

**CONFERENCIA DE DIRECTORES IBEROAMERICANOS DEL AGUA XXIII CODIA. PUNTA CANA, REPÚBLICA DOMINICANA. 26, 27 Y 28 DE OCTUBRE 2022**

SEMINARIO REGIONAL DE ALTO NIVEL “CAMINO A LA CONFERENCIA DE 2023”.

Sesión 3. INSTITUCIONALIDAD EN EL MARCO DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS. UNA MIRADA REGIONAL PARA AVANZAR EN LOS MARCOS DE GOBERNANZA EN LA GESTIÓN DEL AGUA.

**PROPUESTA DE ÍNDICE PARA EL BLOQUE II DE LA GUÍA TÉCNICA  
DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN EL MARCO DE LA  
GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS DIRIGIDA AL  
ÁMBITO LATINOAMERICANO**

Versión 1, junio 2022

## ÍNDICE

1. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL BLOQUE II .....	1
2. PROCESO PROPUESTO PARA LA ELABORACIÓN DEL BLOQUE II.....	2
3. PROPUESTA DE ÍNDICE .....	2
4. BREVE DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DE CADA EPÍGRAFE DE LA PROPUESTA DE ÍNDICE.....	3

## 1. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL BLOQUE II

La iniciativa para elaborar una Guía técnica de planificación hidrológica con visión de GIRH dirigida al ámbito latinoamericano fue planteada por AECID en el Seminario de Alto Nivel sobre Planificación Hidrológica y GIRH celebrado el 19 de marzo de 2018 en el marco de la III Reunión InterCODIA en Brasilia. Fue presentada una propuesta inicial de índice y de hoja de ruta para la elaboración de la Guía. Dicha propuesta fue objeto de debate en el Seminario, en el que participaron representantes de los distintos países, así como de AECID, UNESCO e instituciones financieras.

En el documento de conclusiones de dicho Seminario, incluido dentro de las conclusiones de la III InterCODIA, se señaló que se consideraba de interés *“la elaboración de una Guía técnica para la elaboración de planes de cuenca con visión de GIRH que aproveche la experiencia acumulada en la Región y dé respuesta a las dificultades encontradas en la elaboración de los planes de GIRH”*. Se indicaba asimismo que *“La guía debe ser particularizada para la Región, para ello es clave la implicación de los países e instituciones y la aportación de casos de estudio”*.

Se señalaba igualmente que *“...AECID elabore un documento más detallado en el que se indique el contenido previsto en cada apartado y se recojan las aportaciones del debate”* y que *“Dicho documento será remitido a los países de la CODIA e instituciones financiadoras de la Región para comentarios”*.

En cumplimiento de este mandato, AECID elaboró una Nota conceptual sobre la elaboración de una Guía técnica de Planificación Hidrológica en el marco de la GIRH dirigida al ámbito latinoamericano, que fue presentada en la XIX CODIA celebrada en noviembre de 2018 en La Antigua (Guatemala), que incluía tanto una descripción de los contenidos como una propuesta de hoja de ruta para la elaboración de la Guía.

En dicha reunión se acordó *“Tomar nota de los contenidos del documento sobre la planificación hidrológica para la gestión integrada de recursos hídricos en la región, a iniciativa del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento de AECID, y en colaboración con la CODIA y otros socios estratégicos”*. En el acuerdo se señalaron también los primeros pasos a dar para preparar la redacción de los contenidos del documento.

En la Nota conceptual el contenido de la Guía se estructura en los tres bloques siguientes:

