

**NECESIDAD DE HACER LLEGAR A LOS DESTINATARIOS
FINALES LOS BENEFICIOS DE LOS PROYECTOS DE
COOPERACIÓN TÉCNICA RELACIONADOS
CON EL AGUA:**

**NECESIDAD DE SALVAR LA DISTANCIA ENTRE
EL PLANO NORMATIVO Y EL OPERACIONAL EN
EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
(ESTUDIOS DE CASOS EN
DOS PAÍSES DE ÁFRICA)**

Informe preparado por

Eduard Kudryavtsev

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2002**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Abreviaturas		v
RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		vii
INTRODUCCIÓN	1 - 11	1
I. MARCO Y METODOLOGÍA	12 - 30	3
A. Marco	12 - 24	3
1. Bases para la acción y principales esferas de actividad para el sector de los recursos de agua dulce	12 - 13	3
2. Las comunidades locales y las esferas clave de actividad para el sector de los recursos de agua dulce	14 - 20	3
3. Las comunidades locales y la ejecución del Programa 21	21 - 22	4
4. Las bases para la acción y los organismos del sistema de las Naciones Unidas en el sector de los recursos de agua dulce	23	4
5. Centros de coordinación del Subcomité del CAC sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos	24	5
B. Metodología	25 - 30	5
II. RETOS Y LIMITACIONES DEL SUBCOMITÉ DEL CAC SOBRE EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS	31 - 47	7
A. El Subcomité y las actividades operacionales	31 - 34	7
B. Retos y limitaciones: la distancia entre la teoría y la práctica	35 - 47	7
III. ESTUDIOS DE CASOS	48 - 115	11
A. Zambia	51 - 80	11
1. El país	51 - 54	11
2. Sistema de las Naciones Unidas	55 - 57	12
3. Programa del UNICEF de Abastecimiento de Agua, Saneamiento y Educación Sanitaria (WASHE)	58 - 64	12

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
III. A. (continuación)		
4. Programas SIWUP y WIN (asistencia técnica de la FAO)	65 - 80	14
4.1. Programa SIWUP	69 - 73	15
4.2. Proyecto WIN	74 - 80	16
B. Madagascar	81 - 97	17
1. El país	81 - 83	17
2. Sistema de las Naciones Unidas	84 - 87	17
3. El Programa del PNUD de lucha contra la pobreza	88 - 89	18
4. El Componente hídrico en el Gran Sur (ejecutado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas)	90 - 97	18
C. Conclusiones generales	98 - 106	19
D. Conclusiones en relación con los programas y los proyectos	107 - 115	21
1. El programa WASHE (Zambia)	107 - 109	21
2. Los programas SIWUP y WIN (Zambia)	110 - 111	22
3. El agua en el Gran Sur (Madagascar)	112 - 115	22
ANEXO I		24

ABREVIATURAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AIF	Asociación Internacional de Fomento
ANDEA	Departamento Nacional de Agua y Saneamiento
CAC	Comité Administrativo de Coordinación (ahora JJE)
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica para Europa
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
ECP	Evaluación común para los países
EPAS	Estrategia y plan de acción para el sector
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FNUCI	Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer
IPTRID	Programa Internacional de Investigaciones Tecnológicas sobre Riego y Avenamiento
JJE	Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONUSIDA	Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SIWUP	Programa de riego y utilización del agua para pequeños agricultores
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNU	Universidad de las Naciones Unidas
WASHE	Agua, saneamiento y educación sanitaria
WASHE-A	Agua, saneamiento y educación sanitaria en las aldeas
WASHE-D	Agua, saneamiento y educación sanitaria en los distritos
WIN	Mujer, riego y nutrición
WSS	Abastecimiento de agua y saneamiento

RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

OBJETIVO:

Señalar los problemas con que tropieza el sistema de las Naciones Unidas y las oportunidades de que dispone en el sector de los proyectos de cooperación técnica relacionados con el agua, especialmente la manera de fortalecer la colaboración entre sus organizaciones a fin de que los destinatarios finales obtengan el máximo beneficio.

CONCLUSIONES

a) El examen de las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el sector de los recursos hídricos hecho por el Inspector indicó que hay una distancia entre las actividades realizadas en el plano normativo, por una parte, y las actividades operacionales realizadas posteriormente sobre el terreno, por la otra. Eso contribuye a las dificultades que encuentra el sistema de las Naciones Unidas en su afán de lograr que sus actividades sobre el terreno se integren y complementen y por eso limita los beneficios que los destinatarios podrían obtener de esas actividades. Es necesario adoptar medidas para salvar esa distancia y mejorar la coordinación y la colaboración entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de este sector.

b) Algunas de esas medidas deberían adoptarse a nivel normativo, en el plano del Subcomité del CAC sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos¹, que se encarga de la coordinación de las actividades correspondientes al capítulo 18 del Programa 21 (véanse los párrafos 12 a 22 *infra*) y tiene el mandato de, entre otras cosas, mejorar la coordinación de las actividades realizadas en los países por las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas respecto de la aplica-

¹ Durante la preparación del presente informe, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) estaba reformando su mecanismo y considerando opciones e ideas para reformar su mecanismo subsidiario, incluso el Subcomité sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos, que también es objeto de examen y de varias recomendaciones en el informe. En ese contexto, y en su decisión 2001/321 de 24 de octubre de 2001, el Consejo Económico y Social "acordó cambiar el nombre del Comité Administrativo de Coordinación por el de Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación sin modificar su mandato". Si bien dicha Junta reestructuró su propio mecanismo, la decisión relativa a su mecanismo subsidiario se dejó para después de la celebración de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (Sudáfrica) (26 de agosto a 4 de septiembre de 2002). Se espera que el primer conjunto de medidas se adopte en el plano normativo en el Subcomité sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos o en su sucesor.

ción de enfoques integrados del aprovechamiento, la ordenación y el uso de los recursos hídricos (véanse los párrafos 23 y 24 *infra*). El objeto de ese primer conjunto de medidas es concentrarse más en esa función particular en las actividades del Subcomité, al mismo tiempo que se le dota de medios e instrumentos para asumir esa función, especialmente mejorando la orientación y la labor de establecimiento de contactos y velando por mejorar la interacción y las corrientes de información, con miras a que ese mecanismo de coordinación interinstitucional esté más acorde con las necesidades y realidades de los países.

c) El segundo conjunto de medidas debe adoptarse en el plano nacional para mejorar la coordinación y la colaboración sobre el terreno entre las organizaciones de las Naciones Unidas, incluso mediante una mejor gestión de las corrientes de información y la interacción con el Subcomité, facilitar la aplicación de enfoques integrados del aprovechamiento, la gestión y el uso de los recursos hídricos y lograr que las comunidades a que están destinados los proyectos de cooperación técnica relacionados con el agua reciban el máximo beneficio².

d) Cabe señalar en este contexto que el Consejo Económico y Social, habiendo examinado el informe sinóptico anual del CAC correspondiente al año 2000 (E/2001/55), invitó al CAC "a que se cerciorase de que la reforma de su mecanismo subsidiario afianzara a los órganos interinstitucionales y los procesos que habían recibido mandatos concretos de órganos intergubernamentales, en particular los relacionados con la aplicación coordinada de los resultados de las conferencias y

² El informe está dedicado al mecanismo y las actividades del sistema de las Naciones Unidas en los planos mundial y nacional y por eso recomienda medidas concretas en esos dos planos. Para la preparación del informe no se examinaron ni el mecanismo ni las actividades de las Naciones Unidas en el plano regional. No obstante, algunos funcionarios hicieron gran hincapié en la necesidad de mejorar la coordinación en el plano regional y en la importante función que tienen al respecto las comisiones regionales y los órganos interinstitucionales regionales que se ocupan del agua, como se observa en el párrafo 47 *infra*.

las cumbres de las Naciones Unidas, así como los aprobados por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General³. Cabe esperar que las recomendaciones del informe contribuyan al logro de ese objetivo, como desean los Estados Miembros.

MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN SE RECOMIENDA EN EL PLANO NORMATIVO

e) La búsqueda y selección de los proyectos que se habrían de utilizar como estudios de casos para el presente informe resultó difícil. Eso se debió en parte a la falta de una base de datos consolidada y fidedigna para los proyectos de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas en el sector de los recursos hídricos, lo que limita la transparencia y las posibilidades de mejorar la coordinación y la colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas (y otros donantes) en los países (véanse los párrafos 42 y 98 a 101 *infra*).

RECOMENDACIÓN 1

La Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) debería pedir al Subcomité que establezca una base de datos de los proyectos de cooperación técnica relacionados con el agua que ejecutan o financian las organizaciones del sistema. La secretaría del Subcomité debería mantener y actualizar constantemente la base de datos, que podría clasificarse tanto por temas como geográficamente y debería contener, entre otras cosas, información sobre los objetivos, el carácter y las actividades de los proyectos incluidos, la región de ejecución en el país receptor y los destinatarios finales previstos.

f) Varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han elaborado directrices para algunas de sus actividades en el sector del agua y se han preparado algunas directrices conjuntas que incluyen aspectos intersectoriales concretos. No obstante, no hay todavía directrices comunes y detalladas para las organizaciones del sistema que orienten a los organismos de las Naciones Unidas (y otros agentes de desarrollo en los planos nacional e internacional) en la ejecución de sus proyectos de desarrollo relacionados con el agua (véase el párrafo 45 *infra*). Si bien el Inspector está consciente de las dificultades que entraña la elaboración de dichas directrices, considera que para ello el Subcomité podría aprovechar gran parte del material y los conocimientos técnicos de que disponen sus miembros y podría obtener

³ Decisión 2001/302 del Consejo Económico y Social de 26 de julio de 2001.

de determinados donantes más fondos y asistencia de expertos⁴.

RECOMENDACIÓN 2

La JJE debería pedir al Subcomité que, mediante un arreglo conjunto entre sus miembros, prepare directrices comunes y detalladas para la ejecución de los proyectos de las Naciones Unidas para el aprovechamiento y la ordenación de los recursos hídricos. Las directrices deberían incorporar, en el grado posible, los aspectos intersectoriales de los proyectos sobre agua con el fin de fomentar la colaboración interinstitucional en el plano nacional. También deberían garantizar, entre otras cosas, que durante todo el ciclo de los proyectos sobre el agua se tengan plenamente en cuenta los objetivos y las actividades pertinentes del Programa 21.

g) Si bien cada organización miembro del Subcomité trata de incorporar en sus actividades las cuestiones normativas planteadas y convenidas en sus reuniones (por ejemplo, sobre cuestiones relativas al género), eso se hace individualmente y aplicando distintos enfoques. Los resultados de esas reuniones y las decisiones adoptadas en ella no se hacen llegar sistemáticamente al plano nacional para que se sean examinados u obtener reacciones al respecto (véase el párrafo 40 *infra*). Es necesario dar más visibilidad a la labor del Subcomité y sus decisiones (incluso para los Estados miembros), como medio constantemente actualizado de comunicación e interacción entre el Subcomité y las oficinas de las Naciones Unidas en los países (así como otros foros y agentes que trabajan en el sector del agua).

RECOMENDACIÓN 3

La JJE debería pedir al Subcomité que establezca su sitio Web⁵. El sitio Web debería, entre otras cosas, proporcionar información sustantiva sobre las reuniones del Subcomité y las decisiones que adopta, y proporcionar vínculos con la base de datos y las directrices pedidas en las recomendaciones 1 y 2 *supra*. También debería permitir compartir experiencias y prácticas efectivas, así como actividades

⁴ Durante la preparación del informe, la secretaría del IPTRID (véase el párrafo 67 *infra*) manifestó su interés en contribuir a esa actividad. También podría ser útil al respecto la experiencia de la Comisión Europea en la elaboración de sus directrices (véase la nota de pie de página 30 *infra*).

⁵ El establecimiento de un sitio Web para el Subcomité fue una de las medidas recomendadas previamente, pero no aplicadas, para mejorar sus métodos de trabajo (véase el párrafo 33 *infra*). No obstante, el objetivo de esta recomendación es relacionar el sitio Web con las actividades operacionales en el plano nacional.

complementarias y de colaboración, en los proyectos relativos al agua ejecutados por las organizaciones de las Naciones Unidas u otros donantes.

h) En el Subcomité se carece de un mecanismo o dispositivo sistemático para promover proyectos y propugnar una mayor participación interinstitucional en los proyectos financiados o ejecutados por uno o más de sus miembros, especialmente cuando los programas o proyectos no se han originado en el propio Subcomité (véase el párrafo 41 *infra*). Tampoco hay un dispositivo o foro sistemático para exponer, examinar y tratar de resolver en el plano normativo los problemas operacionales interinstitucionales que no pueden resolverse en el plano nacional y permitir la interacción y el intercambio de información entre el Subcomité y plano local (véanse los párrafos 36, 37, 43 y 44 *infra*).

RECOMENDACIÓN 4

La JJE debería pedir al Subcomité que dedique parte de sus períodos de sesiones a cuestiones operacionales, incluso la producción temprana de programas y proyectos nuevos a fin de mejorar la integración y la complementariedad en la etapa de formulación; el examen de problemas operacionales concretos que afecten a varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional; el examen de cuestiones normativas u operacionales planteadas al Subcomité por alguno de los comités operacionales de las Naciones Unidas sobre los recursos hídricos pedidos en la recomendación 7 *infra*; el examen y el seguimiento de los programas o proyectos conjuntos originados en el Subcomité; y el examen de actividades conjuntas en casos de emergencia o problemas importantes en el sector de los recursos hídricos en países determinados. Como los recursos asignados por las organizaciones a su participación en las reuniones del Subcomité son limitados, la JJE debería alentar al Subcomité a utilizar más ampliamente la tecnología moderna de comunicación a fin de contar, durante la parte pertinente de los períodos de sesiones, con la participación de los asesores técnicos dedicados a las cuestiones operacionales que se examinan.

i) El Inspector confirmó en su examen que los recursos y la capacidad técnica de que dispone la secretaria del Subcomité son sumamente limitados. Muchos funcionarios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que pertenecen al Subcomité mencionaron repetidas veces que ese problema era un gran obstáculo para que el Subcomité desempeñase eficazmente las funciones confiadas a él, especialmente su función requerida de mejorar la coordinación de las actividades en el plano nacional. Eso también se ha

puesto de relieve en exámenes anteriores de la labor del Subcomité (véase el párrafo 46 *infra*).

RECOMENDACIÓN 5

La JJE debería aumentar los recursos y la capacidad técnica de la secretaria del Subcomité, incluso mediante la creación de uno o dos puestos de funcionarios del cuadro orgánico de dedicación total. Para ese puesto o esos puestos deberían contratarse candidatos con conocimientos técnicos en el sector de los recursos hídricos y la tecnología de la información, a fin de que la secretaria del Comité pueda desempeñar más eficazmente las funciones que se le han confiado y emprender nuevas actividades como las descritas en las recomendaciones 1 a 4. Esos puestos podrían financiarse mediante un arreglo de financiación conjunta convenida entre los miembros de la JJE que participan en la labor del Subcomité⁶, o externamente.

MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN SE RECOMIENDA EN EL PLANO DE EJECUCIÓN (PLANO NACIONAL)

j) Durante las misiones sobre el terreno se observó que, pese a los esfuerzos realizados en la preparación de la evaluación común para los países (EC) y el marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD), esa actividad sigue siendo principalmente teórica y la aplicación del MANUD en actividades operacionales coordinadas, integradas y de colaboración por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sigue lejos de lograrse en general, y en el sector del agua en especial. Además, y en vista de la limitación de los recursos de que dispone cada organización, el efecto que tienen los proyectos ejecutados individualmente por las organizaciones del sistema, especialmente en el sector del agua, sobre el nivel de vida de las comunidades destinatarias, es bastante limitado. En consecuencia, esas actividades individuales no logran alcanzar el objetivo de que las comunidades destinatarias obtengan el máximo beneficio y de que el efecto en ellas de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas sea óptimo (véanse los párrafos 104 a 106 *infra*).

