



LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN SUDÁFRICA

Eiman Karar
Directora Gestión de Recursos Hídricos,
Comisión de Investigación sobre Agua.Sudáfrica.

RESUMEN

En Sudáfrica el gobierno se encuentra fragmentado verticalmente en tres esferas de gobierno: nacional, provincial y local, y horizontalmente en departamentos con mandatos diferentes pero interrelacionados. Con los retos de la implementación en un entorno de responsabilidad compartida, cada vez se reconoce más que las instituciones públicas / gubernamentales deben favorecer la cooperación institucional y la interacción para proporcionar unos servicios públicos eficaces, tanto a nivel de estrategia política como de implementación operativa.

La Constitución sudafricana exige a todos los órganos estatales y a las esferas de gobierno que observen y se adhieran a los principios y dirijan sus actividades dentro de los parámetros de gobernanza cooperativa. Aunque existe aceptación y apoyo generales con respecto a este requisito, el sector hídrico no ha sido especialmente eficaz en lo que se refiere a la implantación de estos sentimientos ni a hacerlos operativos. Como los Organismos de Gestión de Cuencas están establecidos y el gobierno local sigue haciéndose cargo de los mandatos constitucionales, la necesidad de cooperación entre estas dos instituciones será crítica para la implantación efectiva, eficaz y sostenible de una gestión de recursos hídricos.

PALABRAS CLAVE

Reformas hidrológicas, organismos de gestión de cuencas, equidad, reparación, gobernanza cooperativa



RELACIÓN DE ACRÓNIMOS.

WRC	Comisión de Investigación sobre el Agua
MAR	Aportación media anual
WSA	Autoridad en materia de Suministro de Agua
DEAT	Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo
DWAF	Departamento de Asuntos Hídricos y Bosques
WMA	Zonas de Gestión de Recursos Hídricos
CMA	Organismos de Gestión de Cuencas
SALGA	Asociación Sudafricana de Gobiernos Locales
MEC	Miembro del Comité Ejecutivo del Parlamento sudafricano
MINMEC	Ministro y MEC
NIGF	Foro Nacional Intergubernamental
NCOP	Consejo Nacional de Provincias
IEC	Comisión Electoral Independiente
DPLG	Departamento del Gobierno local y provincial
IDP	Planes de desarrollo integrado
NWRS	Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, primera edición de 2004
NEMA	Ley Nacional de Gestión Ambiental 107 de 1998
DFA	Ley para la facilitación del desarrollo, 1995
PPA	Ley de planificación física. 1991
CARA	Ley de Conservación de Recursos Agrícolas 43 de 1983
SSA	Ley de Costas de 1935
MLRA	Ley de Recursos Marinos Vivos de 1998
NFA	Ley Nacional de Bosques de 1998
MA	Ley de Minerales de 1991
MPRDA	Ley de Desarrollo de Recursos Minerales y Petrolíferos 28 de 2002
NHRA	Ley Nacional de Recursos Patrimoniales de 1999



I. INTRODUCCIÓN GENERAL

La ley de aguas sudafricana proviene de una historia de conquista y expansión. Los legisladores coloniales trataron de utilizar las reglas de los países colonizadores europeos bien abastecidos de agua en el seco y variable clima de Sudáfrica. Aprovecharon las leyes y el agua en interés de una clase dominante y de un grupo que tenía un acceso privilegiado a la tierra y al poder económico. Por esta razón según el nuevo gobierno democrático se ha enfrentado a una situación en la que no sólo la mayoría de la población sudafricana ha sido excluida de la tierra, sino que se les ha negado el acceso directo al agua para uso productivo o el acceso a los beneficios procedentes del uso del agua de la nación.¹

En términos hidrológicos, Sudáfrica está situada en una parte predominantemente semiárida del planeta. El clima varía de desértico y semidesértico en el oeste a subhúmedo a lo largo de la zona costera oriental, con una precipitación media del país cercana a los 500 mm anuales, que está muy por debajo de la media mundial de aproximadamente 860 mm anuales. Como resultado, los recursos hídricos de Sudáfrica son, en términos generales, escasos y extremadamente limitados en extensión. No hay ríos verdaderamente grandes o navegables en Sudáfrica y la suma total del caudal de todos los ríos del país asciende a aproximadamente unos 50 millones de m³ anuales, menos de la mitad del caudal del río Zambeze, el gran río más próximo a Sudáfrica. Aunque las aguas subterráneas juegan un papel fundamental en el abastecimiento de las zonas rurales, el país se encuentra situado por lo general sobre formaciones de roca dura sin grandes acuíferos de aguas subterráneas que puedan ser utilizados a escala nacional.²

Atribuible a la mala distribución espacial de las lluvias, la disponibilidad natural del agua en el país es también muy desigual. Esta se compone del fuerte carácter estacional de las lluvias sobre todo el país así como también de la elevada

¹ DWAF, (1997).

² DWAF, (2004).

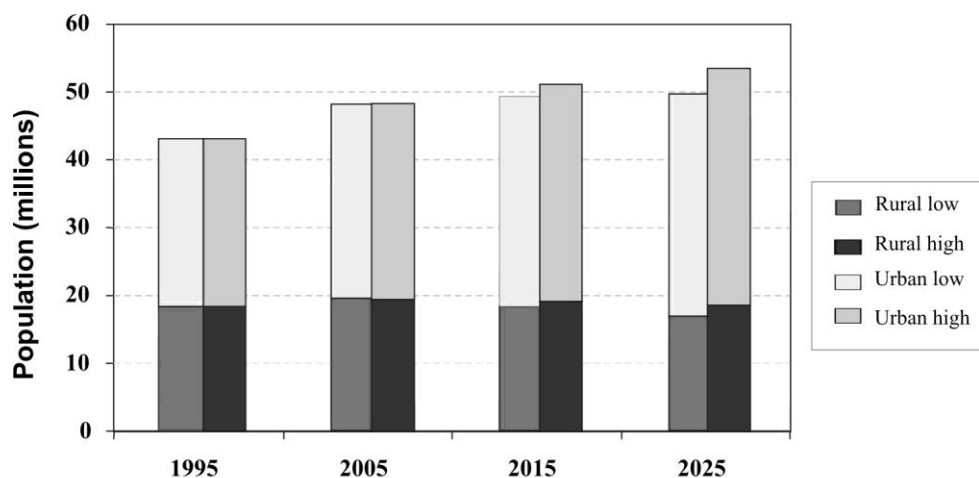


variabilidad intraestacional de las lluvias y, por consiguiente, de la escorrentía. Como resultado, el caudal de los ríos sudafricanos se encuentra durante la mayor parte del tiempo a niveles relativamente bajos, con flujos altos esporádicos, características que limitan la proporción de caudal de la que se puede disponer para el uso. Para agravar la situación, la mayor parte del desarrollo urbano e industrial, además de algunos densos asentamientos rurales, se han establecido en localidades alejadas de los grandes cursos de agua, dictado por la aparición de riquezas minerales e influida por la peculiar disposición política anterior, en lugar de por la abundante disponibilidad de recursos hídricos. Como resultado, las necesidades de agua ya superan la disponibilidad natural de recursos hídricos en varias cuencas hidrográficas. En el pasado proliferaron en Sudáfrica los trasvases de agua, a menudo a gran escala.

Estos desequilibrios entre la existencia y las necesidades de agua son profundamente evidentes al comparar algunos parámetros básicos con respecto a las distintas Zonas de Gestión de Recursos Hídricos, como presentan las estadísticas siguientes. De las 19 WMA del país, sólo la WMA Mzimvubu a Keiskamma no está actualmente vinculada a otra WMA por medio de trasvases intercuenas. Esto da vigencia a uno de los principales fundamentos de la NWA que designa el agua como un recurso nacional.

Cuatro de los principales ríos sudafricanos también son compartidos con otros países: los ríos Limpopo, Inkomati, Pongola (Maputo) y Orange, que juntos desaguan aproximadamente el 60% de la zona terrestre y contribuyen al 30% de la superficie total de escorrentía del país (caudal). Aproximadamente el 70% del producto interior bruto (PIB) de Sudáfrica y un porcentaje similar de la población del país están respaldados por el agua de estos ríos, convirtiendo la juiciosa gestión conjunta de los mismos de importancia primordial para Sudáfrica. Once WMS comparten ríos internacionales.

Figura 2 Comparación de la aportación media anual (MAR), la población y la actividad económica por WMA



La aportación media anual (MAR) de Sudáfrica en condiciones naturales (sin desarrollar) se estima en 49.500 millones de m³/a, que incluye unos 4.650 millones de m³/a que se originan en Lesotho y aproximadamente 2.500 millones de m³/a que proceden de Swazilandia, y que desaguan de manera natural en Sudáfrica. Esto representa el total de recursos renovables de agua dulce que existen en el país, como media a largo plazo. Una parte de la MAR tiene que permanecer en el río para satisfacer las necesidades de los componentes ecológicos de la Reserva, mientras que sólo una parte del resto se puede aprovechar de manera práctica y económica como rendimiento utilizable.