- **Bloque I: Punto de partida.** En él se pretende centrar el foco en lo que se demanda a la planificación hidrológica desde la legislación de aguas en Iberoamérica y en la institucionalidad del agua con la que se cuenta para elaborar e implementar los planes.
- **Bloque II: Marco conceptual.** Pretende sentar conceptos básicos generales sobre lo que es y lo que se puede esperar de un plan hidrológico con visión de GIRH. Se pretende proponer unos criterios comunes para la planificación hidrológica con visión de GIRH adaptados al ámbito iberoamericano, centrados en establecer el objetivo y los resultados de la planificación y en definir los instrumentos de planificación para alcanzar los objetivos propuestos, así como la relación entre dichos instrumentos para garantizar la coherencia tanto entre ellos como con otras planificaciones sectoriales. Para facilitar la comprensión y aplicación de los criterios propuestos, se incluirán posibles casos prácticos en el ámbito iberoamericano.
- **Bloque III: Contenido y tareas.** Su objetivo es describir el contenido y las tareas a realizar para elaborar un plan hidrológico con visión de GIRH, así como las fases a considerar en el proceso de elaboración, con especial incidencia en la participación pública. Se señalarán las tareas a realizar, se detallará el motivo por el que es necesario acometer cada una de ellas y se aportarán algunos criterios básicos sobre los procedimientos a seguir para realizarlas, señalando las opciones existentes para hacerlo. Al igual que en el Bloque II se incluirán casos prácticos sobre los contenidos y tareas.

Ya se dispone de una primera propuesta para el Bloque I que se presentó inicialmente en la reunión de julio de 2022 se está sometiendo a consideración de los miembros de la CODIA y de las instituciones interesadas de la región en la CODIA de octubre 2022 en Punta Cana, para discusión y revisión, de manera que pueda elaborarse una versión final que incorpore las propuestas de sus miembros y de las instituciones interesadas de la región.

El presente documento contiene una propuesta de índice para el Bloque II, que una vez presentada a la CODIA y discutida, será modificada en función de las aportaciones recibidas para definir una versión final de índice. Siguiendo dicho índice se desarrollará una propuesta de documento para este Bloque que será presentada a la CODIA.

## **2. PROCESO PROPUESTO PARA LA ELABORACIÓN DEL BLOQUE II**

El proceso propuesto es similar al que se está siguiendo para el Bloque I. El primer paso lo constituyó la discusión de la Nota conceptual sobre la elaboración de la Guía en la CODIA celebrada en noviembre de 2018 en La Antigua (Guatemala). Dicha Nota incluía una propuesta de hoja de ruta para la elaboración de la Guía que intentaba asegurar la participación de todos los países e instituciones interesadas de la región.

El proceso ahora propuesto actualiza dicha hoja de ruta, conservando su espíritu participativo, y consta de los siguientes pasos:

1. Elaboración de un índice tentativo para el Bloque II, a someter a la consideración de la CODIA, en el que se detallen los contenidos fundamentales propuestos para este Bloque. Dicho índice es el presente documento.
2. Presentación a la CODIA de la propuesta de índice para discusión y recepción de aportaciones durante un mes para la definición del índice definitivo. (Octubre 2022)
3. Elaboración de una propuesta de documento del Bloque II siguiendo el índice anterior.
4. Remisión de la propuesta anterior para revisión y comentarios a los miembros de la CODIA e instituciones interesadas de la Región.
5. Celebración de un taller específico para discusión y validación de la propuesta de documento para el Bloque II coincidiendo con una reunión de la CODIA para facilitar la participación de sus miembros. La reunión de la CODIA, asociada a la cual se celebre este taller será determinada de común acuerdo con su STP. Tentativamente se propone la CODIA del segundo semestre de 2023.
6. Elaboración del documento definitivo para el Bloque II introduciendo las modificaciones pertinentes de acuerdo con las conclusiones del taller de discusión y validación.

## **3. PROPUESTA DE ÍNDICE BLOQUE II**

Para dar respuesta a los objetivos antes indicados para el Bloque II se propone el siguiente índice, que parte del índice general reflejado en la Nota conceptual sobre la elaboración de la Guía tomada en consideración en la CODIA de noviembre de 2018. En el siguiente epígrafe se incluye una breve descripción del contenido de cada uno de los apartados del índice.