⁶ Un arreglo convenido de financiación conjunta entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que pertenecen al Subcomité promovería también entre los miembros del Subcomité el interés en la Secretaría y podría hacerla más estable.

RECOMENDACIÓN 6

La Asamblea General tal vez desee pedir, por conducto de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y del Consejo Económico y Social, que los coordinadores residentes de las Naciones Unidas mejoren y complementen las actividades actuales del MANUD con un proceso de "MANUD operativo" en que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, trabajando en el plano nacional en general y en el sector de los recursos hídricos en particular, orientarían, en el grado posible y de conformidad con sus respectivos mandatos, sus programas y proyectos en el país receptor hacia la integración de las actividades de manera que en la fase de formulación de los programas y proyectos conjuntos se determinen los elementos de integración y complementariedad⁷. La Asamblea General tal vez desee también recomendar, por conducto de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y del Consejo Económico y Social, que esas actividades integradas se inicien en determinadas zonas comunes del país en que haya necesidad y se usen como programas o proyectos experimentales para luego ampliarlas al plano nacional con la participación de las autoridades nacionales y locales y la asistencia de otros donantes.

k) La falta de una estructura institucional en el plano nacional que abarque a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan del sector del agua en un país determinado contribuye a la falta de coordinación y colaboración interinstitucionales en el plano nacional, o a que no sean adecuadas. Priva a las organizaciones del sistema que se ocupan de proyectos relacionados con el agua en el país de un mecanismo sistemático de comunicación, interacción e intercambio de experiencia, así como de coordinación con otros donantes y con las autoridades nacionales (véanse los párrafos 39, 99 y 100 *infra*). También contribuye a la falta de comunicación y de interacción entre las actividades emprendidas y las decisiones convenidas en el plano normativo en el Subcomité y su ejecución sistemática y coordinada en el plano nacional (véanse los párrafos 36, 37, 39 y 40 *infra*).

⁷ La Asamblea General, en la sección IV de su resolución 56/201 de 21 de diciembre de 2001, relativa a la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, observó que, "si bien se han hecho progresos desde la introducción de la evaluación común para los países y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su etapa experimental, es necesario seguir mejorando el proceso preparatorio y la calidad de esos instrumentos...".

RECOMENDACIÓN 7

Conjuntamente con la recomendación 6 *supra* y como medio de llevarla a la práctica en el sector de los recursos hídricos, la Asamblea General tal vez desee pedir, por conducto de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y del Consejo Económico y Social, que los coordinadores residentes de las Naciones Unidas establezcan, según proceda, comités operacionales encargados del agua con la participación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que ejecutan en el país proyectos relacionados con el agua, representadas por su experto principal o sus expertos principales en recursos hídricos de la oficina en el país⁸. La Asamblea tal vez desee también recomendar, por conducto de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y del Consejo Económico y Social, que se confíe a dichos comités, entre otras, las siguientes funciones: mejorar la coordinación, la colaboración y el intercambio de experiencias entre sus miembros; estudiar las posibilidades de integración y complementariedad entre sus programas y proyectos en los países; determinar maneras coordinadas y concertadas de que las Naciones Unidas se dirijan a las autoridades nacionales competentes y también a los donantes y a otros agentes que no pertenecen a las Naciones Unidas y se ocupan en el país del sector del agua; ejecutar y supervisar otras actividades interinstitucionales en el plano nacional, incluso las que figuran en las recomendaciones 8 a 10; trabajar como interlocutores del Subcomité como y cuando se requiera, y difundir y examinar los medios de ejecución de las decisiones presidentes de éste, según proceda.

l) Las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (y otros agentes) que trabajan en proyectos relacionados con el agua en la misma región utilizan a menudo enfoques de participación o técnicas de información, educación y comunicación diferentes, lo que resta coherencia en la sensibilización de las comunidades a que se quiere llegar. En otros casos, diferentes organizaciones del sistema recurren a las mismas organizaciones no gubernamentales que trabajan en el lugar para que realicen básicamente el mismo trabajo, pero con enfoques distintos (dependiendo de los principios y los métodos de la organización), lo que a veces causa confusión en las comunidades destinatarias y duplicación de los esfuerzos de las organizaciones per-

⁸ La Asamblea General, en la sección VII de su resolución 56/201, reafirmó que "el sistema de coordinadores residentes... es un instrumento clave para la coordinación eficiente y efectiva de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas...".

tinentes del sistema y en el uso de sus recursos (véanse los párrafos 40, 99 y 100 *infra*).

RECOMENDACIÓN 8

La Asamblea General tal vez desee pedir, por conducto de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y del Consejo Económico y Social, que los coordinadores residentes de las Naciones Unidas velen por que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en proyectos relacionados con el agua armonicen, cuando proceda, sus enfoques de participación y técnicas de información, educación y comunicación sobre el terreno, y que los comités operacionales encargados del agua, cuya creación se pidió en la recomendación 7 *supra*, faciliten y supervisen esos esfuerzos, incluso mediante el intercambio de información y experiencias entre sus miembros y la realización de seminarios u otras formas de interacción con agentes que no pertenecen a las Naciones Unidas y prestan servicios a las mismas comunidades o a otras análogas.

m) Si bien algunos programas y proyectos experimentales de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen en general éxito, su ampliación al plano nacional no siempre alcanza el mismo nivel de éxito deseado. Las deficiencias que acompañan al proceso de ampliación se atribuyen principalmente a la limitada capacidad nacional y local. Es preciso determinar y resolver regularmente esas deficiencias de manera que garanticen la sostenibilidad de esos programas y proyectos (véanse los párrafos 108 y 109 *infra*).

RECOMENDACIÓN 9

La Asamblea General tal vez desee pedir, por conducto de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y del Consejo Económico y Social, que los coordinadores residentes de las Naciones Unidas velen por que las organizaciones del sistema hagan el seguimiento de sus programas y proyectos experimentales ampliados al plano nacional, incluso las actividades integradas experimentales preconizadas en la recomendación 6 *supra*, y que ese seguimiento se haga en colaboración con las autoridades nacionales a intervalos razonables y sus resultados se utilicen para mejorar y consolidar la capacidad nacional y local

pertinente. La Asamblea, por conducto de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y del Consejo Económico y Social, tal vez desee invitar a los donantes que apoyan el proceso de ampliación a que consideren la posibilidad de proporcionar fondos con ese objetivo.

n) La ventaja comparativa que tienen las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el suministro de asistencia técnica a los proyectos de agua o en su ejecución no se tiene sistemáticamente en cuenta en el plano nacional. Por ejemplo, si bien dentro del Subcomité los centros de coordinación de las organizaciones de las Naciones Unidas están claramente asignados a cada una de las esferas clave individualizadas en el capítulo 18 del Programa 21 y se basan en principio en la ventaja comparativa de cada organización del sistema y en su función de liderazgo en la esfera de que se trate (véase el párrafo 24 *infra*), esa estructura no se considera ni aplica sistemáticamente en el plano nacional. Una división del trabajo coordinada y adecuada se necesita principalmente en los países donde recién se están formulando políticas y planes nacionales sobre el agua y se están estableciendo las instituciones nacionales pertinentes, a fin de lograr el suministro racional y bien orientado de servicios a las comunidades, al mismo tiempo que se apoyan las tareas estratégicas de fortalecimiento institucional y formulación de políticas nacionales sostenibles (véanse los párrafos 37, 38 y 112 a 114 *infra*).

RECOMENDACIÓN 10

La Asamblea General tal vez desee pedir, por conducto de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y del Consejo Económico y Social, que los coordinadores residentes de las Naciones Unidas, en consulta con los comités operacionales encargados del agua pedidos en la recomendación 7 *supra*, velen por el uso óptimo de la experiencia y los recursos de las organizaciones miembros de éstos en el plano nacional mediante una división del trabajo coordinada y adecuada en que se tengan presentes las ventajas comparativas de cada organización, especialmente en el apoyo a las tareas estratégicas de fortalecimiento institucional y formulación de políticas nacionales sostenibles.

INTRODUCCIÓN

1. Hace algunos años el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) presentó a la Dependencia Común de Inspección (DCI) una propuesta para que realizara un estudio sobre la manera de hacer llegar a los destinatarios finales los beneficios de los proyectos de cooperación técnica⁹. El año 2000, cincuentenario del inicio de las actividades de cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas¹⁰, ofreció a la Dependencia la oportunidad de reanudar el examen de la propuesta del OIEA y otras ideas de la Dependencia relacionadas con el examen de las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas. Esa tarea condujo a la preparación del presente informe, que se incluyó en el programa de trabajo de la DCI correspondiente al año 2001.

2. A lo largo de los años, los proyectos de cooperación técnica han sido una manifestación importante y concreta del apoyo prestado por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a los países en desarrollo para crear y fomentar su capacidad nacional y regional de desarrollo. Sin embargo, existe la necesidad de velar constantemente por que los destinatarios finales aprovechen al máximo los beneficios derivados de esos proyectos¹¹, en particular mediante el fortalecimiento de la colaboración, en todos los niveles, entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y una utilización óptima de los recursos y capacidades del sistema y sus organizaciones.

3. Como las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas se han extendido en el transcurso de los años para abarcar varios, sino todos, los aspectos relacionados con el bienestar económico y

social de los pueblos, el Inspector consideró que la selección de una esfera determinada de la cooperación técnica permitiría adoptar un enfoque más definido en el informe y examinar mejor las actividades emprendidas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en esa esfera. Ello a su vez contribuiría a un mejor logro del objetivo general del informe, que se describe en el resumen.

4. El Inspector consideró que la cooperación en el ámbito de los recursos de agua dulce era un tema sumamente interesante en el que se podía centrar la atención en el informe teniendo en cuenta lo siguiente: los recursos hídricos constituyen una esfera importante de la cooperación técnica en el sistema de las Naciones Unidas; la participación de muchas organizaciones del sistema en esa esfera; los diversos aspectos de la cooperación en esa esfera; y la importancia especial y cada vez mayor que prestan los Estados Miembros a la cooperación en esa esfera, debido a la creciente escasez y demanda de recursos de agua dulce en los diversos países y regiones de todo el mundo¹².

5. Para esa elección el Inspector se basó también en la determinación manifestada por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas en la Declaración del Milenio de reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o no puedan costearlo, y poner fin a la explotación insostenible de los recursos hídricos formulando estrategias de ordenación de esos recursos en los planos, nacional y local, que promuevan un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado¹³. De hecho, los recursos hídricos y el saneamiento, la salud y la productividad agrícola (todos directamente relacionados con actividades y cuestiones relativas a los recursos de agua dulce) fueron seleccionados por el Secretario General de las Naciones Unidas como

⁹ Al hacer esa propuesta en 1999, la secretaría del OIEA señaló que los resultados positivos de los proyectos de asistencia técnica a veces se limitaban a la fase experimental y no tenían repercusiones más amplias. Añadió que en una evaluación del OIEA se indicaba que si bien se había mencionado reiteradamente la importancia de hacer llegar a los destinatarios finales las tecnologías, no había nada que indicara que esa transferencia se hubiera producido realmente (IAEA-PDE-95/01).

¹⁰ La Asamblea General y el Consejo Económico y Social establecieron el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT) en 1950.

¹¹ Teniendo presente que el objetivo fundamental de las actividades del sistema de las Naciones Unidas es el aumento del bienestar de las personas, a los efectos del presente informe se define como destinatarios finales a la población o las comunidades locales, incluidas las mujeres, los niños, los jóvenes o los agricultores que son beneficiarios directos de los proyectos de cooperación técnica de las Naciones Unidas estudiados para la preparación del informe.

¹² Según las previsiones, para 2025 dos terceras partes de la población mundial tendrán que hacer frente a la escasez de agua dulce. Para entonces el mundo necesitará también mejores sistemas para la ordenación de los recursos hídricos que permitan producir alimentos para 2.000 millones más de habitantes ("Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos, El estado actual de la gestión del patrimonio hídrico", Naciones Unidas). Pese a los esfuerzos desplegados por las Naciones Unidas y a nivel mundial, 1.100 millones de personas en el mundo siguen sin tener acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua y 2.400 millones no tienen acceso a servicios de saneamiento mejorados (OMS/UNICEF "Evaluación Mundial del Abastecimiento de Agua y el Saneamiento en 2000").

¹³ Resolución 55/2 de la Asamblea General, de 18 de septiembre de 2000.

tres de las cinco esferas específicas en que la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica, 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002) debía intentar obtener resultados concretos a fin de mejorar las condiciones de vida de todos los seres humanos y a la vez proteger el medio ambiente¹⁴.

6. La difícil situación de África y de su población rural en particular atrajo la atención del Inspector con respecto al tema¹⁵. No es una coincidencia que los Jefes de Estado y de Gobierno hayan puesto de relieve en la Declaración del Milenio su empeño en atender las necesidades especiales de los países de África y hayan expresado en ese contexto su firme determinación de adoptar medidas especiales para hacer frente a los problemas de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible en el continente; de ahí que se haya centrado en la región de África la selección definitiva de los proyectos de cooperación técnica relacionados con el agua, concretamente en Zambia y Madagascar como estudios de casos del informe (véanse en los párrafos 25 a 30 más detalles sobre la metodología utilizada al respecto).

7. A pesar de ese enfoque geográfico, se conocen suficientes casos y durante la elaboración del informe se ha reunido y examinado material¹⁶ que parece indicar que las conclusiones del informe por lo general se aplican también a otros países y regiones del mundo donde las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

¹⁴ Las otras dos esferas son los recursos energéticos así como la diversidad biológica y la ordenación de los ecosistemas. Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas titulada "Towards a Sustainable Future", conferencia anual sobre el medio ambiente en el Museo de Historia Natural de los Estados Unidos, Nueva York, 14 de mayo de 2002.

¹⁵ África tiene menos servicios de abastecimiento de agua que cualquier otra región, y sólo el 62% de la población tiene acceso a servicios mejorados de abastecimiento de agua. Además, apenas un 60% de la población dispone de servicios de saneamiento. La situación es mucho peor en las zonas rurales, donde el acceso a mejores servicios de abastecimiento de agua y saneamiento difícilmente alcanza al 47 y al 45% de la población, respectivamente, en comparación con un 85 y un 84%, respectivamente, en las zonas urbanas ("Evaluación Mundial del Abastecimiento del Agua y el Saneamiento en 2000", OMS/UNICEF). Además, cerca de una tercera parte de la población del África al sur del Sáhara no dispone de alimentos suficientes (Kofi Annan, *Nosotros los niños y las niñas: Cumplir las promesas de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.XX.19, septiembre de 2001).

¹⁶ Véanse, por ejemplo, los informes del Secretario General titulados "El agua, recurso fundamental para el desarrollo sostenible" (E/CN.17/2001/PC/17) y "Actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en materia de recursos de agua dulce" (E/CN.17/1998/3).

prestan asistencia técnica en el ámbito de los recursos de agua dulce.

8. Para alcanzar el objetivo del informe, el Inspector examinó las actividades y el desempeño de los organismos del sistema de las Naciones Unidas en el sector de los recursos hídricos, tanto en la fase de la intervención de los organismos del sistema, es decir, la fase normativa o previa (que normalmente se desarrolla en la Sede) como en la fase operacional o de ejecución (que normalmente se desarrolla sobre el terreno). El marco y la metodología elaborados en el capítulo I del informe prepararon el terreno para el examen y las conclusiones del Inspector con respecto a ambas fases.