II. MOTORES DE LAS REFORMAS HIDROLÓGICAS³

Los enfoques dirigidos al abastecimiento por la crisis de recursos hídricos han agotado la disponibilidad limitada de recursos a través de la construcción de numerosas presas de gran tamaño con la intención de abastecer a la limitada

³ WRC, (2006).



población blanca. Tras el fin del *apartheid*, se iban a satisfacer por diez las demandas de agua, lo que promovió un enfoque dirigido a la demanda que recondujo las asignaciones equitativas de agua como temas centrales.⁴ A principios de los años 80, datos reales procedentes de redes nacionales de control de calidad de las aguas que se fundaron a partir de 1970 empezaron a ofrecer muestras concretas de la continua y en algunas zonas rápida degradación de la calidad de los recursos hídricos en Sudáfrica.⁵ En aquel momento el mundo empezó a darse cuenta de las amenazas del clima mundial y de la comprensión inicial de las causas nació el aumento del énfasis en la sostenibilidad ambiental como elemento fundamental para el crecimiento económico sostenido. Era evidente que existían fuertes motivaciones técnicas para la revisión de la política y en este sentido los políticos proporcionarán el hueco para una necesaria revisión técnica.⁶

La reforma institucional a la que nos referimos aquí pertenece principalmente a la transformación política y organizativa de Sudáfrica, que tiene la intención de llevar la democratización a la gestión de los recursos hídricos. Se pondrá más atención en los Organismos de Gestión de Cuencas (CMA); los procesos para su fundación y los éxitos y retos de los mismos.

“Las reformas deberán reflejar las necesidades de justicia y equidad, valores que constituyen las piedras angulares de la nueva Constitución sudafricana. También deberán reflejar los límites de los recursos hídricos de los que disponemos como nación”⁷. La importancia del acceso al agua fundamentado en la equidad ha formado parte del debate político desde el desarrollo de la Carta de la Libertad y la instauración de la nueva Constitución sudafricana.⁸ El objetivo de las reformas hidrológicas institucionales es por lo tanto producir una mejor gestión de los

⁴ DWAF, (1997).

⁵ ROUX, et al (2006).

⁶ MAC KAY, (2005).

⁷ DWAF, (1997).

⁸ WRC, (2004).



recursos hídricos cuando los procesos sean más eficaces para lograr el objetivo de desarrollo en Sudáfrica de “una vida mejor para todos”.

La finalidad de la reforma en Sudáfrica, como se manifiesta en el Artículo 2 de la NWA es “garantizar que los recursos hídricos de la nación sean protegidos, utilizados, desarrollados, conservados, gestionados y controlados de manera que se tengan en cuenta:

1. la satisfacción de las necesidades humanas básicas de las generaciones actuales y futuras;
2. la promoción del acceso equitativo al agua;
3. la reparación de los resultados de la antigua discriminación racial y por razones de género;
4. la promoción del uso eficaz, sostenible y beneficioso del agua para interés público;
5. la facilidad del desarrollo económico y social;
6. el abastecimiento de la creciente demanda de uso del agua;
7. la protección de los ecosistemas acuáticos relacionados y de su biodiversidad;
8. la reducción y la prevención de la contaminación y la degradación de los recursos hídricos;
9. el cumplimiento de las obligaciones internacionales;
10. la promoción de la seguridad de las presas y
11. la gestión de sequías e inundaciones.



Y para lograr este objetivo, establecer las instituciones adecuadas y asegurar que tienen la representación adecuada de la comunidad, racial y de género.

La Constitución sudafricana sirve de base para el establecimiento y la promoción de la gobernanza cooperativa entre las instituciones gubernamentales. Los sistemas de gobierno sudafricanos de las esferas de gobierno distintivas, interdependientes e interrelacionadas sirven como el otro motor de la gobernanza cooperativa. Basados en estos factores, se han desarrollado diversos mecanismos e iniciativas para promover la cooperación entre las instituciones gubernamentales. Dichos mecanismos se comentarán posteriormente en este documento.

La Constitución establece tres esferas de gobernanza independientes y distintas, pero al mismo tiempo interdependientes e interrelacionadas. Las tres esferas son el Gobierno Local, el Gobierno Provincial y el Gobierno Nacional. A diferencia del anterior sistema de gobierno del Apartheid, la constitución reconoce la independencia de cada una de las esferas de gobierno a la vez que permanece su vinculación al gobierno central. El carácter **distintivo** de cada esfera de gobierno, según la constitución sudafricana, significa que cada esfera posee cierto grado de autonomía legislativa y ejecutiva. Cada esfera se distingue de las demás y tiene capacidad para elaborar leyes y ejecutarlas. La **naturaleza independiente** de cada esfera está relacionada con el grado del que depende de otra esfera para el adecuado cumplimiento de sus funciones constitucionales. Dentro de este carácter de interdependencia existe una obligación de supervisar otras esferas, la responsabilidad de conferir poderes y supervisar e intervenir cuando una esfera incumple su papel constitucional. Esto sucede de manera jerárquica cuando el gobierno nacional supervisa e interviene a nivel provincial y el gobierno provincial hace lo mismo con el gobierno local. La **naturaleza interrelacionada** de las esferas de gobierno favorece la cooperación entre ellas con confianza y buena fe mutuas por el bien mayor del país en su conjunto.



Las tres características (**naturaleza distintiva, interdependiente e interrelacionada**) por si mismas plantean retos a la gobernanza cooperativa, ya que exigen que cada esfera de gobierno tenga autonomía ejecutiva mientras dependen y cooperan entre si.

Las implicaciones de todo lo anterior son que, aun cuando las tres esferas de gobernanza puedan ser distintas e independientes unas de otras, no pueden funcionar sin colaborar ya que sus respectivas planificaciones y tomas de decisiones reciben influencias unas de otras. Además de esto, el Artículo 155(7) de la constitución otorga a las esferas Nacional y Provincial autoridad ejecutiva para supervisar la actuación de los municipios en relación con sus funciones, concretamente los asuntos indicados en los anexos 4 y 5 de la constitución y cualesquiera otros asuntos asignados por la legislación a las instituciones de los gobiernos locales.

Para lograr esta cooperación, el Artículo 41(1) de la Constitución establece tres principios específicos que deberían guiar la cooperación entre las instituciones:

- a. Unidad
- b. Descentralización
- c. Cooperación, que incluye lo siguiente:
 - I. Favorecimiento de las relaciones cordiales a todos los niveles de gobierno;
 - II. Asistencia y ayuda mutua;
 - III. Información y consulta entre unos y otros sobre asuntos de interés común;
 - IV. Coordinación de sus acciones y de la legislación con cada uno;
 - V. Adhesión a los procedimientos acordados; y
 - VI. Intento de evitar los procedimientos jurídicos unos contra otros.

Las implicaciones que nacen de todo lo anterior son que todas las esferas de gobierno y órganos de estado deberían trabajar para promover las buenas relaciones de trabajo de entre unos y otros con el fin de ofrecer servicios eficaces y eficientes a los ciudadanos. A la hora de trabajar juntos, los gobiernos nacional y



provincial deberían apoyar y reforzar las instituciones de los gobiernos locales a la hora de realizar sus funciones.

II. LAS RELACIONES GUBERNAMENTALES

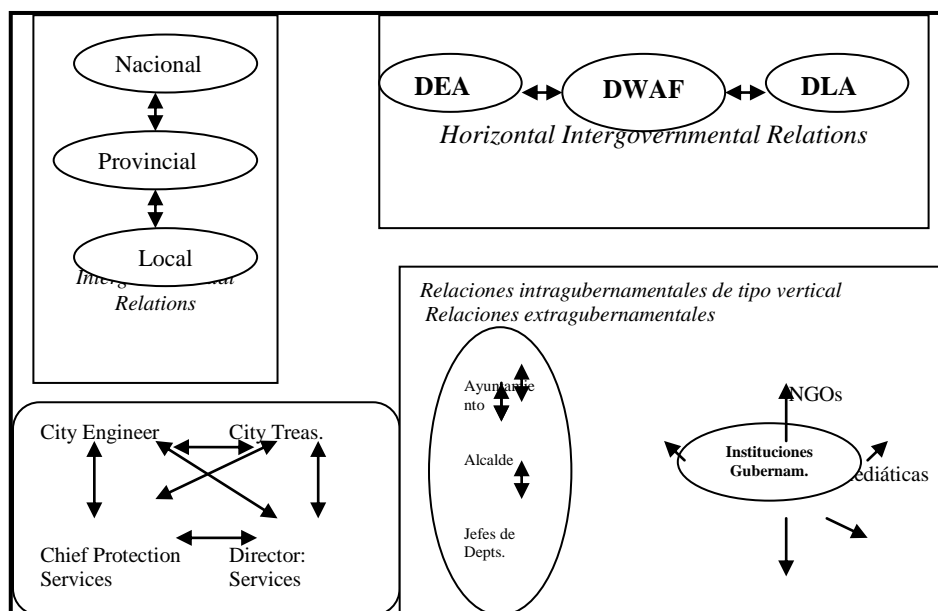
1. TIPOS DE RELACIONES GUBERNAMENTALES:

- (i) Relaciones intergubernamentales:
 - (a) Relaciones intergubernamentales de tipo horizontal, es decir, las relaciones entre las dos o más instituciones gubernamentales dentro de la misma esfera de gobernanza, por ej. el Departamento de Asuntos Hídricos (DAHB) y el Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo (DEAT).
 - (b) Relaciones intergubernamentales de tipo vertical, es decir, las relaciones entre las instituciones u organismos de diferentes esferas de gobernanza.
- (ii) Relaciones intragubernamentales
 - (a) Relaciones intragubernamentales de tipo vertical, es decir, las relaciones que existen dentro de la jerarquía de la institución, por ej. el Ayuntamiento, el Alcalde y los jefes de los departamentos.
 - (b) Relaciones intragubernamentales de tipo horizontal, es decir, la interacción de los oficiales y las secciones funcionales dentro de las organizaciones.
- (iii) Relaciones extragubernamentales

Se refiere a las relaciones e interacciones entre los funcionarios de los organismos gubernamentales e instituciones externas, entre las que se incluyen las instituciones del sector privado además de las instituciones no gubernamentales. Estas relaciones se manifiestan en distintas dimensiones, dependiendo de las

funciones y mandatos del departamento. Las siguientes categorías o dimensiones pueden corresponder a las relaciones extragubernamentales:

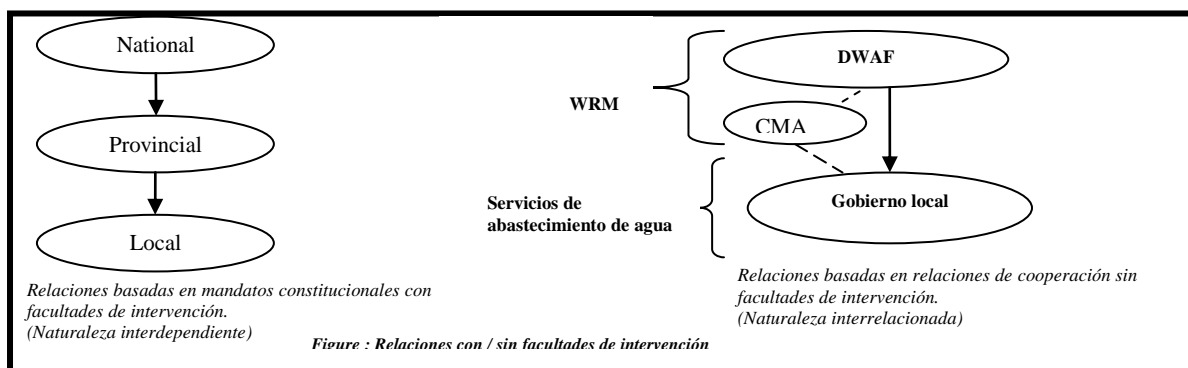
Figura 3: Tipos de relaciones gubernamentales



Fuente: Du Toit, Van Der Waldt, Bayat and Cheminais

La figura anterior hace referencia a los diversos tipos de relaciones que podrían existir entre las instituciones y dentro de las mismas. Las relaciones intergubernamentales de tipo vertical presentan un caso de mandato constitucional en el que las relaciones también se rigen por ciertas disposiciones de la constitución. Estas disposiciones son relaciones de jerarquía entre los gobiernos local, provincial y nacional. También son los poderes fundamentales concedidos al parlamento si existe un incumplimiento demostrado por parte de alguna esfera de gobierno en la realización de las funciones esperadas. Las implicaciones son que el parlamento, el gobierno nacional y la provincia reciben poderes para intervenir e implementar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos pretendidos.

Contrario a que intervengan los poderes, el sector de los recursos hídricos presenta un escenario distinto. Tanto las relaciones intergubernamentales de tipo vertical como las de tipo horizontal plantean un caso en el que existen mandatos que inciden sobre otra esfera o departamento, si bien es cierto que no hay poderes que intervengan si no se cumplen ciertas obligaciones. Este hecho se refiere a los mandatos nacionales que interfieren en los mandatos gubernamentales de carácter local. Se puede hacer referencia al objeto del estudio, es decir, al mandato de la gestión de recursos hídricos que incide sobre el mandato del gobierno local y viceversa. La otra referencia pueden ser las actividades de planificación ambiental por parte del DEAT que requieren la cooperación del (DAHB). La consecuencia de estos ejemplos es la necesidad de crear relaciones de cooperación entre las instituciones con el fin de completar el ciclo de los mandatos. No obstante, estas relaciones de cooperación no deberían crear una oportunidad para que otras instituciones realicen funciones para las que no tienen potestad. La gestión de los recursos hídricos sigue siendo potestad nacional y el CMA tiene orden de realizar esta función en representación del DAHB. Funciones tales como el abastecimiento de agua siguen siendo potestad del gobierno local; ninguna otra institución puede realizarla salvo que esté fundamentado en un contrato con la Autoridad en materia de Suministro de Agua (WSA).





Las relaciones en este ejemplo no están basadas en una jerarquía, sino en relaciones de cooperación que necesitan desarrollarse y complementarse con mecanismos relevantes. La cooperación que tiene lugar entre las instituciones debería respetar la autonomía de los demás y verlos como socios iguales.

2. MECANISMOS Y ESTRATEGIAS ACTUALES DE COOPERACIÓN

Procurando fomentar la cooperación entre las instituciones, el gobierno de Sudáfrica se ha comprometido con varios mecanismos y estrategias. Sin embargo, dentro de estos mecanismos y estrategias existen varios retos que se plantean como principales obstáculos frente al objetivo que se pretende. La cooperación entre las instituciones gubernamentales tiene lugar a distintos niveles, por consiguiente es importante observar dónde existe interacción y los retos que se afrontan.

A. Cooperación a nivel político / de gestión

MINMEC es el comité / la reunión entre el ministro de un departamento específico y el MEC del departamento de las nueve provincias. Dependiendo de la naturaleza del departamento, el comité puede incluir a los representantes de otras estructuras intergubernamentales, es decir, a los presidentes de SALGA (Asociación Sudafricana de Gobiernos Locales) que sean miembros del Minmec de Asuntos Provinciales y al Ministro de Desarrollo Constitucional y a los MEC del Gobierno Local. La función del Minmec es garantizar la gobernanza cooperativa, la consulta y la cooperación a nivel político entre las esferas de gobierno en los asuntos relacionados con el ministerio. Los asuntos pueden estar relacionados con los debates legislativos, es decir, proposiciones de ley, planificaciones y estrategias de desarrollo, etc. El objetivo del Minmec es gestionar los acuerdos institucionales y de partenariado que cruzan las fronteras.



B. El reto del MINMEC

En tanto el Minmec demuestra ser una de las principales estructuras en lograr la cooperación y la coordinación, se ha visto como si anulara la autonomía de las provincias en ciertos aspectos de gobierno. Actualmente vistos como la principal zona de contención, están los poderes provinciales y el grado al que el Minmec anula la legislatura y el ejecutivo provinciales para determinar la política. En ciertos ejemplos, el Minmec tiende a proporcionar una vía alternativa a los canales provinciales establecidos con el objeto de legislar. En principio, el procedimiento es que el ejecutivo, encabezado por el Primer Ministro, determina la política provincial. Los MEC se encuentran así vinculados por la decisión a este nivel así como por la legislatura provincial. Sin embargo, en realidad los asuntos políticos acordados en el Minmec pueden dar como resultado el reemplazo del trabajo de la legislatura provincial. Los resultados son que el ejecutivo provincial puede terminar afrontando la necesidad de implementar una política que no ha sido aprobada. El reto es ¿quiénes son los MEC responsables entre el ministro y las estructuras provinciales?

C. Foros intergubernamentales

Un Foro que se comprende de titulares de oficinas políticas procedentes de las tres esferas de gobernanza. El foro sirve para promover la cooperación intergubernamental y la toma de decisiones entre los distintos niveles de gobierno.

a. Foro (nacional) intergubernamental

El Foro Nacional Intergubernamental (NIGF) se fundó en 1994 para promover el diálogo entre los gobiernos nacional y provincial además de la cooperación, la consulta y el consenso en materias de interés común. Este organismo lo constituyen el presidente estatal oficial, el vicepresidente ejecutivo, los primeros ministros, todos los ministros y sus viceministros, los MEC, el presidente de NCOP, los presidentes de los comités de cartera sobre (asuntos constitucionales, comité de finanzas y fiscal, comisión de servicios públicos), presidente de SALGA,



directores generales de todos los departamentos nacionales y gobiernos provinciales, representante del IEC (auditoría del IGR, diciembre de 1999). El gobierno local se encuentra representado por el Departamento de Gobierno Local y Provincial (DPLG) y SALGA en este foro.