1. ANTECEDENTES, OBJETO Y PROCESO DE ELABORACIÓN DEL BLOQUE II
2. DEFINICIÓN DEL ÁMBITO TERRITORIAL DE LA PLANIFICACIÓN
  - 2.1. Antecedentes y necesidades detectadas
  - 2.2. Criterio hidrográfico
  - 2.3. Agrupación de cuencas en función de criterios hidrográficos y de gestión

- 2.4. Consideración de entidades de tamaño inferior a la cuenca dentro del ámbito territorial de planificación
- 2.5. Consideración de cuencas y acuíferos compartidos entre distintos ámbitos territoriales de planificación
- 2.6. Casos prácticos de delimitación de ámbitos territoriales de planificación
- 3. OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN CON VISIÓN DE GIRH
  - 3.1. Antecedentes y necesidades detectadas
  - 3.2. Objetivos
  - 3.3. Relación de la planificación hidrológica con otras planificaciones sectoriales
  - 3.4. Casos prácticos de definición de objetivos de la planificación
- 4. RESULTADOS DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA CON VISIÓN DE GIRH
  - 4.1. Antecedentes y necesidades detectadas
  - 4.2. Resultados
  - 4.3. Relación entre la planificación hidrológica y otros niveles de más detalle. Consideración de fenómenos extremos.
  - 4.4. Casos prácticos de resultados de la planificación
- 5. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN
  - 5.1. Antecedentes y necesidades detectadas
  - 5.2. Instrumentos a prever y relación entre ellos
  - 5.3. Casos prácticos de instrumentos de planificación
- 6. DEFINICIÓN DE HORIZONTES Y DEL PERÍODO DE REVISIÓN DEL PLAN
  - 6.1. Antecedentes y necesidades detectadas
  - 6.2. Criterios propuestos
  - 6.3. Casos prácticos de definición de horizontes y períodos de revisión
- 7. CONSIDERACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PLANIFICACIÓN CON VISIÓN DE GIRH
  - 7.1. Antecedentes y necesidades detectadas
  - 7.2. Criterios propuestos
  - 7.3. Casos prácticos de consideración del cambio climático

#### **4. BREVE DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DE CADA EPÍGRAFE DE LA PROPUESTA DE ÍNDICE**

A continuación, se incluye una breve descripción del contenido propuesto para cada uno de los epígrafes de la propuesta de índice.

##### **1. ANTECEDENTES, OBJETO Y PROCESO DE ELABORACIÓN DEL BLOQUE II**

En este apartado se presentará el objetivo del Bloque II, de acuerdo con lo indicado en el epígrafe 1 de la presente nota. Se señalarán también los antecedentes en los que se apoyan los criterios propuestos, que con carácter general son las necesidades identificadas en el Bloque I, análisis del marco legal e institucional, así como las lecciones aprendidas en los procesos de planificación emprendidos en diferentes países de la región. Por último, se describirá el proceso

propuesto que concluirá con la elaboración del documento final a incluir en la Guía técnica de planificación.

Se presentará también la estructura del documento que se propone que consista en que para cada tema abordado se incluya primero un apartado en el que se reflejen las conclusiones y necesidades que se desprenden del trabajo realizado en el Bloque I, después uno o varios apartados con la propuesta de criterios para abordar el tema contemplado en ese epígrafe y, por último, en su caso y siempre que sea posible, se incluiría un apartado en el que se incluya algún caso práctico de la región que ilustre los criterios propuestos para facilitar su comprensión.

## 2. DEFINICIÓN DEL ÁMBITO TERRITORIAL DE LA PLANIFICACIÓN

### 2.1. Antecedentes y necesidades detectadas

### 2.2. Criterio hidrográfico

Se presentará la cuenca hidrográfica como unidad básica mínima de planificación. Se presentará también el caso de las cuencas transfronterizas, pero de manera muy general, ya que en la Guía está previsto un capítulo específico sobre este asunto y la creación de un grupo de trabajo para desarrollarlo, debido a la importancia de estas cuencas en Iberoamérica.

### 2.3. Agrupación de cuencas en función de criterios hidrográficos y de gestión

### 2.4. Consideración de entidades de tamaño inferior a la cuenca dentro del ámbito territorial de planificación

### 2.5. Consideración de acuíferos compartidos entre distintos ámbitos territoriales de planificación

Se incluirá el caso particular de acuíferos transfronterizos, siguiendo el mismo planteamiento que para las cuencas transfronterizas.

### 2.6. Casos prácticos de delimitación de ámbitos territoriales de planificación

Se propone presentar un caso de delimitación de ámbitos territoriales de planificación que pueda considerarse de éxito, entendiendo por tal que, una vez establecida la delimitación, haya dado lugar a la redacción de un número significativo de planes y al inicio de la implementación de algunos de ellos. Se intentará que un caso práctico presente la agrupación de cuencas hidrográficas y otro que incluya la delimitación en el caso de acuíferos compartidos. Igualmente podría ser un solo caso que reuniera las dos circunstancias.