9. La experiencia del informe demostró que era sumamente difícil determinar y establecer un vínculo directo entre las actividades de los organismos del sistema de las Naciones Unidas en el plano normativo y las actividades operacionales que se realizan sobre el terreno (especialmente debido al alto grado de descentralización que existe actualmente con respecto a las actividades sobre el terreno en la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas). Sin embargo, el Inspector intentó determinar formas en que esos dos planos de actividades podían (y debían) relacionarse e interactuar para lograr un mejor funcionamiento de ambos y, ante todo, aumentar al máximo los beneficios para los destinatarios de esas actividades. En ese contexto, el Inspector intentó formular recomendaciones concretas, prácticas y viables para el sistema.

10. Sin embargo, es preciso insistir enfáticamente en que cualesquiera que sean las medidas que adopten los organismos del sistema de las Naciones Unidas, no pueden sustituir las medidas ni las actividades que aprueben o emprendan los gobiernos nacionales, ya sea por medio de los órganos intergubernamentales pertinentes o a nivel nacional. De hecho, una mayor coordinación y coherencia en esos niveles proporcionarán mejor orientación a los organismos del sistema de las Naciones Unidas y facilitarán el proceso de rendición de cuentas de esos organismos, lo que sin duda beneficiará a las personas necesitadas de los países en desarrollo.

11. El Inspector agradece que se le haya ofrecido, durante la elaboración del presente informe, la oportunidad de reunirse con algunas comunidades locales africanas en Zambia y en Madagascar para analizar sus opiniones y sus necesidades, y desea agradecerles su cooperación e interacción. Desea, además, expresar su agradecimiento a los equipos de las Naciones Unidas en ambos países, así como a los numerosos funcionarios del sistema de las Naciones Unidas, funcionarios gubernamentales y autoridades locales que compartieron con él sus experiencias y conocimientos especializados pertinentes.

I. MARCO Y METODOLOGÍA

A. Marco

1. Bases para la acción y principales esferas de actividad para el sector de los recursos de agua dulce

12. Las bases fundamentales para la acción, sobre todo para las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de los recursos hídricos figuran, principalmente en el Plan de Acción de Mar del Plata, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua en 1977¹⁷, y en las disposiciones pertinentes del Programa 21, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992¹⁸, especialmente en las disposiciones del capítulo 18.

13. En el capítulo 18 del Programa 21 se determinaron siete esferas clave de actividad para el sector de los recursos de agua dulce. Se formularon los objetivos concretos, las actividades que debían llevarse a cabo y los medios para ejecutarlas con respecto a cada esfera. Esas esferas son las siguientes:

- a) Ordenación y aprovechamiento integrados de los recursos hídricos;
- b) Evaluación de los recursos hídricos;
- c) Protección de los recursos hídricos, la calidad del agua y los ecosistemas acuáticos;
- d) *Abastecimiento* de agua potable y saneamiento;
- e) El agua y el *desarrollo* urbano sostenible;
- f) El agua para la producción sostenible de alimentos y el desarrollo rural sostenible;
- g) *Repercusiones* del cambio climático en los recursos hídricos.

¹⁷ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, 14 a 25 de marzo de 1977 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.77.II.A.12), cap. I.

¹⁸ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Rio de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.I.8, y Corr.) vol. I: Resoluciones aprobadas por la Conferencia, resolución 1, anexo II.

2. Las comunidades locales y las esferas clave de actividad para el sector de los recursos de agua dulce

14. Por lo general se reconoce la función que desempeñan las comunidades locales en todo el sector de los recursos de agua dulce, aunque se pone de relieve con respecto a los objetivos de tres de las esferas clave de actividad que se definen en el capítulo 18.

Ordenación y aprovechamiento integrados de los recursos hídricos

15. Uno de los principales objetivos que se han fijado en esta esfera es elaborar, ejecutar y evaluar proyectos y programas que sean tanto económicamente eficientes como socialmente adecuados en el marco de estrategias definidas con claridad y basadas en un enfoque de plena participación del público, incluidas las mujeres, la juventud, las poblaciones indígenas y las comunidades locales, en la adopción de medidas y decisiones sobre la ordenación de los recursos hídricos.

16. Una de las actividades que han de emprender en esa esfera los Estados, mediante la cooperación bilateral o multilateral, especialmente con las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes, según proceda, es formular técnicas de participación del público y aplicarlas en la adopción de decisiones, en particular fortaleciendo el papel de la mujer en la planificación y la ordenación de los recursos hídricos. Se alienta también a los Estados, según proceda, a delegar la ordenación de los recursos hídricos en el nivel más bajo que resulte apropiado, en particular mediante la descentralización de los servicios públicos hacia las autoridades locales, las empresas privadas y las comunidades.

Abastecimiento de agua potable y saneamiento

17. Uno de los principios rectores de los objetivos del Programa es la administración comunitaria de los servicios, con el apoyo de medidas para fortalecer las instituciones locales en su tarea de ejecutar y sostener los programas de abastecimiento de agua y saneamiento.

18. Las actividades recomendadas para la aplicación del programa en esa esfera incluyen las siguientes: fomentar el aprovechamiento y la ordenación de los recursos hídricos sobre la base de un enfoque de participación de los usuarios, los planificadores y los encargados de la formulación de políticas en todos los niveles; aplicar el principio de que las decisiones deben adoptarse al nivel más bajo que resulte apropiado, consultando al público y con la participación de los usuarios en la planificación y la ejecución de los proyectos relaciona-

dos con el agua; estimular a la población local, especialmente a las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas y las comunidades locales, para que participe en la ordenación del agua; establecer vínculos entre los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos hídricos y la ordenación comunitaria de las aguas locales.

El agua para la producción sostenible de alimentos y el desarrollo rural sostenible

19. Los objetivos para esta esfera de actividad ponen de relieve los principios estratégicos fundamentales para una ordenación global, integrada y ecológicamente racional de los recursos hídricos en el marco rural. En esos principios se señala que las comunidades locales deben participar en todas las fases de la ordenación de esos recursos, velando por la plena participación de la mujer, habida cuenta de la función fundamental que desempeña en el abastecimiento, la ordenación y el aprovechamiento del agua en sus actividades cotidianas; y que es necesario reconocer y apoyar activamente la función de las poblaciones rurales, en particular la de las mujeres.

20. Algunas de las actividades que se recomiendan en esta esfera son las siguientes: promover el acceso de la comunidad a la propiedad de los servicios de abastecimiento de agua; apoyar a los grupos de usuarios del agua con el objeto de mejorar los resultados de la ordenación a nivel local; y desarrollar, en pequeña escala, el riego y el suministro de agua para el consumo humano y el ganado, y para la conservación del suelo y del agua.

3. Las comunidades locales y la ejecución del Programa 21

21. Desde la aprobación del Programa 21, los Estados Miembros han puesto de relieve, reiteradamente y en diversos foros, la importante función que desempeñan las comunidades locales en el sector del agua dulce. En 1994, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su segundo período de sesiones (E/1994/33/Rev.1-E/CN.17/1994/20/Rev.1, párr. 136) recomendó que los países prestaran atención prioritaria al aprovechamiento, la movilización y la utilización integrados de los recursos hídricos en forma holística, destacando al mismo tiempo la importancia de la participación de las comunidades locales, en particular de las mujeres. Además, la Comisión estimó que, para lograr cambios por medio de los nuevos enfoques basados en el Programa 21, había que prestar, entre otras cosas, especial atención a la participación de las personas que resultarían directamente afectadas por las estrategias de aprovechamiento del agua en la planificación de los proyectos de infraestructura hídrica, así como a la adopción de medidas que permitieran un aprovechamiento integrado del agua al

nivel apropiado más bajo y la introducción de un sistema de gestión sostenible de la demanda (ibíd., párr. 139 d)).

22. En 1997, la Asamblea General, en su período extraordinario de sesiones dedicado al examen y la evaluación de la ejecución del Programa 21 (Rio + 5), puso de relieve, entre otras cosas, la urgente necesidad de velar por que las comunidades locales, y las mujeres en particular, siguieran participando en la ordenación del aprovechamiento y el uso de los recursos hídricos. Además, en 1998, en su sexto período de sesiones (E/1998/29-E/CN.17/1998/20), la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible alentó a los gobiernos a que, entre otras cosas, estudiaran la mejor forma de delegar funciones a los niveles mínimos pertinentes para que se encargaran de la organización y la ordenación de los servicios públicos de abastecimiento de agua y saneamiento y de los sistemas de riego, así como de la ordenación de los recursos hídricos en el marco de las políticas nacionales en materia de agua dulce.

4. Las bases para la acción y los organismos del sistema de las Naciones Unidas en el sector de los recursos de agua dulce

23. No existe una organización principal de las Naciones Unidas que tenga la responsabilidad general de la elaboración de políticas relativas a los recursos de agua dulce. El Subcomité del CAC sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos, se encarga de la coordinación institucional y del establecimiento de redes en esa esfera. El Subcomité está integrado por más de 20 entidades del sistema de las Naciones Unidas que participan en el sector de los recursos de agua dulce (algunas de ellas son las siguientes: el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, la CEPA, la CEPE, la CEPAL, la CESPAP, la CESPAP, la FAO, el ONU-Hábitat, el OIEA, el PNUD, el PNUMA, la UNESCO, el ACNUR, el UNICEF, la ONUDI, la UNU, la OMS, la OMM y el Banco Mundial. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales funciona como secretaría del Subcomité y le presta servicios sustantivos para la celebración de sus períodos de sesiones anuales. Algunas de las principales funciones del Subcomité, que se describen en el informe del Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible en su cuarto período de sesiones (ACC/1994/17, págs. 35 y 36), son las siguientes:

a) Vigilar y examinar los avances logrados en la aplicación del Plan de Acción de Mar del Plata y el capítulo 18 del Programa 21 (el Subcomité desempeña la función de coordinador de tareas para el capítulo 18 del Programa 21);

b) Prestar asistencia en la elaboración de los informes sobre cuestiones relacionadas con los recursos hídricos para su presentación a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, el Comité de Recursos Naturales, el Consejo Económico y Social, la Asamblea General y los órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan activamente en esa esfera;

c) Formular estrategias comunes y actividades y programas conjuntos entre los órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluido el examen de las cuestiones relacionadas con el fomento de la capacidad, el desarrollo institucional y de los recursos humanos, y la función de la mujer en la ordenación de los recursos hídricos para lograr un desarrollo sostenible;

d) Constituir un foro para el intercambio de información sobre los programas de trabajo de los órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el sector de los recursos hídricos;

e) Mejorar la coordinación de las actividades de los órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los países con respecto a la aplicación de enfoques integrados para el desarrollo, la ordenación y la utilización de los recursos hídricos.

5. Centros de coordinación del Subcomité del CAC sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos

24. En el desempeño de su función que se describe en el párrafo *a)* anterior, el Subcomité designó, en su 14º período de sesiones, centros de coordinación para cada una de las esferas clave de actividad que se determinan en el capítulo 18 del Programa 21 (véase el párrafo 13 *supra*). Se acordó que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas sería el centro de coordinación para la ordenación y el aprovechamiento integrados de los recursos hídricos; la UNESCO y la OMM para la evaluación de los recursos hídricos; la OMS para la protección de los recursos hídricos, la calidad del agua y los ecosistemas acuáticos, y para los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento; ONU-Hábitat para el agua y el desarrollo urbano sostenible; la FAO con respecto al agua para la producción sostenible de alimentos y el desarrollo rural sostenible; y la OMM para las repercusiones del cambio climático en los recursos hídricos. Con respecto a las cuestiones intersectoriales, se convino en que el INSTRAW, el UNICEF y la UNESCO serían, respectivamente, centros de coordinación para las actividades de comunicación, educación e investigación relacionadas con la mujer. Sin embargo, en los últimos años el PNUD en realidad ha venido asumiendo la función

principal con respecto a las cuestiones que afectan a la mujer.

B. Metodología

25. Teniendo en cuenta el examen del marco mencionado en párrafos anteriores y para atender mejor las necesidades de los destinatarios finales a que se refiere el párrafo 2 de la introducción, en la selección de los estudios de casos para el informe se prestó especial atención a las tres esferas de actividad en que se hace hincapié en la función de las comunidades locales para el logro de los objetivos y se insiste en su participación en las actividades recomendadas en esas esferas. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: la ordenación y el aprovechamiento integrados de los recursos hídricos; los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento; y el agua para la producción sostenible de alimentos y el desarrollo rural sostenible.

26. Con ese propósito, se pidió a los centros de coordinación del Subcomité para esas esferas, a saber, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la OMS y la FAO, que propusieran dos o tres proyectos ejecutados por cada uno de ellos en el sector de los recursos hídricos que pudieran utilizarse como estudios de casos a los efectos del presente informe y que proporcionarían la documentación apropiada sobre cada proyecto propuesto. También se hicieron peticiones similares a otros centros de coordinación del Subcomité, por ejemplo al UNICEF (que participa principalmente en la esfera de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento), la UNESCO y la OMM, en vista del carácter y la magnitud tan importantes de sus actividades en el sector de los recursos hídricos. Además, se solicitó una lista completa de los proyectos realizados por esas organizaciones en los últimos cinco años.

27. Los criterios presentados a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para orientarlos en la formulación de sus propuestas y para alcanzar los objetivos del informe fueron los siguientes: que la participación de los destinatarios finales (la población, las comunidades locales, los agricultores, entre otros) fuera un elemento importante del proyecto; que el proyecto hubiera terminado entre tres y cinco años antes o que se hubiera venido ejecutando durante tres a cinco años para facilitar una evaluación razonable, ya sea de la sostenibilidad del proyecto ya terminado o de las actividades participativas en curso y sus efectos en los destinatarios finales, cuando el proyecto se estuviera ejecutando; que el proyecto fuera de preferencia un programa general de las Naciones Unidas en el país de que se tratase o que se estuviera ejecutando conjuntamente con otras organizaciones de las Naciones Unidas.

28. Se realizó un estudio preliminar de los proyectos propuestos y tres de ellos fueron escogidos como estudios de casos en los que prestan asistencia técnica el Departamento de Asuntos Económicos (el proyecto de Madagascar, que se ejecuta como un componente del programa del PNUD para la reducción de la pobreza y en el que participan varias organizaciones de las Naciones Unidas con otros componentes en la misma región), la FAO y el UNICEF (ambas organizaciones han propuesto proyectos en las mismas regiones en Zambia y, por lo tanto, las comunidades que se benefician son esencialmente las mismas).

29. Se realizaron viajes de estudio a varios lugares donde se estaban ejecutando los proyectos escogidos y se celebraron reuniones con las comunidades beneficiarias, además de reuniones con funcionarios de las organizaciones de las Naciones Unidas y con las autoridades nacionales y locales. Se celebraron también reuniones con los funcionarios competentes en las sedes de varias

organizaciones de las Naciones Unidas, incluidos los representantes de las organizaciones que integran el Subcomité. Además, durante el proceso de preparación del presente informe se observó parte de las deliberaciones del 22º período de sesiones del Subcomité (OMM, Ginebra, septiembre de 2001).