Se han indicado varios retos como afrontados por el NIGF. El informe IGR de diciembre de 199 indica los siguientes retos y críticas basados en la auditoría que se había realizado en el Foro:

- Con frecuencia, los resultados de las reuniones del NIGF no estaban claros;
- Carecía de autoridad ejecutiva en tanto en cuanto no toma decisiones y por lo tanto se convierte en una “charla sobre trabajo”;
- Principalmente servía como plataforma para compartir información;
- El gobierno nacional dominaba los procedimientos; y
- Había pocos o insustanciales debates sobre política estratégica;
- Había una interacción limitada a través de las esferas de gobierno;
- El sistema de comunicación entre los gobiernos provincial y nacional era deficiente;
- Se decía que no era rentable;
- Vínculos inadecuados con otras estructuras como los MINMECS;
- Había un apoyo inadecuado por parte del personal;
- Se convirtió en una sesión informativa para el gobierno.

Basándose en estos problemas, la recomendación era el desmantelamiento del Foro y la formación de un organismo más pequeño que se pudiera utilizar como instrumento para coordinar los programas de gobierno, para fomentar y añadir valor a las decisiones del gabinete.



b. Foro provincial intergubernamental

Los foros provinciales intergubernamentales se fundaron para ayudar a los departamentos provinciales a contemplar los asuntos que trascendían de sus responsabilidades. Su composición incluye a los Miembros de los Comités Ejecutivos (MEC), alcaldes, presidentes de los consejos de distrito, directores regionales y organizaciones de gobiernos locales (SALGA). Los principales resultados de la auditoría sobre IGR sobre el PIGF fueron que con frecuencia eran demasiado grandes y sus agendas estaban demasiado sobrecargadas para que fueran eficaces. Por lo tanto, no habían tenido demasiado éxito en muchas provincias. Una restricción adicional es que el PIGF no es un organismo encargado de la toma de decisiones: sus miembros comentan y debaten los asuntos. Sin embargo, se veía como un instrumento educativo mediante el cual los miembros se ayudan unos a otros a comprender los asuntos delicados. También se veían como buenas entidades de trabajo en equipo si se coordinaban adecuadamente.

D. El Consejo de coordinación presidencial

El Consejo de coordinación presidencial se fundó en octubre de 1999 en sustitución del Foro de Primeros Ministros, que quedó desinstitucionalizado. Su finalidad y función es reunir a todos los primeros ministros, al presidente del estado y al gobierno de los departamentos locales, provinciales y nacionales para debatir asuntos de interés común. Se instituyó para desarrollar una política provincial, preparar e iniciar la legislación de la provincia, implementar la legislación nacional dentro de las áreas relacionadas en los Anexos 4 y 5 y promover el desarrollo del gobierno local con poderes y supervisión de largo alcance e intervención con arreglo al artículo 155(7) de la Constitución (auditoría del IGR, diciembre de 1999). El gobierno local se encuentra representado por el DPLG en esta estructura con el objetivo de llevar a cabo asuntos que impacten sobre el gobierno local a nivel político y estratégico.



E. Cooperación a nivel de planificación y desarrollo

La gobernanza cooperativa a nivel de planificación se rige por los mismos principios que se rige la cooperación a nivel político: los principios estipulados en la constitución. Sin embargo, el concepto de gobernanza cooperativa a nivel de planificación se amplía todavía más y se coloca en perspectiva por las políticas y estrategias que rigen la planificación en las distintas instituciones. La mayoría de estas estrategias y políticas consideran la gobernanza cooperativa como central para la realización de los objetivos de planificación. Estas políticas y estrategias incluyen Planes de desarrollo integrado (IDP) y la Ley Municipal de Sistemas. Las estrategias y políticas de planificación dentro de la gestión de recursos hídricos incluyen la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos (NWRS) y la Ley Nacional de Aguas.

3. LOS ACTUALES ACUERDOS INSTITUCIONALES

La constitución y el agua: El primero de los principios rectores afirma que la nueva ley de aguas sudafricana “estará sujeta y será coherente con la Constitución en todas las cuestiones” y “promoverá activamente los valores consagrados en la Carta de Derechos”. La necesidad de la existencia de una ley de aguas en Sudáfrica y de un cambio fundamental en los enfoques de la gestión de los recursos hídricos queda reafirmada por la Constitución, tanto en relación con la creación de una sociedad más justa y equitativa como en relación con la gran necesidad de un uso más adecuado y sostenible de nuestros escasos recursos, conducido por el deber de lograr el derecho de acceso al agua suficiente.⁹

El Derecho a la Igualdad: uno de los derechos importantes para el desarrollo de la nueva política sobre recursos hídricos afirma que las personas no sólo son iguales ante la ley, sino que también tienen derecho a la misma protección y beneficios ante la ley. La Constitución define la igualdad que incluye “el disfrute

⁹ DWAF (1997).



completo y equitativo de todos los derechos y libertades”, a la vez que también afirma que para promover el logro de la igualdad, se pueden tomar “medidas legislativas y de otros tipos diseñadas para proteger o avanzar personas, o categorías de personas, con desventajas por una discriminación injusta”.

El Derecho a la Dignidad y a la Vida: el agua proporciona y mantiene la vida. El fracaso del gobierno del *apartheid* en cuanto a garantizar el suministro de los servicios de abastecimiento y saneamiento para necesidades humanas básicas tales como lavarse, cocinar y beber, cultivos y desarrollo económico impactó de manera significativa tanto en el derecho a la dignidad como en el derecho a la vida entre la mayoría negra. La Constitución dispone que todas las personas tienen derecho a la vida y garantiza que la “dignidad inherente” a todas las personas y el “derecho que les respeten y les protejan su dignidad” y obliga al estado a asegurar que se respete este derecho, entre otras cosas, mediante el acceso al agua.

Derechos ambientales: La Carta de Derechos también otorga a todos los sudafricanos el derecho a un medio ambiente que no sea “perjudicial para la salud y el bienestar”, así como el derecho a proteger el medio ambiente en beneficio de las generaciones actuales y futuras. Por consiguiente, es obligación del estado asegurar la prevención de la contaminación de las aguas, que existe suficiente agua para mantener la integridad ecológica de los recursos hídricos y que se promueven la conservación de las aguas y el “desarrollo económico y social justificable” sostenible. Esto se diferencia del anterior enfoque en que competían los objetivos ambientales contra los económicos y de desarrollo y exige en su lugar que se integren.

Derechos de propiedad: aunque la Constitución garantiza ciertas protecciones con respecto a la propiedad, existen distintos modos en los que el estado puede interferir en el derecho a la propiedad de una persona. La Constitución distingue entre privación y expropiación. La cláusula de propiedad también hace una disposición específica para la acción correctiva. Afirma que ninguna disposición



sobre la cláusula de los derechos de propiedad puede impedir al estado la toma de medidas legislativas y de otro carácter para conseguir tierras, agua y reformas relacionadas, con el fin de reconducir los resultados de la pasada discriminación racial.

El Derecho de acceso al agua suficiente: La cuestión sobre los derechos de propiedad no se puede entender sin contemplar la importante disposición de la Constitución que garantiza a toda persona el derecho de acceder a “agua y alimentos suficientes” y a los “servicios de atención sanitaria”. El gobierno ha recibido instrucciones para “tomar las medidas legislativas y de otro carácter que sean razonables dentro de los recursos disponibles para lograr la ejecución progresiva” de estos derechos.

Gobernanza cooperativa: la gestión de los recursos hídricos es constitucionalmente una función nacional y el papel del fideicomisario público es en última instancia un deber impuesto sobre el gobierno nacional. Pero como el agua también contempla asuntos tales como el control del medio ambiente y de la contaminación, que son funciones nacionales y provinciales de carácter simultáneo, el gobierno nacional contemplará estos asuntos en el ámbito de la gobernanza cooperativa.

III. POLÍTICAS OFICIALES RELACIONADAS CON EL AGUA Y LOS RECURSOS RELACIONADOS

La Ley Nacional de Aguas (NWA), 1998: El objetivo de la NWA es asegurar la protección, el uso, la conservación, la gestión y el control de los recursos hídricos de la nación de modo que se tengan en cuenta entre otros factores:

- la satisfacción de las necesidades humanas básicas de las generaciones actuales y futuras,
- la promoción del acceso equitativo al agua,



- la reparación de los resultados de la antigua discriminación racial y por razones de género,
- la promoción del uso eficaz, sostenible y beneficioso del agua en el interés público,
- la facilidad del desarrollo económico y social,
- el abastecimiento de la creciente demanda de uso del agua,
- la protección de los ecosistemas acuáticos relacionados y de su biodiversidad,
- la reducción y la prevención de la contaminación y la degradación de los recursos hídricos,
- el cumplimiento de las obligaciones internacionales,
- la promoción de la seguridad de las presas,
- la gestión de sequías e inundaciones,

y para lograr este objetivo, establecer las instituciones adecuadas y asegurar que tienen la representación adecuada de la comunidad, racial y de género.

