cuenca.

El papel de las organizaciones de las cuencas fluviales del siglo XXI en el desarrollo sostenible y la necesidad de datos en los planes de inversión conjunta

El fortalecimiento del nexo entre la seguridad, la paz y el agua en todo el mundo requiere de fuertes instituciones y voluntades políticas. Se necesitan esfuerzos colectivos para crear e implementar enfoques intersectoriales, transfronterizos y territorialmente inclusivos que sean eficientes. Con este fin, pueden servir de modelo a seguir varios acuerdos institucionales, como por ejemplo los de los organismos de cuenca.

El abanico de organismos de cuenca va desde las asociaciones pequeñas o locales de usuarios de cuenca hasta las grandes agencias transfronterizas del agua. Los organismos de cuenca tienen un potencial enorme en varios frentes: contribuir a los métodos inclusivos de gestión hídrica, ofrecer múltiples perspectivas sobre la gestión hídrica como diseñadores e igualadores, prevenir y adaptarse al cambio climático y a los desastres relacionados con el agua y actuar como diplomáticos o conciliadores informales. La Plataforma de Ginebra para el Agua considera que los organismos de cuenca gozan de una posición excepcional para establecer conexiones a escala global a la hora de crear redes de gestión hídrica, para reducir las crecientes brechas en el desarrollo entre las naciones estables y las naciones frágiles, y para ayudar a las regiones a vencer la separación que hay, a menudo, entre los distintos niveles o sectores de los responsables locales o nacionales. Como lo demuestra el ejemplo bien documentado de la Organización para el Desarrollo de la Cuenca del Río Senegal, los organismos de cuenca pueden desempeñar un papel fundamental en el aprovechamiento de soluciones novedosas de financiación y en la creación de nuevas inversiones en proyectos multisectoriales y transfronterizos relacionados con el agua. Sin embargo, conviene hacer una advertencia: históricamente, el interés financiero se ha centrado principalmente en las inversiones a nivel nacional y mundial. La financiación de los esfuerzos en la gestión hídrica, para que sea eficaz, debe integrar también a los esfuerzos locales (subnacionales) y regionales (supranacionales).

En su informe, el Panel Mundial de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz recomendó que los planes de inversión

conjunta en las cuencas fluviales se conviertan en una práctica común en la comunidad financiera. Estos planes tienen el potencial de reducir riesgos y movilizar las voluntades políticas y financieras, y convertir objetivos de cooperación más amplia en resultados concretos para el beneficio de las poblaciones de las cuencas. Lamentablemente, demasiados “planes maestros” o estrategias de inversión se han quedado sobre el papel porque carecían de una política o de un marco estratégico o de un plan sólido de operaciones, financiación y ejecución. Por lo tanto, nuestro objetivo es apoyar a las organizaciones subnacionales y supranacionales, tales como los organismos de cuenca, para hacer frente a los retos del siglo XXI e impulsar al mundo hacia una gestión de agua basada en la colaboración. Una parte fundamental de este objetivo también depende de que las naciones tengan acceso a los datos hídricos, y consenso sobre ellos.

Generación de datos para la diplomacia del clima y del agua

En los dos últimos años, el Consejo Europeo ha adoptado decisiones sobre la diplomacia relacionada tanto con el agua como con el clima¹¹. Esto demuestra que el agua

11 El 19 de noviembre de 2018, el Consejo adoptó unas conclusiones sobre la diplomacia del agua, en las que se resalta el vínculo esencial entre el agua y el clima. “El Consejo apunta que la posibilidad de escasez de agua puede afectar a la paz y la seguridad, puesto que los riesgos relacionados con el agua pueden tener importantes costes humanos y económicos; todo ello puede tener implicaciones directas para la UE, en particular a través de los flujos migratorios”.

El 20 de enero de 2020, el Consejo renovó su compromiso con sus conclusiones sobre la diplomacia climática adoptadas el 18 de febrero de 2019. “El Consejo recuerda que el cambio climático constituye una amenaza para la existencia de la humanidad y de la biodiversidad en todos los países y regiones y requiere con urgencia una respuesta colectiva. Por este motivo, el liderazgo de la UE mediante el ejemplo es fundamental para aumentar la ambición mundial en este ámbito.”

y el clima se están convirtiendo en prioridades en los debates sobre política exterior y diplomacia preventiva.

Sin embargo, el compromiso diplomático se debe construir sobre un conjunto sólido de mecanismos de producción de datos. En pocas palabras, las naciones no pueden ponerse de acuerdo en objetivos comunes o acciones conjuntas si no operan sobre un conjunto compartido de hechos. Esto es todavía más cierto en el contexto en el cual las instituciones políticas y los multilateralismos están siendo amenazados, a veces, al parecer, en respuesta a las capacidades limitadas para abordar y prevenir la crisis medioambiental. A la luz de esto, los mecanismos de producción de datos se deben diseñar de forma que sean fáciles de manejar por el usuario, que propicien los compromisos políticos y la participación ciudadana. Como se reconoció durante el Foro Económico Mundial de 2020, las nuevas tecnologías permiten desarrollar sistemas de datos de modo que se restablezca cierto nivel de confianza de la sociedad en la ciencia, la diplomacia y la cooperación. Así, pueden ayudarnos a hacer frente a los desafíos sociales del siglo XXI y a adoptar enfoques más inclusivos para la sostenibilidad y la diplomacia.

Idealmente, por lo que respecta a la gestión hídrica, los sistemas de información no se deberían basar solo en datos hidrometeorológicos sino que deben combinarse también con datos sociales, económicos y medioambientales. Deberían tener en cuenta los marcos legales en temas de aguas transfronterizas y el derecho humano al agua y al saneamiento. La producción de datos y el acceso a la información son inversiones básicas para proteger nuestros recursos naturales y la estabilidad mundial, y para promover la confianza ciudadana y la participación constructiva.

Como tal, la Plataforma de Ginebra para el Agua se esfuerza en contribuir a dar forma a la agenda hidropolítica mundial. Aunque buena parte de su esfuerzo se ha centrado en llevar a la práctica las recomendaciones del Panel Mundial de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz, aún se necesita un esfuerzo mayor. Para hacer frente a los retos de nuestro siglo, resulta crucial movilizar una coalición por los datos hídricos y la paz.