30. Sin embargo, cabe destacar que los estudios de casos no fueron seleccionados según su propia evaluación técnica, sino más bien para contribuir al objetivo del informe como elementos de referencia que permitirán analizar, sobre el terreno, las actividades y el desempeño de las organizaciones de las Naciones Unidas que prestan asistencia técnica a proyectos relacionados con los recursos hídricos, incluso el grado actual de coordinación y colaboración entre las organizaciones a ese nivel y la medida en que puedan lograrse eficazmente aspectos sinérgicos y complementarios en sus actividades en beneficio de las comunidades destinatarias.

II. RETOS Y LIMITACIONES DEL SUBCOMITÉ DEL CAC SOBRE EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

A. El Subcomité y las actividades operacionales

31. Una de las funciones principales confiadas al Subcomité del CAC sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos (véase el párrafo 23, *supra*) es la de mejorar la coordinación de las actividades que desarrollan en el plano de los países las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas respecto de la aplicación de enfoques integrados al desarrollo, la ordenación y la utilización de los recursos hídricos. En varias ocasiones, diversos Estados miembros y sus órganos de expertos han invitado al Subcomité a que active esa función.

32. En su informe sobre su sexto período de sesiones, celebrado en 1998, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (véase la decisión 6/1, relativa a criterios estratégicos para la ordenación de los recursos de agua dulce, párr. 20/c)), invitó al Subcomité a que, en su calidad de coordinador sectorial para la ejecución del capítulo 18 del programa 21, mejorara la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas y acelerara la puesta en práctica del capítulo 18 estudiando posibles medidas para, entre otras cosas: a) determinar los vacíos o contradicciones existentes en la puesta en práctica de los programas de las organizaciones de que se componían, para lo cual habrían de evaluar las principales características y la efectividad de la aplicación de dichas actividades, e incorporar adecuadamente una perspectiva de género en dichas actividades; b) incrementar la eficiencia de la ejecución de los programas y las posibilidades de efectuar una programación conjunta; y c) examinar la posibilidad de establecer arreglos de cooperación y, si procediere, tomar en consideración la experiencia adquirida en los programas existentes del sistema de las Naciones Unidas.

33. Con miras a determinar la mejor manera de cumplir las tareas solicitadas por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su sexto período de sesiones, el Subcomité recabó los servicios de un consultor¹⁹. Sobre la base de las propuestas del consultor, el Subcomité, en una reunión extraordinaria que celebró en La Haya el 23

¹⁹ "Examen de la labor del Subcomité del Comité Administrativo de Coordinación sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos", nota del Secretario General a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su octavo período de sesiones (E/CN.17/2000/18). Cabe observar que la nota del Secretario General consistía principalmente en una breve sinopsis del informe del consultor y no recogía en detalle las cuestiones planteadas ni las recomendaciones que figuraban en el informe.

de marzo de 2000, adoptó una serie de decisiones a fin de mejorar sus métodos y procedimientos de trabajo²⁰. Sin embargo, los miembros del Subcomité no trataron en detalle ni tomaron decisiones respecto de un gran número de cuestiones y problemas de fondo planteados por el consultor en su informe, ni respecto de muchas de las recomendaciones relacionadas con el debido funcionamiento del Subcomité, incluidas las cuestiones de la colaboración y coordinación entre sus miembros y las relativas a la capacidad del Subcomité de llevar a cabo las funciones que se le habían encomendado.

34. El Comité de Energía y Recursos Naturales para el Desarrollo, en el informe sobre su segundo período de sesiones, celebrado en agosto de 2000, recomendó que el Subcomité se centrara en mejorar la coordinación interinstitucional en los planos nacional y regional para racionalizar la ejecución de los proyectos (decisión 2/3; E/2000/32-E/C.14/2000/11)²¹. Mucho antes, en 1994, en el informe sobre su segundo período de sesiones, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible había invitado al Subcomité a que iniciara proyectos modelo, que llevaran a cabo los organismos pertinentes, a fin de examinar y probar la viabilidad de las estrategias para ahorrar agua en los sectores en que se utilizaba en grandes cantidades, tales como los sectores agrícola, industrial, urbano y doméstico (E/1994/33/Rev.1 E/CN.17/1994/20/Rev.1, párr. 138), invitación a la que nunca ha respondido el Subcomité.

B. Retos y limitaciones: la distancia entre la teoría y la práctica

35. El estudio sobre el Subcomité llevado a cabo en el curso de la preparación del presente informe, en particular en relación con su función operacional, así como con el contexto de su labor y de las políticas que aplican algunos de sus miembros respecto de las actividades operacionales, arrojó varias conclusiones. Muchas de ellas se confirmaron y complementaron en los estudios sobre el terreno, como se indica a continuación.

36. En general, hay una distancia que separa la fijación de políticas, la coordinación y el consenso conceptual a que llegan las secretarías de las diversas organiza-

²⁰ Véase ACC/2000/18.

²¹ En su resolución 2001/36, de 26 de julio de 2001, el Consejo Económico y Social decidió remitir el informe del Comité de Energía y Recursos Naturales para el Desarrollo (E/2000/32) a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

ciones de las Naciones Unidas que desarrollan actividades en la esfera de los recursos hídricos en el marco del Subcomité, por una parte, y la aplicación de esas políticas por conducto de mecanismos sistemáticos de actividades coordinadas en el plano de los países, por la otra. Dicho de otra forma, sigue siendo inaceptable la desproporcionada distancia existente entre las decisiones y los acuerdos de gran promesa a que se llega a alto nivel y las actividades sobre el terreno.

37. Por ejemplo, si bien dentro del Subcomité los centros de coordinación de las organizaciones de las Naciones Unidas están claramente asignados a cada una de las esferas clave individualizadas en el capítulo 18 del Programa 21 y, en principio, se basan en la ventaja comparativa de cada organización y en la función de liderazgo que cumple en la esfera clave de que se trata²², esta estructura no se considera ni aplica sistemáticamente a los fines de proporcionar asistencia técnica ni de ejecutar los proyectos de recursos hídricos de las Naciones Unidas en el plano nacional.

38. La falta de una división sistemática del trabajo en el plano operacional entre las organizaciones de las Naciones Unidas que pertenecen al Subcomité suele atribuirse a la necesidad de competir por recursos cada vez más escasos, habida cuenta del descenso de los fondos que aportaba el PNUD, lo que ha hecho que muchos organismos de las Naciones Unidas traten de obtener financiación directamente de otras fuentes, en particular de donantes bilaterales. Sin embargo, en lugar de intentar aprovechar la ventaja comparativa y los conocimientos especializados de otros organismos de las Naciones Unidas para aumentar la eficacia de las intervenciones del sistema y hacer frente al problema que plantea la reducción de recursos, la mayoría de las organizaciones parecen haber optado por autoimponerse medidas de austeridad y tratar de alcanzar la autosuficiencia internamente, sin tratar de aprovechar o compartir los recursos existentes en el sistema. Sin embargo, en algunos casos, las políticas o las condiciones de los donantes no estimulan ese tipo de cooperación e intercambio de recursos dentro del sistema de las Naciones Unidas.

39. Contribuye a esta diferencia la falta de una estructura institucional, en el nivel de los países, que abarque a las organizaciones de las Naciones Unidas que desarrollan actividades en el sector hídrico del país de que se trate y que sirva de mecanismo operacional de cooperación y coordinación (como rama operacional del Subcomité en el plano de los países) y de interlocutor, en el país, con los donantes.

²² Véase el párr. 24, *supra*.

40. En principio, las distintas organizaciones que componen el Subcomité tratan de incorporar en sus actividades las cuestiones de política planteadas y convenidas en las reuniones del Subcomité, por ejemplo, cuestiones relativas al género. Sin embargo, ello se hace sobre una base individual y aplicando distintos enfoques; los resultados de esas reuniones no se hacen llegar sistemáticamente al plano de los países para que sean examinados u obtener reacciones al respecto.

41. En el mismo orden de cosas, dentro del Subcomité no hay mecanismo alguno que promueva proyectos y propugne una mayor participación interinstitucional en los proyectos que ejecutan uno o más de sus miembros, en particular cuando los programas o proyectos no se han originado en el propio Subcomité²³. Aunque, en el contexto de la mejora de los métodos de trabajo del Subcomité algunos miembros distribuyen documentos breves o dan a conocer algunos de sus programas más recientes, esta actividad apenas si trasciende la etapa de intercambio de información.

42. No hay ninguna base general de datos que abarque los proyectos de recursos hídricos ejecutados por las organizaciones de las Naciones Unidas. El compendio de proyectos del PNUD no brinda un cuadro real de los proyectos actuales de recursos hídricos del sistema de las Naciones Unidas ni información sobre su índole o sobre los lugares en que se ejecutan, debido a la reducción de la función de financiación del PNUD, la información desactualizada que figura en su compendio²⁴ y el hecho de que el PNUD se centre ahora, al presentar proyectos, en consideraciones presupuestarias y de financiación. Aunque existen muchas bases de datos separadas para las distintas organizaciones, la dispersión de los datos disponibles y el hecho de que algunas bases estén mejor organizadas y más actualizadas que otras, hacen difícil seguir la pista de los proyectos de recursos hídricos de las Naciones Unidas en el sistema o fiarse mucho de la información que se obtiene²⁵. De hecho, al preparar el presente informe, una de las dificultades y

²³ En el informe sobre su 21º período de sesiones (ACC/2000/18, párr. 27), el Subcomité convino en que no podía ejecutar proyectos; en lugar de ello, promovería o supervisaría los proyectos originados en decisiones del Subcomité en virtud de las cuales se organizaran programas conjuntos en que participaran todos sus miembros o grupos de ellos, según procediere.

²⁴ El más reciente compendio del PNUD disponible a fines de 2001 era el correspondiente a 1999.

²⁵ Además de las bases individuales de datos de la mayor parte de los organismos especializados, el OIEA y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, también existen algunas bases de datos en las distintas regiones (véase, por ejemplo, la nota de pie de página 34, *infra*).

limitaciones con que se tropezó fue encontrar proyectos de las Naciones Unidas sobre recursos hídricos que pudieran seleccionarse como estudios de casos. La falta de una base de datos general y fidedigna limita la transparencia y las posibilidades de mejorar la coordinación/colaboración en las intervenciones de las organizaciones de las Naciones Unidas en los países; convendría que las diversas organizaciones de las Naciones Unidas y otros donantes pudieran tener en cuenta la existencia de determinado proyecto de las Naciones Unidas en un ámbito dado a los fines de planificar sus propias intervenciones futuras a nivel nacional o regional y de buscar elementos sinérgicos y complementarios²⁶.

43. Se observó que los representantes de algunos organismos en las reuniones del Subcomité, pese a tener reconocida experiencia en la esfera de los recursos hídricos, por lo general se ocupaban de aspectos normativos y analíticos dentro de las organizaciones y se centraban en esa labor, sin participar en los aspectos operacionales que se desarrollaban sobre el terreno, o bien no recibían información sobre la experiencia que se recogía en el plano operacional²⁷.

44. En algunos casos, esta situación acrecienta la distancia que media entre las decisiones adoptadas en las reuniones del Subcomité y su puesta en práctica. Por ejemplo, en el 21º período de sesiones del Subcomité, el PNUD presentó una monografía sobre cuestiones de género y la ordenación integrada de los recursos hídricos. Para complementar sus deliberaciones sobre cuestiones de género, el Subcomité decidió que la dimensión de género se incluyera en todas sus delibera-

²⁶ En un informe presentado por el Secretario General al Consejo Económico y Social en 1997, en relación con la "Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y otros órganos del sistema de las Naciones Unidas" en el ámbito del agua dulce, incluido el abastecimiento de agua no contaminada y salubre y de saneamiento, el Secretario General hizo notar que la falta de información completa acerca de las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, particularmente a nivel de los países, había obstaculizado una cooperación más estrecha entre las organizaciones, por lo que se necesitaba desplegar mayores esfuerzos para superar ese problema. A ese respecto, señaló que el Subcomité había reconocido la necesidad de establecer un sistema de bases de datos para la distribución, vinculado a una página de Internet sobre las actividades de las Naciones Unidas en materia de agua.

²⁷ Por ejemplo, en las tres últimas reuniones del Subcomité se observó que el representante del PNUD, único experto del PNUD encargado de cuestiones de política de aguas, no participaba en absoluto en el seguimiento de los proyectos del PNUD que se ejecutaban totalmente en el plano de los países, ello en virtud de la política general de descentralización adoptada por el PNUD, por lo cual no recibía información alguna de los resultados obtenidos sobre el terreno.

ciones y decisiones²⁸. En su 22º período de sesiones, el Subcomité no pudo dar cumplimiento a esta decisión debido a que los representantes no presentaron propuestas específicas para hacerla efectiva.

45. Si bien varias organizaciones de las Naciones Unidas han elaborado directrices que abarcan algunas de sus actividades en el sector hídrico (por ejemplo, las directrices de riego de la FAO), y pese a que a principios del decenio de 1980 determinadas organizaciones de las Naciones Unidas desplegaron algunos esfuerzos conjuntos para elaborar directrices basadas en la colaboración intersectorial e interinstitucional²⁹, faltan directrices comunes y detalladas para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que orienten a los organismos de la Organización en la ejecución de proyectos de cooperación técnica en la esfera de los recursos hídricos, tengan en cuenta, en la medida de lo posible, posibles aspectos intersectoriales y garanticen, por ejemplo utilizando listas de control específicas que, entre otras cosas, en el plano de los países se tengan en cuenta los objetivos y las actividades aprobados en el Programa 21, incluidos los relativos a la participación de las comunidades locales³⁰.

46. Se ha tomado nota de la limitada capacidad de la secretaría del Subcomité (su labor es llevada a cabo, a jornada parcial y de forma voluntaria, por el Jefe de la Subdivisión de Recursos Hídricos, Recursos Naturales e

²⁸ Véase ACC/2000/18, párrs. 22 y 24.

²⁹ En 1981 se estableció un Grupo Conjunto de Expertos de la OMS, la FAO y el PNUMA sobre ordenación del medio ambiente para la lucha contra los vectores. El Grupo tenía por objeto crear un marco institucional que diera lugar a una eficaz colaboración interinstitucional e intersectorial a los fines de promover un uso generalizado de medidas de ordenación ambiental para luchar contra las enfermedades transmitidas por vectores en los proyectos de desarrollo. El Grupo elaboró una serie de directrices y manuales destinados a proporcionar orientación técnica a un público multidisciplinario (véase, por ejemplo, M. Tiffen, 1991, *Guidelines for the Incorporation of Health Safeguards into Irrigation Projects through Intersectoral Cooperation*, PEEM Guidelines Series 1, documento WHO/CWS/91.2, Organización Mundial de la Salud, Ginebra).

³⁰ La Comisión Europea, por ejemplo, tiene una serie de directrices relativas a la cooperación para el desarrollo de recursos hídricos en que figuran listas de control para la preparación de programas y proyectos, estudios sectoriales, estudios de política y estudios por países para las diferentes etapas de los ciclos de los proyectos. Las listas de control están subdivididas por esferas de concentración y con arreglo a los principios rectores correspondientes (véase *"Towards sustainable water resources management: a strategic approach"*, *Guidelines for water resources development cooperation*, Comisión Europea, septiembre de 1998).

Islas Pequeñas de la División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y un auxiliar). Debido a estas limitaciones, en la práctica se han dejado de lado algunas de las funciones principales que había de asumir el Subcomité con arreglo a sus atribuciones, incluida la función que se le había encomendado de mejorar la coordinación de las actividades en el plano de los países de las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas en relación con la aplicación de enfoques integrados al desarrollo, la ordenación y la utilización de los recursos hídricos. También se puede atribuir a ello la respuesta insuficiente que ha dado el Subcomité a algunas de las solicitudes de los Estados miembros de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible o de los órganos de expertos de ésta³¹, así como su incapacidad de establecer y seguir de cerca una vinculación de las decisiones teóricas del Subcomité y las actividades operacionales aplicadas en plano de los países³². Aún más, varios funcionarios de las organizaciones de las Naciones Unidas que pertenecen al Subcomité subrayaron que era poco realista esperar un mayor rendimiento de la secretaría habida cuenta de los limitados recursos y limitada capacidad técnica de que disponía.