Esta ley se promulgó para implementar el derecho constitucional a un medio ambiente saludable y protegido (artículo 24 de la Constitución), y por consiguiente para dar efecto práctico al principio constitucional de desarrollo sostenible. Sus objetivos vienen resumidos en el preámbulo e incluyen los siguientes: integración de factores sociales, económicos y ambientales en la toma de decisiones; integración de elaboración de leyes procedentes de todas las esferas de gobierno; integración de una buena gestión ambiental en todas las actividades de desarrollo. Los principios de la NEMA figuran en la sección 2 (Capítulo 1 de la NEMA), que sirve como marco para la toma de decisiones por parte de todos los órganos del estado donde las decisiones afectan de manera significativa al medio ambiente. Además, los principios proporcionan una base para la interpretación y la administración de todas las leyes que afectan a la protección y la gestión del medio ambiente (art. 2(1)).

Uso y desarrollo territorial: La Ley para la Facilitación del Desarrollo, 1995; Artículo 3(1) de la DFA afirma que la política, la práctica administrativa y las leyes



deberían proporcionar contenido a los derechos fundamentales de la Constitución. El efecto es que deberá buscarse la salud ambiental a la hora de la implementación de la planificación y de la toma de decisiones sobre desarrollo territorial.

Leyes de planificación física (PPA) 1967; y 1991: La ley de 1967 dispone el establecimiento de medidas de control obligatorias para promover la planificación coordinada del medio ambiente y la utilización de recursos (PPA, 1967, Preámbulo, mientras que la ley de 1991 va más allá al disponer la promoción y coordinación de la planificación física a nivel nacional y regional (PPA, 1991 art. 2(2)).

Productos agrícolas, piscifactorías y recursos pesqueros: Recursos agrícolas; Los recursos agrícolas naturales se definen en la Ley de Conservación de Recursos Agrícolas (CARA), 1983, como suelo, cursos de agua (un curso de agua es un flujo natural en el que se concentra el agua de escorrentía y a lo largo del cual se transporta) y vegetación, excluidas las malas hierbas y las plantas invasoras (CARA, art. 1). La Ley de Conservación de Recursos Agrícolas pretende conservar los recursos naturales por medio del mantenimiento de la producción potencial de la tierra, la prevención de la erosión, la protección de los recursos hídricos y de la vegetación natural y la lucha contra las llamadas plantas invasoras (CARA art. 3).

Recursos marinos: La Ley de Costas (SSA) de 1935 determina la protección del mar y de las costas mediante normas sobre el control de la retirada de material de las mismas y sobre el control de actividades que plantean riesgos para la salud (SSA, art. 10(1)(c) y (d). Véanse también las normas publicadas en GN 1720 GG5542 de 2 de septiembre de 1955, GN R2513 GG7318 de 5 de diciembre de 1980. El artículo 38 de la Ley de Pesca Marítima (SFA), 12 de 1988 también dispone la eliminación controlada de materiales del mar y de las costas).



La Ley de Recursos Marinos Vivos de 1998 (MLRA) está orientada a la conservación del ecosistema marino y presenta los siguientes principios y objetivos: lograr una óptima utilización y un desarrollo ecológicamente sostenible de los recursos marinos vivos; conservar los recursos marinos vivos para las generaciones actuales y futuras; utilizar los recursos marinos vivos para el crecimiento económico, el desarrollo de los recursos humanos y un equilibrio ecológico sensato coherente con los objetivos de desarrollo del gobierno nacional; proteger la biodiversidad marina (MLRA, art. 2. Algunas disposiciones de la Ley de Pesca Marítima (véase la nota 34) se conservaron cuando entró en vigor esta Ley).

Bosques: La Ley Nacional de Bosques (NFA) de 1998 está dirigida a la promoción de la gestión y el desarrollo sostenibles de los bosques en beneficio de todos y a la promoción del uso sostenible de los bosques con fines ambientales, económicos, educativos, recreativos, culturales, sanitarios y espirituales (NFA, art. 1). El Ministro deberá desarrollar e implementar una política sobre gestión de bosques (NFA, art. 46), así como también desarrollar criterios para determinar la gestión de los bosques contra los principios de la Ley (NFA, art. 4). Estas herramientas de gestión se encuentran todavía en etapas formativas.

Recursos minerales: La Ley de Minerales (MA) de 1991 regula la explotación, procesamiento y utilización óptimos de minerales y la ordenada utilización y rehabilitación de la superficie terrestre después de operaciones mineras de acuerdo con un programa de gestión ambiental que deberá ser aprobado por cada departamento encargado de la administración de cualquier ley relacionada con cualquier asunto que afecte al medio ambiente. Las normas en virtud de la Ley de Minerales han sido emitidas para contemplar, entre otros, asuntos ambientales (GN R992/2741/1, y sus correspondientes enmiendas). En 1998 se publicó una proposición de ley sobre Política de Minerales y Minas (DME *A Minerals and Mining Policy for South Africa* –en español: Política sobre Minerales y Minas en



Sudáfrica- (Proposición de ley) 1998), en la que se contemplaba el impacto ambiental de las actividades mineras.

Recientemente se publicó la Ley de Desarrollo de Recursos Minerales y Petrolíferos de 2002 (MPRDA) (GG 23922 de 10 de octubre de 2002). Los objetivos de esta Ley incluyen la entrada en vigor de la soberanía estatal y la tutela sobre todos los recursos minerales y también el principio constitucional para garantizar que los recursos minerales de la nación se desarrollan y se gestionan de manera ordenada y sostenible en términos ecológicos, a la vez que se optimiza el desarrollo económico y social justificable (MPRDA art. 2(a), (b) y (h)). Esta Ley acepta de manera específica la aplicación de los principios incluidos en el artículo 2 de la NEMA, que se aplicará a todas las operaciones de minería y prospección y servirán como pauta para la implementación, interpretación y administración de todos los requisitos ambientales con arreglo a la Ley propuesta (MPRDA, art. 37). Además afirma que todas las operaciones de minería deberán realizarse de acuerdo con los principios de aceptación general de desarrollo sostenible mediante la integración de factores sociales, económicos y ambientales en la planificación e implementación de proyectos, con el fin de garantizar que la explotación de recursos minerales sirve a las generaciones actuales y futuras (MPRDA, art. 37(2)).

Recursos patrimoniales: Los principios generales sobre gestión de recursos patrimoniales (Ley Nacional de Recursos Patrimoniales 25 de 1999 (NHRA) art. 2) incluyen una obligación sobre el Estado (mediante gestión participativa) de gestionar cuidadosamente los recursos patrimoniales para garantizar su supervivencia en interés de todos los sudafricanos y de promover mediante política, práctica administrativa y legislación, la integración de la conservación de los recursos patrimoniales en la planificación urbana y rural y en el desarrollo económico y social (NHRA, art. 5).

La Ley Nacional de Recursos Patrimoniales de 1999 no menciona ninguna disposición concreta en cuanto a la integración de la gestión de los recursos



culturales con la gestión de los recursos naturales. Se pone énfasis en la conservación (protección, mantenimiento, conservación y uso sostenible) de los recursos patrimoniales a pesar del desarrollo socioeconómico. Sin embargo, se hace referencia al principio de que las leyes, procedimientos y prácticas administrativas relacionadas con la gestión de los recursos patrimoniales deberán dar contenido a los derechos fundamentales de la constitución (NHRA art.5(3)(c)).

Leyes de conservación diseñadas especialmente para un fin: Existen diversas leyes a efectos de conservación diseñadas especialmente para un fin, como la Ley de Robos en Juego 105 de 1991, la Ley de Desarrollo de las Zonas de los Lagos 39 de 1975, la Ley de Zonas de Cuencas Montañosas 63 de 1970, la Ley de Parques Nacionales 57 de 1976, la Ley de Protección de Focas y Aves Marinas 46 de 1973, la Ley de Costas 21 de 1935, la Ley de Tratados de la región antártica 60 de 1996, la Ley de Zonas Marítimas 15 de 1994, la Ley de Convenio del Patrimonio Mundial 49 de 1999, la Ley de Prevención de la Contaminación Atmosférica 45 de 1965, la Ley de Sustancias Peligrosas 15 de 1973, la Ley de Control de Vertidos al Mar 73 de 1980, las Leyes de Contaminación Marina 6 de 1981, 2 de 1986 y 64 de 1987; la Ley de Fertilizantes, Producción Agrícola, Recursos Agrícolas y Ganaderos 36 de 1947, y las leyes provinciales de recursos y medio ambiente.

Leyes consuetudinarias indígenas: antiguamente, la libertad para utilizar los recursos comunes estaba sujeta a la potestad del líder local para regular el acceso, si era necesario y cuando fuera necesario en interés del conjunto de la comunidad. Para conservar un suministro de agua decreciente, por ejemplo, podría estar prohibido coger agua para cierto uso indefinidamente o durante un período específico. El derecho consuetudinario otorgaba a las autoridades tradicionales todos los poderes que necesitaban para proteger el medio ambiente y existen pruebas evidentes que demuestran que reaccionaban cuando existía peligro de que se agotaran los recursos.¹⁰

¹⁰ THOMPSON, (2006).