47. Por último, varios funcionarios hicieron hincapié en la necesidad de fortalecer el papel de las comisiones regionales en el diseño, coordinación y ejecución de los programas y proyectos necesarios para el cumplimiento del mandato del Subcomité, especialmente porque la coordinación en el plano regional era más inmediata para los países y los beneficiarios finales³³. Los mismos funcionarios sugirieron que las comisiones regionales

cumplieran una función de enlace más eficaz entre los planos mundial y nacional, y pusieron de relieve el reto que significaba para el Comité lograr que las actividades en materia de agua emprendidas por las comisiones regionales o los órganos interinstitucionales regionales, así como el material que producían, se integraran en los programas ordinarios de los miembros de los órganos interinstitucionales regionales que pertenecían a los mismos organismos que el Subcomité³⁴.

³¹ Véanse, por ejemplo, los párrs, 32 a 34 *supra*.

³² El consultor que examinó los métodos de trabajo del Subcomité también puso de relieve la cuestión de los limitados recursos de éste. Los miembros del Subcomité en su 21º período de sesiones, celebrado en 2000, hicieron notar que debían asignarse recursos suficientes a la secretaría con miras a facilitar el pleno cumplimiento de la función catalizadora que debía asumir cuando se plantearan cuestiones que hicieran necesaria la adopción de medidas urgentes por todos o algunos de sus miembros. Los miembros recomendaron también que los organismos y el Subcomité consideraran también qué tipo de apoyo podían extender a la secretaría en relación con determinados programas y proyectos (ACC/2000/18, párr. 28).

³³ Cabe hacer notar que, en diversas ocasiones, los miembros del Subcomité han subrayado y apreciado la importancia de las comisiones regionales y de sus actividades de coordinación y cooperación (véase, por ejemplo, ACC/2000/18, párr. 33). A este respecto, algunos miembros propusieron que el Subcomité actuara como un grupo coordinado que refrendara y apoyara la formulación de propuestas de proyectos en gran escala de ordenación de aguas subterráneas en los planos regional e interregional (ibíd., párr. 36).

³⁴ Por ejemplo, en África, en el decenio de 1990 se creó, a manera de réplica del Subcomité, un grupo interinstitucional sobre cuestiones hídricas en África, cuyos servicios de secretaría fueron aportados por la CEPA. En 2000, el grupo decidió, entre otras cosas, preparar un informe bienal sobre el desarrollo de los recursos hídricos en África y establecer un centro de intercambio de información sobre los recursos hídricos del continente que incluyera un sitio de información general en la Web. En la región de Asia y el Pacífico (región de la CESPAP), y de resultados de la disolución, en diciembre del 2001, del Grupo de tareas interinstitucional sobre recursos hídricos para Asia y el Pacífico de la CESPAP y el PNUMA, se convino en que las cuestiones de recursos hídricos pertinentes quedarán incorporadas en la labor del Grupo de Trabajo Temático sobre el medio ambiente y el desarrollo. Entre las actividades que lleva adelante el Grupo de Trabajo se cuenta la preparación de una base de datos de proyectos sobre recursos de agua dulce y sobre cuestiones relacionadas con los recursos hídricos en los planos regional, subregional y nacional.

III. ESTUDIOS DE CASOS

48. Como se ha explicado en el párrafo 28 de la metodología, para seleccionar los estudios de casos del informe se utilizaron como guía las propuestas presentadas por las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas sobre la base de ciertos criterios que se les habían hecho llegar; el campo de selección no se pudo ampliar debido a la falta de una base de datos pormenorizada sobre los proyectos ejecutados por las organizaciones de las Naciones Unidas en la esfera de los recursos hídricos, según se señala en el párrafo 42 *supra*.

49. Además, como se ha puesto de relieve en el párrafo 30, los estudios de casos no se seleccionaron en función de su propia evaluación técnica, sino más bien para contribuir al objetivo del informe como elementos de referencia que permitieran analizar, sobre el terreno, las actividades y el cometido de las organizaciones de las Naciones Unidas que proporcionaban asistencia técnica a proyectos relacionados con los recursos hídricos. Por consiguiente, las conclusiones se basan y centran más bien en las cuestiones que tienen relación con consideraciones de política que en los resultados técnicos de los casos seleccionados. No obstante, puede llegarse a una apreciación general de estos últimos consultando la descripción de los diferentes estudios de casos y sus resultados que figura en las partes primera y segunda del presente capítulo.

50. En la tercera parte del capítulo se analizan las conclusiones generales a que llegó el Inspector tras examinar los estudios de casos, así como diversos elementos asistemáticos y de otro tipo que reunió, incluso en las reuniones y entrevistas que sostuvo con diversos funcionarios pertinentes en las sedes y sobre el terreno, así como en sus conversaciones con las autoridades y las comunidades de las localidades en que se ejecutaban proyectos. En la cuarta y última parte del capítulo figuran breves conclusiones en materia de política relacionadas con los programas y proyectos estudiados que se consideró podía ser útil destacar y difundir a los fines del informe.

A. Zambia

1. El país

51. Zambia tiene una superficie de 752.614 km². A pesar de los considerables esfuerzos desplegados por el Gobierno para hacer llegar servicios de abastecimiento de agua y saneamiento a una población de casi 10 millones de personas, el 52% de la población rural aún no tiene acceso a servicios de agua apta para el consumo (de un 72% que no tenía acceso a ellos en 1990 y en comparación con una cobertura del 88% en las zonas

urbanas)³⁵. La falta de acceso suficiente al agua potable y de prácticas eficientes de saneamiento e higiene aumentan las probabilidades de enfermedad y muerte de la población (en 1992, una epidemia de cólera cobró más de 1.000 vidas); se calcula, asimismo, que en las zonas rurales todos los años se pierden millones de horas en ir a buscar agua a lugares lejanos³⁶.

52. En 1993 el Gobierno comenzó a implantar reformas en el sector del abastecimiento de agua. Los hitos principales de esas reformas son los siguientes: formulación y aprobación de una política nacional de recursos hídricos, en 1994; aprobación de la estrategia de abastecimiento de agua, saneamiento y educación sanitaria (WASHE) (el concepto de WASHE se empezó a aplicar oficialmente en 1996); elaboración y adopción de la estrategia para las zonas rurales y periurbanas, en 1997; elaboración de la estrategia WSS para las comunidades y la estrategia WSS para las zonas periurbanas; y elaboración de una estrategia en materia de género a fin de integrar consideraciones de ese tipo en el sector del abastecimiento de agua y el saneamiento³⁷.

53. En la estructura institucional vigente, hay varios ministerios y organismos del Gobierno que cumplen responsabilidades en la ordenación de los recursos hídricos. La función principal está a cargo del Departamento de Asuntos Hídricos del Ministerio de Energía y Desarrollo de Recursos Hídricos. Desde 1997, el Ministerio de Autoridades Locales y Vivienda ha venido ejerciendo, en el contexto de las reformas sectoriales, plena responsabilidad en cuanto al abastecimiento de agua y el saneamiento en los planos nacional y municipal. De los aspectos ambientales relacionados con los recursos hídricos se ocupan el Ministerio del Medio Ambiente y el Consejo Ambiental de Zambia³⁸.

54. En la Constitución de Zambia se establecen derechos básicos en materia de agua. El principal instrumento legislativo a este respecto es la Ley de aguas de 1948, a la que se suma la Ley de abastecimiento de agua

³⁵ Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento; "Evaluación Mundial del Abastecimiento de Agua y el Saneamiento en 2000".

³⁶ "WASHE Programme Document for Community Based Support within the Reform Support Unit", Gobierno de Zambia, 1997.

³⁷ "National Strategy for Mainstreaming Gender in Water and Sanitation Sector", Gobierno de Zambia, 2001.

³⁸ "Water Resources Action Programme: Institutional and Legal Framework for Water Resources Management", Gobierno de Zambia, noviembre de 2000.

y saneamiento de 1997. En la política nacional de recursos hídricos aprobada en 1994 se prevé que los programas rurales de abastecimiento de agua y saneamiento tengan su base en las comunidades mediante: la formación de comités de agua que velen por una coordinación, gestión y movilización eficaz de los recursos; la integración de elementos de educación comunitaria, motivación y salud, y de programas de sanidad, información sobre cuestiones de agua en la preparación, funcionamiento y mantenimiento de los programas de abastecimiento de agua y saneamiento de las zonas rurales; y la preparación de material didáctico estandarizado, así como la formación de monitores³⁹.

2. Sistema de las Naciones Unidas

55. El equipo de las Naciones Unidas en Zambia comprende 13 organismos residentes, subdivididos en fondos, programas y organismos especializados. Según el MANUD para Zambia, entre los organismos considerados fondos figuran el UNICEF, el ONUSIDA y el FNUAP. Los organismos considerados programas son el PNUD, la CEPA, el PMA y el ACNUR. Entre los organismos especializados se cuentan el Banco Mundial, la OIT, el FMI, la FAO, la ONUDI⁴⁰ y la OMS. Zambia ha venido recibiendo asistencia técnica de las Naciones Unidas desde que accedió a la independencia, en 1964⁴¹.

56. En diciembre de 2000 se terminó de preparar la ECP. El primer MANUD para Zambia se terminó de elaborar a fines de 2001 y abarca el período 2002-2006. Este período coincide, en general, con los ciclos quinquenales de programación de los organismos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (incluidos el PNUD, el UNICEF, el FNUAP y el PMA), cuyos programas deberán armonizarse entre sí a partir de 2002. Los organismos residentes que no pertenecen al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y utilizan otros ciclos de planificación, así como los organismos de las Naciones Unidas sin oficinas en el país, deberán ajustar su asistencia a ese ciclo en la mayor medida posible⁴².

³⁹ "National Water Policy", Gobierno de Zambia, noviembre de 1994.

⁴⁰ Posteriormente, a fines de junio de 2001, se cerró la oficina exterior de la ONUDI en Zambia. Desde entonces, Zambia ha venido recibiendo servicios de la oficina regional de la ONUDI en Zimbabwe.

⁴¹ "United Nations Development Assistance Framework for Zambia UNDAF, 2002-2006."

⁴² *Ibid.*

57. Se han previsto tres ámbitos estratégicos de intervención: el empleo; los servicios sociales; y la gobernanza⁴³. Entre las zonas concretas de acción definidas en relación con los tres ámbitos de objetivos estratégicos se cuentan, respectivamente, la producción de alimentos y la seguridad alimentaria; la salud y la nutrición; y la potenciación de la sociedad civil⁴⁴.

3. Programa del UNICEF de Abastecimiento de Agua, Saneamiento y Educación Sanitaria (WASHE)

a) UNICEF

58. En cumplimiento de su mandato de prestar ayuda a los países para satisfacer las necesidades básicas de los niños, en particular en cuanto al abastecimiento de agua apta para el consumo y el saneamiento, el UNICEF tiene un gran número de proyectos de agua y medio ambiente, así como de saneamiento y de educación sanitaria, que actualmente se llevan a cabo en aproximadamente 81 países por conducto de oficinas regionales y locales y en cooperación con organismos multilaterales, gobiernos y organizaciones no gubernamentales. En 1994, los gastos del UNICEF en concepto de abastecimiento de agua, medio ambiente, saneamiento y programas de educación sanitaria ascendieron a una suma calculada en 70 millones de dólares de los EE.UU.⁴⁵. En 1990, la OMS y el UNICEF convinieron en llevar adelante un Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento que tenía por objeto fomentar la creación de capacidad en sistemas de información en varios países. El UNICEF firmó también un acuerdo de colaboración con el Banco Mundial en materia de abastecimiento de agua y saneamiento en África.

59. En Zambia, conjuntamente con otros donantes, el UNICEF prestó apoyo a las reformas del sector hídrico iniciadas por el Gobierno. El Programa WASHE es uno de los cuatro programas de cooperación del UNICEF y el Gobierno de Zambia llevados adelante en el quinquenio de ejecución de programas 1997-2001 y que se prorrogará hasta el período 2002-2006. El total estimado de recursos necesarios para el programa en el período

⁴³ *Ibid.* También se han individualizado tres cuestiones que trascienden los distintos sectores, a saber: el VIH/SIDA, las cuestiones de género y la integración regional.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ "Actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de los recursos hídricos", Informe del Secretario General al Comité de Energía y Recursos Naturales para el Desarrollo en su segundo período de sesiones (E/C.14/2000/10, párr. 10).

do 2002-2006 es de casi 14 millones de dólares de los EE.UU., incluidos 3,6 millones de recursos ordinarios⁴⁶.

b) *Objetivos del Programa WASHE*

60. El Programa WASHE presta apoyo al Programa Nacional de Recursos de Agua y Saneamiento, que tiene por objeto mejorar la calidad de vida aumentando la disponibilidad, en las zonas rurales y periurbanas, de un abastecimiento sostenible de agua apta para el consumo y de servicios de saneamiento. Para lograr estos objetivos nacionales, el Programa se propone contribuir a la reducción de las tasas de morbilidad y mortalidad debidas a enfermedades causadas por un abastecimiento insuficiente de agua y prácticas deficientes de saneamiento e higiene, así como reducir el tiempo y la energía, que deben destinar las mujeres y las muchachas a buscar y transportar agua.

c) *Participación de las comunidades actividades del Programa*

61. Los enfoques basados en las comunidades se aplican mediante el establecimiento de comités WASHE en los distritos (WASHE-D) y las aldeas (WASHE-A)⁴⁷. Los comités WASHE-D son formados por las autoridades locales con arreglo a las normas vigentes para los comités de desarrollo y coordinación de los distritos. Cada comité está compuesto de un núcleo de seis miembros que son jefes de distrito de departamentos de los siguientes Ministerios: Autoridades Locales y Vivienda; Educación; Desarrollo y Servicios Sociales de las Comunidades; Salud; Energía y Desarrollo de Recursos Hídricos (por conducto del Departamento de Asuntos Hídricos); y Agricultura, Alimentación y Pesquerías. Las organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades en los distritos también forman parte de los comités WASHE-D.

62. La creación de los comités WASHE-D entraña impartir capacitación a sus miembros en diferentes niveles. Las autoridades nacionales prepararon directrices, especificaciones, normas y series de manuales WASHE para todo el país. Este material es utilizado por un equipo nacional de coordinación y del Programa

WASHE⁴⁸ en sus programas de capacitación para los comités WASHE-D. Se persigue el objetivo de poner en marcha los comités de distrito proporcionando a sus miembros los conocimientos y la capacidad necesarios para coordinar, ejecutar, supervisar o seguir de cerca los proyectos WASHE que se ejecutan en cada distrito.