La creación del nuevo estado constitucional en Sudáfrica planteó una variedad de problemas legales y políticos a los líderes tradicionales, puesto que sus poderes de gobierno no diferenciados según el derecho consuetudinario podrían entrar en conflicto con muchos aspectos del nuevo orden. La Ley de Constitución de la República de Sudáfrica de 1996 confirmó la situación de los líderes tradicionales con la cualificación de que los poderes de los líderes están sujetos a los derechos fundamentales y al control legislativo. Estos términos tan amplios dejaron que todos los detalles de cumplimiento con los principios de gobernanza constitucional fueran acordados por los tribunales y la legislación. Este proceso está sin terminar todavía. En IWRM, las instituciones tradicionales de liderazgo pueden jugar un papel muy crítico en el desarrollo y aplicación de las estrategias de IWRM. Se pueden identificar como posibles funciones las siguientes:

- El liderazgo tradicional podría ser utilizado por los Organismos de Gestión de Cuencas como estructura para asegurar la participación en una WMA, facilitando así la implicación de la comunidad en los asuntos de la WRM.
- Se podría utilizar la estructura como fuente de concesión de poderes a comunidades anteriormente desfavorecidas.
- El liderazgo tradicional se puede utilizar como plataforma para implementar las estrategias de IWRM y aún más importante implementar y crear un entendimiento de los Organismos de Gestión de Cuencas.
- El liderazgo también se podría utilizar para identificar las necesidades de la comunidad en lo que se refiere a IDP dentro de una WMA.



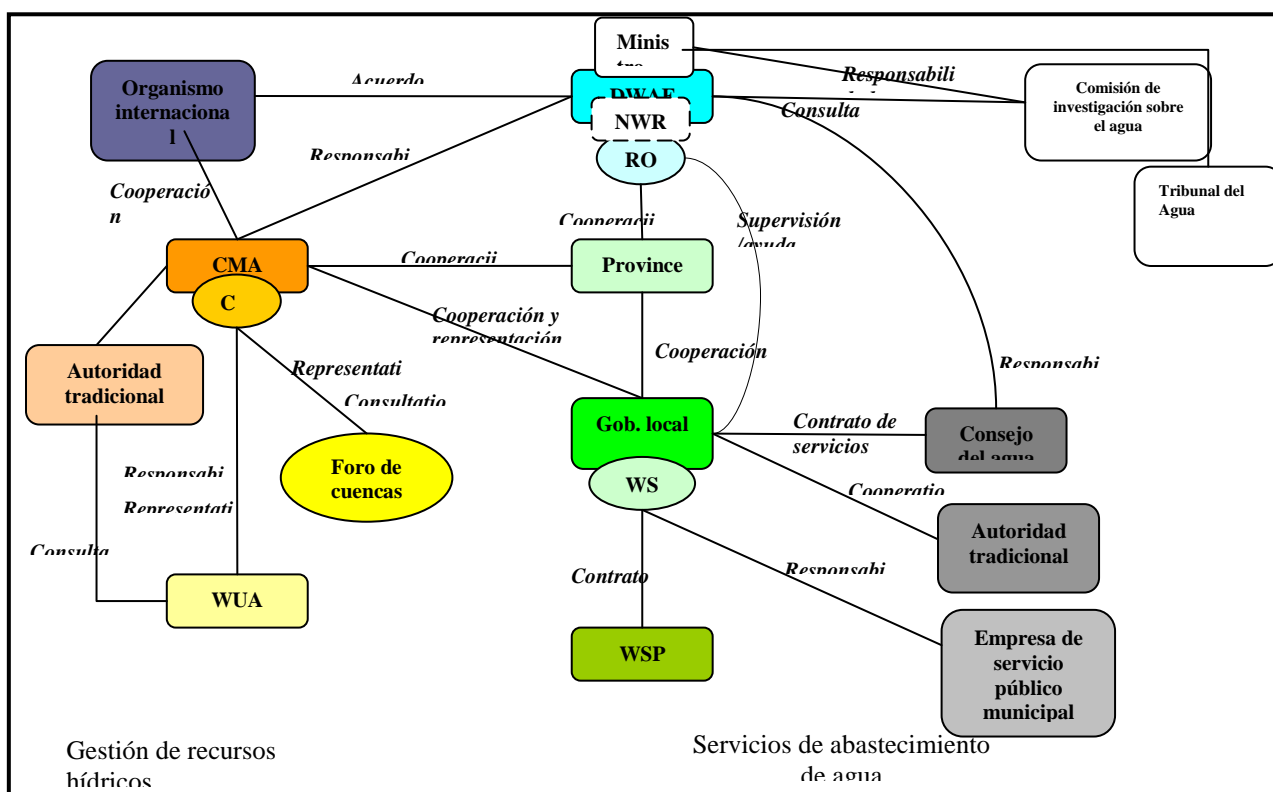
IV. EL MARCO ORGANIZATIVO DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

El Ministro de Asuntos Hídricos y Bosques, como depositario de la confianza pública y custodio de los recursos hídricos que realiza las obligaciones públicas de confianza de modo que;¹¹

- Garantice el acceso al agua suficiente para las necesidades domésticas básicas
- Asegure el cumplimiento de los requisitos sobre medio ambiente
- Tenga en cuenta la naturaleza interrelacionada del ciclo del agua, un proceso del cual dependen la sostenibilidad y la renovabilidad del recurso
- Disponga el trasvase de agua entre cuencas
- Respete las obligaciones de Sudáfrica para con sus vecinos
- Cumpla sus obligaciones como custodio del agua de la nación

El Ministro puede delegar por escrito un poder conferido a él a: un funcionario concreto del DAHB, al titular de un despacho en el DAHB, a un CMA, a un WUA, a un organismo responsable de la gestión internacional de recursos hídricos, a una persona que cumpla las funciones de una institución de gestión de recursos hídricos, a un comité asesor o a un consejo del agua. La delegación puede estar sujeta a condiciones y limitaciones según se especifique. El Ministro puede no delegar el poder, hacer una normativa, autorizar a que una institución de gestión de recursos hídricos expropié una propiedad, nombrar un miembro de un consejo de gobierno de un CMA, o nombrar un miembro del tribunal del agua.

¹¹ Ebda.



1. EL TRIBUNAL NACIONAL DEL AGUA

El Tribunal del Agua se instituyó cuando se promulgó la Ley en octubre de 1998. Sustituye a la Corte del Agua, que dejó de existir cuando se revocó la Ley del Agua de 1956, sobre cuyos términos funcionaba.

No se trata de una institución para la gestión de los recursos hídricos en cuanto a la Ley, sino de un organismo independiente con orden de conocer y adjudicar apelaciones sobre una amplia variedad de asuntos relacionados con el agua, principalmente contra decisiones administrativas tomadas por las autoridades responsables y las instituciones gestoras de los recursos hídricos. También determinará las reclamaciones de indemnización cuando un usuario considere que la viabilidad económica de su actividad con uso del agua ha sido gravemente perjudicada por una negativa a conceder una licencia o una reducción en el uso



del agua cuando se haya concedido o revisado una licencia. Sin embargo, los tribunales determinarán algunos supuestos incumplimientos de procedimientos administrativos en cuanto a la Promoción de la Ley de Justicia Administrativa. El Tribunal posee jurisdicción en todo el país y puede asistir a vistas en las zonas donde surja la causa. Su funcionamiento está financiado por el Tesoro Nacional.

2. INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURAS

El Departamento ha desarrollado y posee, opera y mantiene varios esquemas de recursos hídricos que comprenden presas e infraestructura relacionada tales como estaciones de bombeo, tuberías, túneles y canales. Los esquemas varían enormemente en tamaño. La infraestructura tiene un valor de reemplazo estimado de unos 38.000 millones de rand y ocupa unas 2.500 personas de plantilla en el departamento para su gestión (a fecha de 2001).

El Departamento ha desarrollado y mantenido un considerable diseño especializado y una capacidad de construcción de importancia estratégica dado el alto nivel de experiencia especializada necesaria para dichas actividades y las limitadas fuentes alternativas. La responsabilidad de los esquemas de operación y mantenimiento que sean de importancia local o principalmente sirvan a un sector usuario, como la agricultura o un único municipio, están siendo transferidas a las asociaciones de usuarios de agua e instituciones de servicios de abastecimiento de agua apropiadas. Previa conformidad del Tesoro Nacional, la propiedad de los esquemas puede ser transferida más adelante a la institución operadora.

Sin embargo, no será este el caso de los esquemas que sean de mayor importancia porque trasvasan agua a través de fronteras nacionales o entre zonas de gestión de recursos hídricos, sirven a sectores usuarios múltiples o a grandes zonas geográficas, comprenden varias cuencas interconectadas, o sirven como finalidad estratégica, como la generación de electricidad para la red nacional. Ejemplos de esto son los grandes sistemas tales como Vaal, Umgeni, Amatole y Riviersonderend-Berg River, grandes proyectos de trasvase de agua tales como



Thukela-Vaal y Orange-Fish y grandes presas como Gariiep y Van der Kloof. Estos proyectos se consideran infraestructura nacional de recursos hídricos.