63. Los comités WASHE-A se organizan, tras extensas consultas, con miembros procedentes de las aldeas o comunidades de que se trate (por lo general, diez miembros, es decir, cinco titulares y sus adjuntos) en las localidades en que se establecerán los puntos de abastecimiento de agua (pozos corrientes o de sondeo). Se imparten a esos comités conocimientos en materia de instalación y reparación de bombas de mano, fabricación de revestimientos de hormigón, construcción de letrinas, etc. También reciben moldes y juegos de herramientas, por ejemplo de albañilería, así como herramientas especiales para mantener las bombas de mano. Se alienta a las comunidades a que cobren derechos de uso (cada WASHE-A tiene un tesorero y un vicetesorero) y se les orienta en cuanto a su utilización. También se imparte información y adiestramiento a las comunidades sobre prácticas seguras de sanidad y saneamiento, incluso utilizando técnicas de movilización popular, con el objeto de garantizar la sostenibilidad de los puntos de abastecimiento de agua y la debida autonomía de las comunidades en su administración y mantenimiento.

d) *Resultados*

64. El concepto del Programa WASHE, que inicialmente recibió apoyo del UNICEF en 10 distritos de las Provincias Meridional y Oriental⁴⁹ se ha extendido, en el ámbito nacional, a 62 de los 72 distritos de Zambia. En cumplimiento de la estrategia nacional, en el año 2000 los 13 distritos en que el WASHE recibía apoyo del UNICEF prepararon sus propias estrategias de saneamiento. Desde 1997, por conducto del programa apoyado por el UNICEF y de otros programas apoyados por distintos donantes, el abastecimiento de agua en dos provincias, según encuestas de distrito llevadas a cabo en 2000, ha aumentado del 34 al 42% y del 47 al 53%,

⁴⁶ Véase la recomendación sobre el programa del UNICEF para Zambia (E/ICEF/2001/P/L.9/Add.1), presentada a la Junta Ejecutiva del UNICEF en su segundo período ordinario de sesiones (diciembre de 2001). Los otros tres programas se refieren a las siguientes esferas: atención primaria de la salud y nutrición; educación básica; y protección del niño.

⁴⁷ El establecimiento de estos comités se inició en la parte occidental del país, con el apoyo de un donante bilateral. Ante el éxito del nuevo enfoque, el Gobierno decidió aplicarlo en todo el país.

⁴⁸ Para promover el WASHE en todo el país, en 1996 se creó un equipo nacional de coordinación y del programa WASHE. El equipo está integrado por facilitadores multidisciplinarios especializados en ingeniería, salud, agua, sociología y diseño gráfico: "Understanding the WASHE Concept/Strategy", Manual 1, Gobierno de Zambia, 1998.

⁴⁹ Estos distritos, que recibieron apoyo del UNICEF por primera vez en 1997, fueron los más afectados por la sequía. Comprenden 5 distritos de la Provincia Meridional (Mazabuka, Monze, Choma, Sinazongwe y Kalomo) y 5 de la Provincia Oriental (Nyimba, Katete, Petauke, Chipata y Chadiza).

respectivamente. Gracias al apoyo prestado por el UNICEF a las actividades de creación de capacidad comunitaria en el uso y mantenimiento de los equipos proporcionados por el Programa WASHE, según una encuesta realizada recientemente en 10 distritos, aproximadamente el 90% de las bombas de mano funcionaban debidamente. Se calcula que cerca de 22.000 familias han construido sus propias letrinas y comenzado a utilizarlas (en comparación con 200 familias en 1997). Aproximadamente el 50% de las letrinas se mantienen aseadas y se usan como es debido. Aproximadamente el 43% de la población se lava las manos cuando corresponde, el 40% usa rejillas para su vajilla y el 77% almacena agua potable en condiciones de seguridad⁵⁰.

4. Programas SIWUP⁵¹ y WIN⁵² (asistencia técnica de la FAO)

FAO

65. La FAO presta asistencia técnica en la esfera de los recursos hídricos de distintas maneras. Un elemento clave a este respecto es el programa de cooperación técnica que administra el Departamento de Cooperación Técnica, mediante el cual la FAO facilita a sus Estados miembros asistencia especializada en recursos hídricos. Otra vía para prestar este tipo de asistencia técnica es el Programa Especial de Seguridad Alimentaria, también de la FAO, iniciado en 1994 y refrendado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en noviembre de 1996. El Programa Especial trabaja principalmente con agricultores y otros interesados a fin de determinar y resolver los obstáculos con que tropieza la producción de alimentos y dar a conocer, mediante demostraciones, formas de aumentar esa producción. Por lo general, en las zonas expuestas a la sequía el escaso acceso a los recursos de agua limita considerablemente las posibilidades de aumentar la producción de alimentos. Es por ello que el riego a pequeña escala, el acopio y almacenamiento de agua, y las tecnologías de aprovechamiento del agua se cuentan entre las prioridades más altas del Programa Especial. En la actualidad el Programa se lleva a cabo en 69 países y se está formulando en otros 18 centrándose, en particular, en los países de bajos ingresos con déficit alimentario.

⁵⁰ Véase la nota 46 *supra*.

⁵¹ Programa de riego y utilización del agua para pequeños agricultores, financiado por el FIDA y administrado por la UNOPS.

⁵² La mujer, el riego y la nutrición; programa financiado por el FNUCI y administrado por la FAO en tres países.

66. Por conducto de su programa ordinario, la FAO financia los servicios de un núcleo de funcionarios especializados en el aprovechamiento y ordenación de los recursos hídricos (más de 20 puestos), divididos entre la sede (12 puestos) y las oficinas regionales (9 puestos). Estos funcionarios, entre otras cosas, prestan asistencia técnica a diversos proyectos relacionados con el abastecimiento de agua. Recientemente los puestos pertinentes se redistribuyeron con arreglo a la política de descentralización aprobada por los órganos rectores de la FAO. La asistencia técnica que presta la FAO a sus Estados miembros se financia con los propios recursos de la organización (por ejemplo, el programa de cooperación técnica antes mencionado) o con fondos aportados por organizaciones tales como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Mundial y el OIEA.

67. La capacidad técnica de la FAO en materia de recursos hídricos se ve reforzada aún más con el apoyo del Programa Internacional de Investigaciones Tecnológicas sobre Riego y Avenamiento (IPTRID), programa independiente que recibe fondos de donantes internacionales y es administrado por la FAO⁵³. La secretaría del IPTRID forma parte del Servicio de Aprovechamiento y Ordenación de Recursos Hídricos de la División de Aprovechamiento de Tierras y Aguas. El "programa básico" del IPTRID se centra en cuatro zonas prioritarias (1998-2001): síntesis de conocimientos; investigaciones y estrategias y programas de desarrollo nacionales; creación de capacidad a nivel nacional; y establecimiento de redes de información y difusión de información. El programa tiene también esferas prioritarias temáticas y regionales: tecnologías de fomento del riego para pequeños agricultores (África al sur del Sáhara); tecnologías de conservación del agua (países de la cuenca del Mediterráneo); y avenamiento y sostenibilidad del riego (Asia, Oriente Medio y África del Norte). Aunque el IPTRID no participa en proyectos de asistencia técnica, presta asistencia al Servicio de Aprovechamiento y Ordenación de Recursos Hídricos en la ejecución de algunos proyectos sobre el terreno.

68. En Zambia, el componente de control de recursos hídricos del Programa Especial de Seguridad Alimentaria se inició en 1996 en 15 sitios piloto de tres provincias, en los cuales se implantaron técnicas apropiadas de riego para pequeños agricultores que cultivaban huertas de hortalizas en tierras regadas. En particular, la introducción de bombas de pedal y el mejoramiento de las técnicas tradicionales de perforación de pozos han aumentado la disponibilidad de agua de riego y permitido

⁵³ Programa Internacional de Investigaciones Tecnológicas sobre Riego y Avenamiento. Entre 1992 y mediados de 1998, el IPTRID tuvo su sede en el Banco Mundial.

un incremento considerable de la zona de cultivo de hortalizas. El Programa experimentó una nueva expansión gracias al programa SIWUP, apoyado por el FIDA⁵⁴ y, en 1999, se estaba ejecutando en más de 90 localidades situadas en cinco provincias. La principal institución nacional de ejecución y colaboración de los proyectos de asistencia técnica de la FAO en Zambia es el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Pesquerías.

4.1. Programa SIWUP

a) *Introducción*

69. El SIWUP se inició en 1995 con arreglo al subprograma de riego del Programa de Inversiones en el Sector Agrícola. El costo original se calculó en 11,2 millones de dólares de los EE.UU., con contribuciones del Gobierno de Zambia y los beneficiarios (3,6 millones de dólares), el FIDA (6,4 millones de dólares) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) (1,2 millones de dólares). Inicialmente, la supervisión del SIWUP fue encomendada al Banco Mundial. En diciembre de 1998, el FIDA decidió sustituir al Banco Mundial, con la UNOPS como institución cooperante⁵⁵. La FAO prestó asistencia técnica de 1998 a 2000. El programa SIWUP se inició efectivamente a fines de 1996, con cierta lentitud, pero adquirió impulso en 1998, cuando el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Pesquerías terminó de aplicar su programa de reestructuración en el marco del Programa de Inversiones en el Sector Agrícola y se contrató, en diciembre de 1997, un asesor de la FAO en cuestiones de riego con arreglo al programa de asistencia de esa organización. Originalmente, el SIWUP había de terminar en abril de 2000, pero se prorrogó hasta el 30 de junio de 2002 (la fecha de cierre del proyecto se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2002).

b) *Objetivos*

70. El SIWUP, como parte del Programa de Inversiones en el Sector Agrícola, sigue la política general del país en materia de agricultura, cual es garantizar la seguridad alimentaria nacional por conducto de una producción anual segura y una oferta suficiente de alimentos básicos. Sus objetivos principales son, por tanto: promover sistemas de riego económicamente sostenibles; aumentar la superficie de tierras regadas y contribuir a un incremento de la producción agrícola; y aumentar la generación de ingresos de los agricultores que trabajan tierras regadas.

c) *Participación de las comunidades y actividades del programa*

71. El SIWUP tiene cuatro ámbitos principales compuestos de los siguientes elementos: fortalecimiento de los sistemas de riego tradicionales, incluida la rehabilitación y construcción de pequeñas represas y la promoción de tecnologías de riego de bajo costo (por ejemplo, bombas de pedal); transferencia de planes gubernamentales; desarrollo comunitario; y fortalecimiento de las instituciones. Se trata de lograr que las comunidades participen en todas las esferas, para lo cual incluso se capacita a vendedores de equipo de riego en pequeña escala, y a los agricultores, en la instalación y mantenimiento de bombas de pedal (componente de sistemas de riego tradicionales); se organizan asociaciones de agricultores usuarios de agua (transferencia de planes gubernamentales); se fomentan la movilización comunitaria y la formación de comités de administración de represas (componente de desarrollo comunitario); y se imparte formación en diversos niveles (planos nacional, provincial y campamentos para agricultores) por conducto del componente de fortalecimiento de las instituciones.

d) *Resultados*

72. El componente de rehabilitación y construcción de pequeñas represas del SIWUP sufrió demoras considerables. A fines de 2000, se habían rehabilitado sólo tres represas, y en 2001 se estaba construyendo tan sólo una nueva. Estos resultados distan mucho del ambicioso objetivo expuesto en el documento del proyecto, a saber, rehabilitar más de 350 represas antes del término del proyecto, y distan también del objetivo establecido en junio de 1998, recogido en un *aide mémoire* del Banco Mundial/AIF, de rehabilitar 12 represas y construir 7 nuevas antes de fines de 1998. Se tuvo más éxito en la promoción de las tecnologías de riego entre los pequeños agricultores, pues se introdujeron tecnologías de riego de bajo costo en el marco de la asistencia técnica de la FAO, en estrecha colaboración con la International Development Enterprise, organización no gubernamental internacional. En virtud de un programa participativo de formación y divulgación, se organizaron demostraciones de tecnologías de riego dirigidas a pequeños agricultores. Se organizaron actividades de capacitación del personal en los planos provincial y de distrito, así como programas de formación de agricultores en más de 100 localidades. En el año 2000, participaron en esos programas más de 2.000 agricultores, con un promedio de participación de mujeres de un 47%⁵⁶.

⁵⁴ Documento del proyecto WIN, 1999.

⁵⁵ La institución cooperante se ocupa, en nombre del FIDA, de la gestión general del proyecto.

⁵⁶ SIWUP, "Report on the second farmer training programme, 2000", Ministerio de Agricultura, Alimentación y Pesquerías, febrero de 2001.

El programa de formación terminó en 2001, al ponerse fin a la asistencia de la FAO.

73. Una misión de supervisión de la UNOPS, llevada a cabo en febrero y marzo de 2001, recomendó que se establecieran vínculos más estrechos entre los aspectos técnicos, socioeconómicos y sociológicos del proyecto. La misión observó que el programa de represas del SIWUP parecía ser más una empresa de carácter tecnocrático y no una actividad impulsada por las comunidades. Las represas se construían o rehabilitaban recurriendo a contratistas que utilizaban equipo pesado, con una participación mínima de las comunidades. La misión hizo notar que la falta de desarrollo comunitario seguía siendo una deficiencia importante, y que en las comunidades había una evidente cultura de dependencia⁵⁷. La FAO procuró superar algunas de estas deficiencias en su programa de formación de agricultores en el marco del SIWUP y la ejecución del proyecto WIN.

4.2. Proyecto WIN

a) *Introducción*

74. El título oficial del proyecto es "Potenciación del papel de la mujer en actividades de riego y ordenamiento de recursos hídricos para mejorar la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud de las familias". Se le denomina proyecto WIN, acrónimo, en inglés, de las palabras mujer, riego y nutrición. El proyecto, financiado por el FNUCI y ejecutado en tres países, tiene un presupuesto total de 1,7 millones de dólares de los EE.UU. que abarca un período de tres años, a partir de 2000.

75. La FAO está encargada de la ejecución técnica del proyecto, el cual está estrechamente ligado al Programa Especial de Seguridad Alimentaria, también de la FAO. El proyecto WIN se inició en tres países, a saber, Zambia, Camboya y Nepal, donde el Programa Especial había venido ejecutándose durante varios años, centrándose en el fomento del riego entre pequeños agricultores e introduciendo tecnologías adecuadas para aumentar la producción de los cultivos de riego en las comunidades agrícolas y las asociaciones de usuarios de agua. El proyecto WIN comenzó a ejecutarse en Zambia en marzo de 2000, cuando se llevó a cabo la misión del asesor técnico principal del proyecto.

b) *Objetivos*

76. El objetivo general del proyecto WIN es garantizar la sostenibilidad del fomento del riego y sus efectos positivos en la seguridad alimentaria y la nutrición de la población local. Es una contribución a la potenciación

del papel de la mujer en la gestión de los sistemas de riego y el acceso a los recursos hídricos, así como en la diversificación e intensificación del cultivo de alimentos a los efectos de mejorar la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud de las familias.

77. Los objetivos específicos del proyecto son: demostrar, en 36 localidades piloto, los beneficios de potenciar el papel de la mujer, incluso aumentando su capacidad para participar en la gestión de los sistemas de riego y los recursos hídricos, ejercer influencia en su evolución y aumentar su acceso a los recursos de producción; elaborar directrices y procedimientos en apoyo de este objetivo; y crear capacidad local en los tres países a fin de difundir y generalizar la experiencia recogida y los resultados alcanzados en sus respectivos planes y programas nacionales.

c) *Participación de las comunidades y actividades del proyecto*

78. El elemento central de las actividades del proyecto es llevar a cabo actividades de formación y creación de capacidad para equipos y grupos de los distritos y las aldeas. La capacitación de agricultoras es una actividad básica prevista en el diseño del proyecto y habrá de realizarse en el marco del programa participativo de divulgación para agricultores iniciado en virtud del Programa Especial y el SIWUP. Las actividades del proyecto pueden dividirse en tres categorías: i) aumentar la participación de la mujer en las actividades de control de los recursos hídricos en curso (incluso incrementando su participación en las asociaciones de usuarios del agua y mejorando su capacidad en la gestión financiera y la dirección de las organizaciones); ii) intensificar y diversificar la producción de alimentos (incluso dando a conocer tecnologías y técnicas mejoradas a las agricultoras y proporcionándoles acceso a estructuras de crédito que les permitan obtener los insumos y las inversiones necesarias); iii) mejorar la nutrición, la seguridad alimentaria y la salud de las familias (entre otras cosas, dando a conocer tipos apropiados de cultivos y técnicas de producción, así como métodos sanitarios y de higiene).