En la actualidad, la agencia de infraestructura nacional de recursos hídricos sudafricana limitada Bill está en proceso de aprobación. La Bill estipula:

la incorporación y el establecimiento de la Agencia de infraestructura nacional de recursos hídricos sudafricana como persona jurídica completamente estatal a la que se le confiere la responsabilidad de administrar, recabar fondos, financiar, desarrollar, modificar, mantener, rehabilitar, reequipar, operar, gestionar y proporcionar servicios de asesoría con respecto a la infraestructura nacional de los recursos hídricos; determinar la destitución de la Autoridad del Túnel de Transcaledon; y determinar asuntos relacionados con esto.

3. INSTITUCIONES DE GESTIÓN INTERNACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Las cuencas hidrográficas compartidas por varios países constituyen el 60 por ciento de la superficie terrestre sudafricana. La Ley, junto con el Protocolo revisado sobre cursos de agua compartidos en la comunidad de desarrollo sudafricana, compromete a Sudáfrica a compartir los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas internacionales con los países vecinos de manera racional y equitativa. En consecuencia, el Ministro puede, de acuerdo con su gabinete, establecer instituciones que implementen acuerdos internacionales con respecto al desarrollo y la gestión de los recursos hídricos compartidos y que persigan la cooperación regional en asuntos relacionados con el agua.

Según la Ley, tres organismos existentes, la Autoridad del Túnel Transcaledon (República de Sudáfrica-parte del Plan Hidrológico de las Tierras Altas de Lesotho), la Autoridad en materia Hidrológica de la Cuenca del Komati (República de Sudáfrica- Swazilandia) y la Autoridad de Riego conjunto Vioolsdrift Noordoewer (República de Sudáfrica- Namibia) se consideran organismos



internacionales de gestión de recursos hídricos. Aunque no se han dispuesto en cuanto a la Ley, se han establecido las siguientes estructuras internacionales para promover el desarrollo y la gestión de las cuatro cuencas hidrográficas internacionales que Sudáfrica comparte con los países vecinos:

- Comisión del Agua de las Tierras Altas de Lesotho (LHWC) (Lesotho, República de Sudáfrica).
- Comisión conjunta del agua Swazilandia-República de Sudáfrica.
Estas comisiones estaban en un principio relacionadas con proyectos y se centraron en el Plan hidrológico de las Tierras Altas de Lesotho y en el Plan de desarrollo del río Komati respectivamente, pero en la actualidad ambas tratan otros asuntos de interés común.
- Comisión de las cuencas hidrográficas de los ríos Orange y Senqu (Botswana, Lesotho, Namibia y República de Sudáfrica).
- Comité técnico permanente de la cuenca del Limpopo (LBPTC) (Botswana, Mozambique, República de Sudáfrica y Zimbawe).

La primera es una comisión de cuencas en cuanto al Protocolo revisado sobre cursos de agua compartidos en la Comunidad de desarrollo sudafricana. El Acuerdo para establecer la Comisión del río Limpopo se firmó en Maputo en noviembre de 2003 y sustituyó al Comité técnico permanente de la cuenca del Limpopo.

- Comité técnico permanente conjunto sobre el agua Botswana-República de Sudáfrica
- Comisión conjunta del agua Mozambique-República de Sudáfrica.
- Comisión permanente del agua (PWC) (Namibia, República de Sudáfrica).
- Comité técnico permanente tripartito Swazilandia-Mozambique-República de Sudáfrica (TPTC).

Estos comités tratan asuntos de interés común.



4. LA COMISIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL AGUA (WRC)

Desde 1971, la responsabilidad de liderar una I+D relacionada con el agua en representación del gobierno y del sector hídrico sudafricano ha recaído en la Comisión de Investigación sobre el agua (WRC). Financiada con arreglo a la Ley de investigación sobre el agua de 1971 por los usuarios del agua a través de un impuesto sobre el uso del agua, la WRC es una organización independiente que informa al Parlamento por medio del Ministro de Asuntos Hídricos y Bosques. La WRC no realiza investigación por sí misma, pero tradicionalmente ha evaluado y dado prioridad a las necesidades de investigación en cercana comunicación con los participantes, ha contratado la investigación que satisficiera estas necesidades y difundido la información resultante con la finalidad de resolver los problemas relacionados con el agua. Inherente a la financiación de la investigación de la WRC según contrato ha estado el desarrollo de la capacidad y las habilidades necesarias para potenciar continuamente el sector del agua con el fin de financiar el crecimiento nacional y los objetivos de desarrollo.

5. EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HÍDRICOS Y BOSQUES

Antes de 1998, la gestión de los recursos hídricos y el abastecimiento de agua y saneamiento eran responsabilidad del Departamento Nacional de Asuntos Hídricos y Bosques (DAHB) que posee oficinas regionales en todas las provincias del país. Aunque las oficinas regionales del DAHB excluían el abastecimiento de las antiguas zonas de origen (fundamentalmente, Ceski, Transkei y Venda), tuvieron que fusionarse por completo con posterioridad a 1994. El DAHB ha sufrido diversas e importantes reformas a consecuencia de las nuevas estructuras de gobierno. En esta etapa, el colectivo del DAHB creció en número y alcanzó una masa crítica de 36.000 empleados a nivel nacional.

En la actualidad, el DAHB es responsable de la administración de todos los aspectos de la Ley en nombre del Ministro. El Departamento es responsable del desarrollo e implementación de estrategias y políticas internas, planes y



procedimientos e instrumentos reguladores relacionados con la Ley. También es responsable de la planificación, desarrollo, operación y mantenimiento de la infraestructura de gestión de recursos hídricos estatal y de la supervisión de las actividades de todas las instituciones de gestión de recursos hídricos. Los organismos de gestión de cuencas estarán apoyados por terceras instituciones de carácter inferior para promover consultas públicas: Comités asesores de cuencas, WUA, CMF, etc. Entre otras importantes instituciones destacan el Tribunal del Agua para usuarios del recurso legal, la Comisión de investigación sobre el agua con arreglo a la Ley de investigación sobre el agua de 1974 y el Consejo Asesor Nacional de Ministros establecido con arreglo a la Ley de 1956.

Sin embargo, la función del Departamento cambiará progresivamente cuando las instituciones de gestión de recursos hídricos de carácter local y regional queden establecidas y la responsabilidad y autoridad sobre la gestión de los recursos hídricos les sean delegadas y asignadas a ellas. La función eventual del Departamento será principalmente proporcionar la política nacional y el marco regulador dentro del cual otras instituciones gestionen directamente los recursos hídricos y mantener la visión general de las actividades y la actuación de estas instituciones. El Departamento continuará gestionando las relaciones y actividades internacionales de Sudáfrica en cuestiones relacionadas con el agua, aunque algunos aspectos de esto puedan ser también manejados a través de instituciones establecidas con los países vecinos.

En cuanto a la Ley Nacional de Aguas, el Ministro del DAHB puede determinar las Instituciones de Gestión de Recursos Hídricos que amparen el control de gestión de los recursos hídricos. La Ley dispone el establecimiento escalonado de las WMI para que lleven a cabo las funciones de WRM que actualmente realiza el DAHB. Las políticas operativas definen que habrá 19 Organismos de gestión de cuencas (CMA), uno por cada Zona de gestión de recursos hídricos. Los CMA representarán el segundo nivel de gobernanza responsable de cara al Ministro del DAHB. Los CMA funcionan sobre fronteras hidrológicas y se rigen por un Consejo



de Gobierno constituido por los usuarios de cada localidad. La estructura organizativa del Departamento también seguirá cambiando de acuerdo con su nuevo papel y funciones según la Ley y seguirá facilitando el desarrollo de las relaciones bien definidas con otras instituciones relacionadas con el agua. Los siguientes principios y enfoques guían el proceso de transformación:

- El estado ajustará progresivamente su función en la gestión de los recursos hídricos para concentrarse en asuntos de política y estrategia, supervisión general reguladora y apoyo institucional, coordinación y auditoría. Sus Oficinas Regionales son actualmente responsables de la prestación directa de servicios y su transformación será especialmente profunda.
- El estado puede retirarse progresivamente de la implicación directa en el desarrollo, financiación, operación y mantenimiento de la infraestructura de recursos hídricos ya que está en conflicto con en papel regulador. Como alternativa, si el Departamento conserva la función de desarrollo, este papel quedará claramente separado de su política y de sus funciones reguladoras. La cuestión de qué institución o instituciones deberían ser responsables del desarrollo de infraestructuras y de las operaciones sigue sometido a debate, como se ve más adelante.
- El estado trasladará la responsabilidad de la operación y el mantenimiento de algunas infraestructuras a las instituciones de gestión de recursos hídricos y a las instituciones de abastecimiento y saneamiento de aguas, pero los organismos de gestión de cuentas pueden aceptar estas responsabilidades sólo si no se ve perjudicada su función reguladora.
- La institución, capacitación y facultad de los organismos de gestión de cuencas en todas las zonas de gestión de recursos hídricos deberá realizarse tan rápido como sea posible. El período de transición durante el cual una agencia y la Oficina Regional pertinente son responsables conjuntamente de la gestión de recursos hídricos deberá gestionarse atentamente para reducir incertidumbres acerca de la división de las responsabilidades funcionales y las obligaciones.