79. En Zambia se seleccionaron seis localidades de tres provincias (Meridional, Lusaka y Luapula), cuatro de las cuales (en las provincias Meridional y Lusaka) están vinculadas al SIWUP. La FAO estableció arreglos de colaboración con dos ONG que desarrollaban actividades en dichas localidades a fin de promover vínculos de colaboración en las esferas de desarrollo comunitario y de técnicas de riego.

⁵⁷ UNOPS supervisión report, 19/2-2/3/2001.

d) *Resultados*

80. Las actividades del proyecto WIN en Zambia han iniciado la etapa de plena ejecución hace muy poco y por ello, al preparar el informe, el Inspector no dispuso de información concreta sobre los resultados del proyecto. Sin embargo, la visita del Inspector a las localidades del proyecto SIWUP/WIN en la Provincia Meridional permitió alcanzar algunas conclusiones preliminares, recogidas en el párrafo 110 *infra*, respecto de la importancia que tiene el momento en que se introducen y aplican los enfoques y técnicas participativos en el ciclo de un proyecto, y de la necesidad de tener en cuenta esos enfoques en la etapa del diseño y la planificación de los proyectos a fin de garantizar el logro de resultados positivos en materia de participación.

B. Madagascar

1. El país

81. Madagascar tiene una superficie de 594.180 km². Las cifras correspondientes al año 2000 indican que, de los 15,5 millones de habitantes, 71,3% vive por debajo del umbral de la pobreza, 83% de la población rural no tiene acceso al agua limpia, y 75% no tiene acceso a servicios de saneamiento básicos (cifras que son del 17 y el 38%, respectivamente, para la población urbana)⁵⁸. Las enfermedades relacionadas con el agua ocupan el tercer lugar entre las causas de mortalidad y morbilidad, y la diarrea es la enfermedad más frecuente entre los niños de menos de 5 años, que también sufren de malnutrición, al igual que las mujeres embarazadas y las que amamantan a sus hijos. Durante el período 1999-2000, una epidemia de cólera cobró 2000 vidas⁵⁹.

82. En 1991 se realizó un estudio de evaluación del sector hídrico en el contexto de la preparación de un documento de estrategia y plan de acción para el sector (EPAS). El estudio puso de manifiesto muchas características de dicho sector, entre las que cabe mencionar la falta de integración en la gestión de los recursos hídricos, la multiplicidad de agentes en el sector con una capacidad de coordinación insuficiente, y la participación insuficiente de las comunidades y los agentes no estatales en el sector. Sobre la base de esta evaluación, el Gobierno elaboró y aprobó en 1995 la EPAS para el agua y el saneamiento, al que siguió en 1998 una declaración de políticas para el sector hídrico que allanó el

⁵⁸ "Documento de estrategia de lucha contra la pobreza", República de Madagascar, octubre de 2001.

⁵⁹ Trabajo elaborado por el Ministerio de Energía y Minería como parte de la preparación del Documento de estrategia de lucha contra la pobreza, julio de 2001.

camino para la promulgación del Código del Agua en enero de 1999.

83. En el Código del Agua se dispuso la creación del Departamento Nacional de Agua y Saneamiento, conocido por su sigla francesa ANDEA, con el fin de asegurar la gestión integrada de los recursos hídricos y el desarrollo racional del sector del agua y el saneamiento⁶⁰. Se ha designado al ANDEA como único interlocutor para todas las cuestiones relacionadas con los recursos hídricos. En el Código del Agua también se definen los principios que rigen las acciones gubernamentales en el sector del agua que ya se habían enunciado en la EPAS y la Declaración de políticas, en particular la liberalización del sector, el principio de la no gratuidad del agua y el principio de quien contamina paga. Se subraya además la importancia de la participación de la comunidad, especialmente en la financiación y el mantenimiento de sus propias instalaciones de agua locales⁶¹.

2. Sistema de las Naciones Unidas

84. Madagascar fue uno de los 11 países en los que el proceso del MANUD se aplicó a título experimental por primera vez en 1998 para el período 1998-2003. Participaron en esta tarea todos los fondos y programas de las Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, FNUAP, PAM, ONUSIDA), así como los organismos especializados (FAO, OMS, OIT, ONUDI) que tienen actividades en Madagascar (y también la Comisión Nacional para la UNESCO). Se mantuvo estrechamente informados al Banco Mundial y al FMI sobre la evolución del proceso.

85. Durante el proceso de preparación del MANUD se crearon seis comisiones sectoriales, entre las cuales se contaba la Comisión del Agua y el Saneamiento, a las que se encomendó identificar los principales problemas y elaborar una estrategia común para resolverlos. En torno al objetivo principal de promover el desarrollo humano sostenible de la población malgache y contribuir a él, en el MANUD se definieron seis objetivos sectoriales y temáticos. Todos ellos debían servir para dar acceso a la población a una alimentación adecuada y

⁶⁰ Durante la preparación del informe, a fines de 2000 se estaban realizando aún los estudios para crear el ANDEA y definir su estatuto jurídico dentro de la estructura general del Gobierno.

⁶¹ Sin embargo, en la Declaración de políticas se establece explícitamente que en la zona rural y en otras zonas determinadas no todos los usuarios pueden asumir la totalidad del costo económico y que el Estado debería hacer una contribución a ese efecto mediante la creación de un fondo nacional para el agua y el saneamiento con el fin de garantizar el derecho fundamental de todos a tener acceso al agua limpia.

suficiente; mejorar la calidad de vida de la población, en particular mediante el acceso a los servicios sociales básicos (incluida el agua); desarrollar el empleo y las actividades de generación de ingresos; fortalecer las capacidades institucionales, especialmente el desarrollo de los recursos humanos y la responsabilidad de los beneficiarios en todos los niveles⁶².

86. En este marco, el MANUD fijó para el sistema de las Naciones Unidas el objetivo específico de cooperación de aumentar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en Madagascar en un 25 y un 14%, respectivamente.

87. Se estableció además que el desarrollo de los recursos hídricos sería uno de los sectores de alta prioridad del programa de cooperación técnica del OIEA en Madagascar; éste era parte de la Estructura programática nacional elaborada para Madagascar en 1995 para el período 1997-2000, que fue confirmada más tarde por la nueva Estructura que abarcaba los cinco años siguientes⁶³. En este contexto, el OIEA viene prestando asistencia a Madagascar desde 1998 para alcanzar un mejor conocimiento de la hidrología de las aguas subterráneas.

3. El Programa del PNUD de lucha contra la pobreza

88. Con el fin de asegurar la coherencia y la eficiencia de sus intervenciones, el PNUD canalizó la mayor parte de su ayuda por un Programa de lucha contra la pobreza en el marco de la estrategia nacional de lucha contra la pobreza que ha elaborado el Gobierno de Madagascar. El Programa, puesto en marcha en 1998, centra sus actividades en dos de las provincias más pobres de Madagascar (Finarantsoa y Toliara) donde el 77 y el 87% de la población, respectivamente, vive debajo del umbral de la pobreza.

89. En el Programa participan varias entidades de las Naciones Unidas en Madagascar (entre ellas la FAO, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la OMS, ONU-Hábitat y la OIT⁶⁴) que trabajan como organismos cooperadores a los que se les ha confiado, dentro de sus mandatos y competencias, la ejecución de los cinco componentes principales del Programa: la agricultura, la pesca, el agua, la salud y la educación y el hábitat. Como parte de su estrategia de intervención, el Programa promueve la participación efectiva de los

⁶² MANUD, República de Madagascar, 1998.

⁶³ No obstante, el OIEA no participó en el proceso del MANUD en Madagascar.

⁶⁴ En una etapa posterior la OIT se retiró del marco del Programa.

beneficiarios, en particular la población rural y urbana pobre, entre otras cosas para determinar las acciones que serán necesarias, las opciones que se preferirán y los servicios que se han de prestar. También se intenta fortalecer la capacidad de las autoridades locales y desarrollar una colaboración activa con los agentes de proximidad (asociaciones, ONG, empresas, etc.).

4. El Componente hídrico en el Gran Sur (ejecutado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas)

a) El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

90. La cooperación técnica de las Naciones Unidas en el ámbito de los recursos hídricos se canaliza principalmente por la División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. La División formula, aplica y ejecuta programas y proyectos multidisciplinarios que se ocupan de los aspectos fundamentales del desarrollo sostenible (sus ámbitos de cooperación comprenden la ordenación de los recursos de agua dulce, la energía, la infraestructura y la ordenación de tierras y los recursos minerales). Mediante su Subdivisión de Recursos Hídricos y Recursos Naturales, la División brinda servicios de asesoramiento sobre la ejecución de proyectos y la elaboración de políticas de ordenación integrada de los recursos hídricos en los planos nacional y regional. El objetivo principal de la Subdivisión es ayudar a los países en desarrollo a aumentar su capacidad de ordenación integrada de los recursos hídricos, en particular sus aspectos operacionales. Los conocimientos técnicos de la División pueden ser de utilidad para los gobiernos en todos los aspectos del desarrollo y la ordenación de los recursos hídricos, y especialmente las evaluaciones de los sectores hídricos nacionales y provinciales; el desarrollo de marcos de política y legislativos sobre recursos hídricos; la formación, la creación de la capacidad y el fortalecimiento institucional para la ordenación integrada de los recursos hídricos; programas de abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales; estrategias de ordenación a mediano y largo plazo; evaluaciones de la disponibilidad y el uso de los recursos hídricos; evaluaciones del impacto ambiental y los recursos hídricos y estudios hidrogeológicos e hidrológicos.

91. Las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas se vieron muy afectadas al reducirse la financiación de la asistencia técnica por el PNUD y los países donantes⁶⁵. La capacidad de las Naciones Unidas

⁶⁵ La capacidad del PNUD en el ámbito de los recursos hídricos no sólo se vio afectada por la merma de la financiación sino también por un cambio de prioridades del PNUD. En momentos de elaborarse el informe, una sola persona tenía a

en cuestiones de cooperación técnica en general, y el ámbito del agua en particular, había disminuido considerablemente en el último decenio. El número de asesores técnicos de las Naciones Unidas disminuyó en más de dos tercios durante dicho período y en la actualidad quedan sólo 26 asesores para ocuparse de todos los ámbitos. En materia de recursos hídricos, quedan sólo 3 asesores técnicos (de los 9 con que se contaba en 1994) que cubren todas las actividades de las Naciones Unidas en esta esfera.

92. La fusión de las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas en las correspondientes divisiones sustantivas no siempre produjo la interacción y las sinergias esperadas entre las actividades normativas, analíticas y operacionales. Esta situación se atribuyó en gran medida a cuestiones de gestión y los funcionarios del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales reconocieron la necesidad de corregirla. Recientemente un equipo de tareas del Departamento comenzó a elaborar una nueva estrategia para las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas.

93. En Madagascar se ha confiado al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, en su carácter de organismo cooperador, la responsabilidad de ejecutar el Componente hídrico del Gran Sur del país, como parte del Programa de lucha contra la pobreza del PNUD que se describió en los párrafos 88 y 89. También brinda apoyo técnico para el establecimiento del ANDEA (véase el párrafo 83).

b) Objetivos del Componente hídrico dentro del Programa del PNUD de lucha contra la pobreza

94. Dentro del objetivo general de mejorar la calidad de vida de la población a la que van dirigidas las actividades, el objetivo inmediato del Componente es brindar información suficiente sobre la existencia de los recursos hídricos subterráneos en el Gran Sur de Madagascar que podrían movilizarse en cantidades adecuadas y sostenibles mediante sistemas de abastecimiento acertados. Así pues, la principal actividad del Componente consiste en elaborar un plan general para la ordenación integrada de los recursos hídricos en el Gran Sur. Se realizaron estudios de prospección hidrogeológica en tres zonas prioritarias para determinar si existía un nivel sostenible de recursos hídricos. Sobre la base de los resultados de las investigaciones y en vista de las necesidades extremas de la población de la región, el Componente añadió a sus objetivos la meta operacional de ejecutar y rehabilitar 150 puntos de agua (principalmente pozos equipados con bombas de agua manuales).

su cargo todas las cuestiones de políticas relacionadas con el agua en la sede del PNUD.

c) Participación y actividades de la comunidad

95. La participación de la comunidad se logra mediante una modalidad de información, educación y comunicación que aspira a hacer participar a los futuros beneficiarios de los puntos de agua en todas las etapas del proyecto (antes, durante y después de la instalación), con el propósito de lograr que la población local asuma la responsabilidad de administrar y mantener las instalaciones de agua. Para ello se recurre a un proceso de concienciación y animación y se crean comités de gestión de los puntos de agua.

96. En su carácter de organismo cooperador del Componente hídrico, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ayudó a organizar, junto con las autoridades nacionales y provinciales, el PNUD y el UNICEF, un seminario regional de información, educación y comunicación en el Gran Sur (Toliara, octubre de 2001). El seminario, que reunió a la mayoría de los responsables (del sistema de las Naciones Unidas y de otros sectores, incluidas las ONG) de programas y proyectos de abastecimiento de agua potable en las zonas rurales del Gran Sur, tenía por objetivo examinar y comparar las distintas modalidades utilizadas por cada uno en sus proyectos hídricos y elaborar una común adaptada a las condiciones del Gran Sur.

d) Resultados

97. Como parte de la elaboración del plan general sobre los recursos hídricos, se han realizado varios estudios, y en particular uno sobre las reservas de agua en el Gran Sur de Madagascar. En la actualidad se trabaja activamente en la validación del plan general para presentarlo a las autoridades nacionales, quienes lo utilizarán principalmente en sus tareas de planificación. Ya se han perforado 14 pozos, de los cuales 3 eran pozos de investigación y se transformaron en pozos de explotación. También se realizó un estudio socioantropológico para lograr un mejor conocimiento sociocultural del Gran Sur, que permitirá elaborar y ejecutar campañas adecuadas de concienciación, divulgación, organización y educación de la población⁶⁶.

C. Conclusiones generales

98. Las dos misiones revelaron la necesidad de intensificar la acción más amplia para favorecer la cooperación y la colaboración sobre el terreno entre los diversos organismos de las Naciones Unidas en general y en materia de recursos hídricos en particular. La sinergia y la complementariedad que los Estados Miembros de las

⁶⁶ El informe anual de evaluación correspondiente a 2000 estuvo dedicado a los resultados del Programa del PNUD de lucha contra la pobreza.

Naciones Unidas buscan en las intervenciones operativas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en especial en los proyectos relacionados con el agua, están lejos de haberse materializado o de haber sido siquiera exploradas para maximizar los beneficios a las comunidades destinatarias.

99. Aunque en algunos casos las zonas de intervención de los diversos organismos de las Naciones Unidas están muy cerca unas de otras de modo que se dirigen en gran parte a las mismas comunidades, el intercambio de información o experiencia sobre la región, las comunidades o la naturaleza de la intervención entre esos organismos es muy escaso, si acaso existe, sin hablar de la búsqueda de posibles sinergias y complementariedad en las intervenciones⁶⁷.