Con la Ley Nacional de Servicios de Abastecimiento, promulgada en 1997, se volvió a definir la función de las estructuras de los gobiernos locales como autoridades responsables de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. El proceso de las transferencias de personal e infraestructura de abastecimiento de agua todavía se está realizando. El DAHB sigue conservando la función de apoyo, control y evaluación del gobierno local a efectos de servicios de abastecimiento de agua.

6. ZONAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS (DE NWRS)

Tras un proceso de consulta pública a escala nacional, en octubre de 1999 y por medio del Aviso n.º 1.160 del Gobierno, se establecieron 19 zonas de gestión de recursos hídricos que abarcan todo el país. El número de zonas de gestión de recursos hídricos y la ubicación de sus límites se determinó mediante la consideración de factores tales como:

- la eficacia institucional de crear un gran número de organismos de gestión de cuencas, para que cada uno gestione una zona relativamente pequeña, comparado con un número menor de organismos pero que gestione cada uno una zona mayor;
- el potencial de que un organismo de gestión de cuencas sea financieramente autosuficiente a partir de cargos por el aprovechamiento del agua;
- la ubicación de los centros de actividad económica;
- patrones de desarrollo social;
- la situación de los centros de experiencia relacionada con el agua en los cuales el organismo puede buscar ayuda; y
- la distribución de la infraestructura de los recursos hídricos.

En primer lugar, es importante observar que las fronteras no coinciden con las fronteras administrativas que determinan las áreas jurisdiccionales de las autoridades de los gobiernos locales y provinciales. En segundo lugar, las fronteras no se han fijado de manera irrevocable para siempre y se pueden



modificar si es necesario conforme aumente la experiencia gestora y la comprensión de los sistemas hidrológicos para lograr una mayor eficacia o efectividad. La experiencia operativa y las interacciones con los usuarios del agua y demás partes desde que se instauraron las fronteras de las zonas de gestión de recursos hídricos en 1999 han indicado que unas pequeñas enmiendas a las fronteras descritas serán beneficiosas en general para la gestión de recursos hídricos y para la facturación de las cuotas por el aprovechamiento del agua en particular. La enmienda propuesta contempla casos en los que, por ejemplo, la zona abarcada por una asociación de usuarios de agua, un acuífero de aguas subterráneas o incluso una explotación agrícola individual recae en dos zonas de gestión de recursos hídricos y en la que sin las enmiendas las cuotas se abonarían a dos organismos de gestión de cuencas.

7. ORGANISMOS DE GESTIÓN DE CUENCAS (CMA)

Los CMA son organismos legales que se instituirán mediante Aviso del Gobierno. Tendrán jurisdicción en zonas de gestión de recursos hídricos determinadas y gestionarán los recursos hídricos y coordinarán las actividades relacionadas con el agua de los usuarios del agua y demás instituciones de gestión de recursos hídricos de sus áreas jurisdiccionales. Un organismo comienza a ser funcional una vez que el Ministro haya nombrado un consejo de gobierno (véase también a continuación Comités Asesores) y entonces es responsable de las funciones iniciales descritas en el artículo 80 de la Ley, así como también de cualesquiera otras funciones delegadas o asignadas a él. El consejo de gobierno deberá representar todos los intereses relevantes de la zona de gestión de recursos hídricos y deberá tener la apropiada representación racial, de la comunidad y de género.

Las funciones iniciales de las agencias incluyen la importante responsabilidad de desarrollar una estrategia de gestión de cuencas (CMS), que no puede entrar en conflicto con la Estrategia nacional sobre recursos hídricos (NWRS) y deberá dar vigencia a sus disposiciones y requisitos, y que ofrece el marco para gestionar los



recursos hídricos de la zona. En particular, deberá determinar los principios según los cuales se asignará el agua disponible entre los grupos de usuarios competidores.

La delegación y asignación de deberes y responsabilidades incluirán las responsabilidades financieras y administrativas de establecer y recaudar las cuotas por el uso del agua, las funciones técnicas de la gestión de recursos hídricos basadas en los asuntos identificados en la estrategia de gestión de cuencas y las funciones de las autoridades responsables relacionadas con la autorización del aprovechamiento de los recursos hídricos. La programación de las delegaciones y asignaciones dependerá de la capacidad del organismo para asumir las funciones.

Un organismo puede, con el consentimiento escrito del Ministro, delegar poderes en otro organismo legal, pero puede no delegar el poder para delegar y el poder para autorizar el uso del agua sólo se puede delegar en un comité establecido por el consejo de gobierno sobre el cual trabajen un mínimo de tres miembros del consejo. Los organismos pueden contratar instituciones públicas de gestión de recursos hídricos u organizaciones del sector privado para ejecutar actividades específicas, pero deberá otorgarse preferencia a las organizaciones locales, teniendo en cuenta su capacidad y representatividad y las consideraciones sobre eficacia, calidad, tiempo y costes.

En zonas en las que todavía no se han constituido los organismos o en las que no están todavía completamente operativos, todos los poderes y obligaciones recaen en el Ministro, y el Departamento realizará las funciones de los organismos en representación del Ministro (artículo 72).

La implicación pública en el proceso de constitución de los CMA es fundamental, porque contribuye al establecimiento de la legitimidad de la institución, ayuda al comité asesor al hacer las propuestas al Ministro para el consejo de gobierno mediante la identificación de los grupos de las partes representantes y construye



una fundación para que el organismo promocióne la implicación pública en la gestión de los recursos hídricos. En consecuencia, el grado hasta el que las partes se han implicado en el desarrollo de una propuesta para constituir un organismo es uno de los criterios más importantes sobre los que el Ministro juzgará el mérito de la propuesta.

La aprobación ministerial de la propuesta allanará el camino para el nombramiento del consejo de gobierno y para que el consejo nombre la estructura de personal necesaria. El establecimiento y la capacitación completa de los organismos de gestión de cuencas en todas las zonas de gestión de recursos hídricos tardarán algún tiempo en lograrse. Mientras tanto, el Departamento gestionará las zonas en nombre del Ministro.

El Departamento ofrecerá su ayuda a los organismos, inicialmente durante su desarrollo, y posteriormente cuando estén totalmente establecidos. Durante el período de transición entre el establecimiento de los organismos y su capacitación como autoridades responsables, el Departamento y los organismos trabajarán juntos de manera muy próxima. Las respectivas funciones cambiarán cuando los poderes y obligaciones sean delegados y asignados a los organismos y será fundamental que los papeles y funciones estén claramente definidos en cada etapa de la transición. Más adelante, el Departamento será responsable únicamente de la continua supervisión y de la ayuda general a los organismos.¹²

8. OTRAS INSTITUCIONES DE GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

Al ampliar los objetivos de la gestión de recursos hídricos, la NWA dispone el establecimiento de otras instituciones de gestión de recursos hídricos más localizadas cuya función consiste en ayudar al organismo de gestión de cuencas a gestionar los recursos hídricos. Dependiendo de su capacidad, estas instituciones pueden ayudar al CMA en diversas funciones, por ejemplo, el uso de Foros sobre

¹² NWRS, 2004.



gestión de cuencas (CMF) para promover la participación de las partes y el uso de los Comités de gestión de cuencas (CMC) para solucionar asuntos sobre recursos hídricos dentro de una zona de gestión de recursos hídricos. Las Asociaciones de Usuarios de Agua (WUA) también se definen en la Ley como instituciones de gestión de recursos hídricos que son, en efecto, asociaciones cooperativas de usuarios individuales de agua que desean emprender actividades relacionadas con el agua a nivel local para su mutuo beneficio.

REFERENCIAS

- DEPARTMENT OF CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT (1996), *The Constitution of the Republic of South Africa*. Pretoria.
- DEPARTMENT OF WATER AFFAIRS AND FORESTRY (DAHB) (1997), *The White paper on a national water policy for South Africa*, Pretoria.
- DEPARTMENT OF PROVINCIAL AND LOCAL GOVERNMENT (2003). *A Guideline Document on Provincial – Local Government Intergovernmental Relations*. Pretoria.
- DWAF, National Water Resources Strategy. 1st edition, September 2004.
- MACKAY H.M. 2003. Water policies and practices, en: D Reed and M de Wit (eds.) *Towards a Just South Africa: The Political Economy of Natural Resource Wealth*. WWF Macroeconomics Programme, Washington. 49-83.
- THOMPSON, Hubert (2006), *Water law: a practical approach to resource management and the provision of services*, Juta and Co Ltd.
- ROUX, Dirk (ed.al) (2006) Bridging the science-management divide: Moving from unidirectional knowledge transfer to knowledge interfacing and sharing, en: *Ecology and Society* 11(1).



- WATER RESEARCH COMMISSION (2004), De Coning, c and T Sherwill, 2004. An Assessment of the Water Policy Process in South Africa (1994 to 2003). Water research Commission Report TT232/04.
- WATER RESEARCH COMMISSION (2006), Mazibuko, Gugu and Guy Pegram. Evaluation of the Opportunities for Cooperative Governance between Catchment Management Agencies and Local Government.
- **Se puede acceder a todos los documentos públicos en la página oficial del gobierno sudafricano: <http://www.info.gov.za/>**