100. A menudo se utilizan en la misma región diferentes métodos de participación o distintas técnicas de información, educación y comunicación, lo que conduce a una sensibilización incoherente de las comunidades destinatarias. En otros casos, distintos organismos de las Naciones Unidas recurren a las mismas ONG del lugar para que realicen fundamentalmente la misma labor con distintos criterios (según los principios y los métodos de la organización), lo que causa a veces confusión en las comunidades destinatarias y provoca una duplicación de esfuerzos y de recursos en los organismos de las Naciones Unidas participantes. El seminario sobre información, educación y comunicación celebrado en el Gran Sur de Madagascar (véase el anterior párrafo 96) constituye un excelente primer paso -que conviene ampliar y que debe ir seguido de otros- encaminado a evitar estas situaciones y armonizar las técnicas de información, educación y comunicación entre las diversas organizaciones de las Naciones Unidas y otros agentes que se ocupan de las mismas comunidades o de comunidades análogas en sus proyectos de asistencia técnica. Esta clase de seminario constituye una buena práctica, que se podría utilizar en otros países y en diferentes regiones del mismo país con comunidades destinatarias diferentes.

101. Hay grandes posibilidades de sinergia y complementariedad entre los organismos de las Naciones Unidas en los proyectos relacionados con el agua. Aunque cada organismo saldría beneficiado, las que más provecho sacarían son las comunidades destinatarias. Por ejemplo, la calidad del agua obtenida de los pozos

tradicionales o los pozos entubados era una cuestión muy importante en casi todos los lugares visitados en Zambia y Madagascar. La OMS dispone de los medios y de los conocimientos técnicos necesarios para prestar ayuda a este respecto con técnicas sencillas. Estas técnicas se utilizan ya en algunas zonas de intervención de la OMS en Madagascar, pero no se extienden cuando procede a las demás zonas de intervención de otros organismos de las Naciones Unidas que trabajan en la misma región, en general por la simple falta de un intercambio de información y experiencia. Además, con algunas aportaciones adicionales, por ejemplo de la FAO, cuya experiencia y conocimientos técnicos se aplican ya en lugares cercanos donde ejecuta proyectos, las comunidades que disponen de los pozos tradicionales o entubados perforados por otros organismos podían desplegar actividades agrícolas más productivas o diversificar por lo menos sus productos agrícolas para ofrecer una nutrición mejor y más equilibrada.

102. Otro ejemplo de cooperación y coordinación que puede optimizar las inversiones de los organismos de las Naciones Unidas en provecho final de la población destinataria es el Gran Sur de Madagascar, donde las precipitaciones son limitadas y cuyos recursos de aguas subterráneas están en gran parte inexplorados. Las considerables inversiones en prospección de agua y desarrollo intensivo del abastecimiento de agua efectuadas por el Gobierno y por sus asociados en el desarrollo, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, no siempre han producido los resultados previstos, a causa de la escasa productividad de los pozos y del grado de salinización con que se tropezó. Se ha estimado recientemente que el porcentaje de fracaso es por término medio del 30%, y asciende al 50% en algunas zonas áridas. Por ejemplo, un programa del UNICEF con el que se perforaron 150 pozos entubados reveló que el 37% de ellos eran demasiados salinos para el consumo humano o no producían bastante agua; hubo pues que taponarlos y abandonarlos. El proyecto patrocinado por el OIEA en Madagascar (véase el párrafo 87 *supra*) ha contribuido a mejorar la comprensión de la hidrología de las aguas subterráneas, gracias al empleo de técnicas isotópicas, para facilitar los programas de perforación de pozos en zonas rurales⁶⁸. El objeto de ese proyecto es evaluar las zonas y la velocidad de recarga de las aguas subterráneas para una mejor sostenibilidad de los puntos de abastecimiento (pozos abiertos o entubados) que se perforen e investigar la distribución y el origen

⁶⁷ Op. cit., nota 26. En su informe, el Secretario General señalaba que "con la excepción de los casos en que una organización brinda apoyo directo a otra en la aplicación de un proyecto o programa determinado, las actividades y los proyectos de las distintas organizaciones demasiado a menudo se cumplen sin tomar en cuenta o sin conocimiento suficiente de los realizados por otros" (párr. 35).

⁶⁸ Según el OIEA, la hidrología isotópica es un instrumento fundamental para las autoridades nacionales y supranacionales encargadas de los recursos hídricos que están preparando planes de gestión y estrategias de desarrollo en respuesta a los problemas sistémicos y generales que plantean los recursos hídricos.

de la salinidad del agua subterránea con objeto de obtener unas directrices que permitan localizar el punto idóneo para la perforación de los pozos⁶⁹.

103. De hecho, en el caso de Zambia no existe siquiera un mapa de las zonas de intervención de los diversos organismos en las Naciones Unidas, lo que dificulta enormemente la coordinación y el examen de los puntos de sinergia y de complementariedad sobre el terreno⁷⁰. En cambio, en Madagascar existe un mapa parcial (véase el anexo 1) en el que se indican las zonas de intervención y las actividades de los diversos organismos de las Naciones Unidas en el Gran Sur (aunque no en todo el país) desplegadas en el contexto del Programa de lucha contra la pobreza del PNUD. El mapa refleja en gran medida las conclusiones del Inspector, puesto que demuestra la dispersión, la ausencia de integración y la independencia de las actividades que despliegan los diferentes organismos de ejecución de las Naciones Unidas en proyectos relacionados con el agua, incluso en lugares cercanos y en el marco del mismo programa general.

104. Merece la pena señalar que, aunque el contexto en Zambia y en Madagascar es diferente en relación con el proceso del MANUD⁷¹, se ha observado en general que la cooperación y la colaboración operativas de los diversos organismos en las Naciones Unidas en todo el proceso del MANUD se sigue situando principalmente en el plano teórico. Además, teniendo en cuenta los limitados recursos de que dispone cada organización de las Naciones Unidas, el efecto en el nivel o en la calidad de vida de la comunidad destinataria de una intervención individual, sobre todo en el sector de los recursos hídricos, es más bien limitado.

105. En efecto, en un estudio de mitad de período efectuado a efectos del MANUD en Madagascar en

⁶⁹ Los resultados del proyecto permitieron establecer que las precipitaciones recargan activamente las aguas subterráneas de alta y de baja salinidad. La salinidad más elevada de las aguas subterráneas se debe con la máxima probabilidad a un agua subterránea de gran antigüedad (millones de años) capturada en antiguas zonas de ruptura y no a la intrusión de agua marina o a una evaporación excesiva. El proyecto ha favorecido también la creación de un grupo de trabajo nacional multidisciplinario, que procederá a la investigación de las aguas subterráneas con técnicas isotópicas.

⁷⁰ La Representante Residente del PNUD y Coordinadora Residente de las Naciones Unidas dijo al Inspector que llevaba ya algún tiempo preconizando la preparación de un mapa de esta clase.

⁷¹ Se está formulando actualmente el primer MANUD de Zambia para el período 2002-2006, mientras que Madagascar fue, como ya se ha dicho, un país piloto del MANUD.

2001 se señala que algunas organizaciones de las Naciones Unidas persisten en "enclavarse" (visibilidad máxima, bandera propia al viento) y que la imagen de unidad del sistema frente al Gobierno y a otros asociados en el desarrollo es solamente teórica y no se refleja en la acción cotidiana de las organizaciones⁷². Un importante donante bilateral suscitó la misma cuestión en una reunión con el Inspector en Antananarivo, en relación concretamente con las intervenciones del sistema de las Naciones Unidas en el sector de los recursos hídricos de Madagascar. Además, en un informe de evaluación del Programa de lucha contra la pobreza del PNUD se señalaba que un importante obstáculo para la obtención de resultados con el Programa es que algunos organismos de cooperación rehúsan entrar en la dinámica de la participación en un programa, actitud que está en pugna con la necesaria e indispensable sinergia entre los diferentes componentes del Programa.

106. De ahí que surja la necesidad de un "MANUD operativo" que refleje las intervenciones integradas en ciertas zonas precisas y a través de programas y proyectos conjuntos de modo que los elementos de sinergia y complementariedad aparezcan desde el comienzo en la fase de preparación con objeto de maximizar los beneficios para las comunidades destinatarias y optimizar el efecto de las intervenciones en esas comunidades. Estas intervenciones integradas deberán comenzar como programas y proyectos piloto y extenderse luego al plano nacional por conducto de las autoridades nacionales y locales y con asistencia de otros donantes.

D. Conclusiones en relación con los programas y los proyectos

1. El programa WASHE (Zambia)

107. Este programa es en general un buen ejemplo de integración del suministro de recursos hídricos (mediante la construcción de pozos tradicionales y entubados), el saneamiento (mediante la construcción de letrinas) y la enseñanza de la higiene (mediante técnicas de divulgación y comunicación). El principio de la participación se reforzó con el establecimiento de comités locales para el abastecimiento de agua. Las escuelas de las zonas rurales fueron el punto de partida elegido para la ejecución del programa, principio que el Gobierno de Zambia extendió luego a todo el país, a través de los diversos distritos y aldeas, mediante la creación de comités WASHE de distritos y comités WASHE de aldea.

108. El Inspector visitó varios proyectos del programa en diferentes aldeas y diferentes distritos. Merece la pena señalar que, entre los lugares visitados, aquél don-

⁷² "United Nations system in Madagascar, a mutual review of UNDAF", informe final, 8 de junio de 2001.

de se aplicaba con más éxito el principio WASHE era una escuela en la que se había confiado a los alumnos, bajo la supervisión general de los maestros, la responsabilidad de mantener el pozo, limpiar las letrinas y velar por que se aplicasen los métodos de higiene indicados. Esta escuela se hallaba en un distrito en el que intervenía directamente el UNICEF y donde existía un comité WASHE de distrito bien organizado⁷³. La aplicación de este concepto, incluido el mantenimiento de los pozos y las letrinas, así como el seguimiento por el comité WASHE de distrito correspondiente, tuvo mucho menos éxito en otros proyectos visitados, en los que la divulgación del programa estaba a cargo de las autoridades nacionales y locales. Ello pone una vez más de relieve la necesidad reconocida desde hace largo tiempo de centrarse continuamente en el fomento de la capacidad de los planos nacional y local, especialmente en relación con el establecimiento ulterior de mecanismos eficaces para el funcionamiento y el mantenimiento. En este contexto, es necesario que exista un seguimiento sistemático coordinado entre el UNICEF (y otros organismos de las Naciones Unidas en general) y las autoridades nacionales para consolidar los resultados positivos obtenidos, abordar los nuevos problemas que puedan surgir o ambas cosas a la vez.

109. Cabe añadir que una de las aldeas a las que se había extendido nacionalmente el concepto WASHE con menos éxito desde el punto de vista de la aplicación y el seguimiento⁷⁴ visitadas por el Inspector había sido de hecho visitada ya en cierto momento por el propio UNICEF, pero para una intervención de su sección de salud en el contexto de una campaña de vacunación, punto que pone de relieve la necesidad de una colaboración mejor, un intercambio de información y la integración horizontal de las actividades y los recursos entre las diversas secciones del mismo organismo (en el mismo lugar, una bomba de agua activada por energía solar que debía abastecer de agua a un centro de salud rural establecido en la aldea no funcionó durante años porque faltaba una pieza de recambio para el equipo de obtención de la energía solar proporcionado separadamente por un donante bilateral).

2. Los programas SIWUP y WIN (Zambia)

110. La visita de algunos de los lugares donde se ejecutaban proyectos del SIWUP confirmó la fragilidad del enfoque participativo en este programa financiado por el FIDA. La intervención posterior de la FAO en esos lugares a través del programa WIN para aumentar

⁷³ El distrito de Monze, Provincia Meridional, visitado a comienzos de octubre de 2001.

⁷⁴ La aldea de Mukuni, visitada a comienzos de octubre de 2001.

el grado de participación de la comunidad no compensó suficientemente la ausencia de este factor desde el comienzo y durante la ejecución de los aspectos técnicos del proyecto. Por ejemplo, en el lugar de reconstrucción de una presa como parte del SIWUP⁷⁵, la reunión con la comunidad destinataria a que se había recientemente sensibilizado en el contexto del programa WIN mediante el establecimiento de un comité de reconstrucción de la presa, puso en gran medida de manifiesto que la comunidad no se sentía propietaria de la presa reconstruida (por ejemplo, nadie pagaba la contribución financiera necesaria para el mantenimiento de la presa).

111. La necesidad de una complementariedad horizontal y de intervenciones operativas integradas dentro del mismo organismo surge también en este contexto. Aunque la FAO aportó la asistencia técnica precisa para la reconstrucción de la presa e intervino más tarde para sensibilizar a la comunidad, no se estableció ningún plan de riego que convenciese a la población de que debía explotar las tierras aguas abajo de la presa, ni se emprendieron otras actividades complementarias para incitar a los habitantes a diversificar sus cosechas y mejorar así la nutrición.

3. El agua en el Gran Sur (Madagascar)

112. La necesidad de crear capacidad es sumamente aguda en Madagascar. No existe una autoridad nacional única encargada de la gestión de los recursos hídricos o del saneamiento⁷⁶. Tampoco existe un plan general de abastecimiento de agua para el país o para sus provincias. La intervención del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas se centra principalmente en la satisfacción de estas dos necesidades estratégicas mediante la aportación de apoyo técnico para el establecimiento de un Departamento Nacional de Agua y Saneamiento y la preparación de un plan general de abastecimiento de agua para el Gran Sur como un primer paso hacia la preparación de un plan nacional de abastecimiento de agua.

113. Aunque cuando el Inspector se hallaba allí en misión el proyecto tropezaba con ciertas "dificultades administrativas"⁷⁷, su propia existencia pone de relieve la importancia de las actividades de cooperación y asis-

⁷⁵ Presa de Siafwakwenda, visitada a comienzos de octubre de 2001.

⁷⁶ El reglamento que define el régimen jurídico del ANDEA y sus relaciones con otros órganos nacionales de Madagascar estaban siendo objeto de un activo examen durante la misión del Inspector en octubre de 2001.

⁷⁷ Que en gran parte se resolvieron luego, según se comunicó al Inspector.

tencia técnicas de las Naciones Unidas cuando éstas se centran en las cuestiones estratégicas de creación de instituciones nacionales y planificación estratégica, aspectos de importancia capital para los objetivos del desarrollo sostenible; sin embargo, por su propia naturaleza, los efectos no son inmediatamente observables, especialmente entre la población destinataria, y ello hace que sean menos atractivas a veces para algunos organismos u otros agentes del desarrollo. El Inspector opina que ésta es una actividad en la que se debe centrar en buena parte la asistencia de las Naciones Unidas, dada la competencia técnica que éstas han acumulado desde hace largo tiempo y su credibilidad y dedicación a los objetivos del desarrollo sostenible a largo plazo.

114. Por otra parte, como observó el Inspector durante sus misiones sobre el terreno, la necesidad de prestar servicios inmediatos y concretos en las comunidades (mediante la construcción de pozos en este caso) es una necesidad humanitaria urgente, que además satisface

objetivos políticos y facilita la ejecución de proyectos con las autoridades locales y las comunidades destinatarias. Por lo tanto, la incorporación de un componente de prestación de servicios en los proyectos de asistencia técnica de las Naciones Unidas, ya sea a través de las propias Naciones Unidas o en colaboración con otros organismos o agentes de la región, podría facilitar la ejecución de los proyectos, sin detrimento para sus objetivos estratégicos.

115. En este contexto se podría considerar una buena práctica la adición por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas del aspecto relacionado con la perforación de 150 puntos de abastecimientos de agua que pueda explotar la población y la realización, al mismo tiempo y como tarea principal, de las actividades de investigación y exploración necesarias para la preparación de un plan maestro regional de abastecimiento de agua.