Se propone también reflejar dos países, uno con un número reducido de ámbitos de planificación y otro con un número elevado, analizando la extensión resultante y el grado de implementación del proceso de planificación en cada caso, con objeto de poner de manifiesto las dificultades que puede implicar una excesiva atomización.

## 3. OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN CON VISIÓN DE GIRH

### 3.1. Antecedentes y necesidades detectadas

### 3.2. Objetivos

Se trata de exponer cuáles son los objetivos de la planificación hidrológica, de manera que pueda diferenciarse un plan hidrológico de otros planes cuyas actuaciones también pueden tener que ver con los recursos hídricos, como por ejemplo un plan de manejo de suelos. Los objetivos básicos son esencialmente dos: la adecuada atención de las demandas, que garantiza el acceso al agua, y el buen estado de las aguas, en total sintonía con el ODS 6. El primero supone una ordenación de los usos del agua, contribuyendo a la superación de los conflictos por el uso del agua entre los distintos sectores al efectuar una asignación de los recursos entre las distintas demandas mediante la realización de los balances correspondientes.

Se propone plantear la necesidad de contar con criterios que definan cuándo se alcanzan los objetivos anteriores. No obstante, la situación de partida suele ser diferente en función del objetivo de que se trate. Mientras que para el buen estado de las aguas se suele contar con normativa que define umbrales cuya superación no se considera admisible, si bien puede ser necesario revisarla para permitir su aplicación práctica, no suele suceder lo mismo con la satisfacción de las demandas. Por ello se propone destacar la importancia de definir criterios de garantía que establezcan cuándo se considera adecuadamente atendida una demanda.

Se propone insistir en la gradualidad en la consecución de los objetivos en función de la situación de partida de cada cuenca y país, destacando el carácter cíclico de la planificación. En general no es abordable ni por criterios técnicos ni económicos que el primer plan resuelva todos los problemas del ámbito territorial de planificación en cuanto a satisfacción de las demandas y consecución del buen estado. En particular, esta última concepción con una visión ecosistémica, que integra lo físico químico y lo biológico, considerando también la sostenibilidad de los ecosistemas asociados a las masas de agua, requiere información de redes de medida de parámetros biológicos, habitualmente no disponible en una primera fase.

### 3.3. Relación de la planificación hidrológica con otras planificaciones sectoriales

Se abordará de manera general la conexión entre la planificación de cuenca y otras que afectan a los recursos hídricos ya sea como factor de producción, como las correspondientes a usos del agua (planificación urbanística, turismo, desarrollo industrial, agropecuaria, generación de energía eléctrica) o como bien ambiental (zonas protegidas), etc. De forma general exclusivamente se planteará el carácter instrumental de la planificación hidrológica, como elemento al servicio del resto de planificaciones, siempre con el condicionante de la ordenación de los diferentes usos del agua y del mantenimiento o la consecución del buen estado de las masas de agua. Estas cuestiones serán objeto de análisis detallado en el Bloque III de la Guía, dentro del apartado de tareas básicas para la elaboración de un plan hidrológico.

### 3.4. Casos prácticos de definición de objetivos de la planificación

Se recogerá al menos un caso en el que la legislación en materia de recursos hídricos contemple los dos objetivos antes señalados. También se recogerán regulaciones en las que se establezcan objetivos adicionales a los indicados y se señalarán los problemas a los que ha dado lugar en cuanto a elaboración e implementación de los planes hidrológicos.

## 4. RESULTADOS DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA CON VISIÓN DE GIRH

### 4.1. Antecedentes y necesidades detectadas

### 4.2. Resultados

Se reflejarán los principales resultados que cabe esperar tras la elaboración de un plan hidrológico con visión de GIRH, señalando al menos los siguientes:

- Organización de la información necesaria para la elaboración del plan, garantizando su accesibilidad a los niveles que se desee. Este no es en sí mismo un resultado del plan, sino que se trata de un proceso necesario para poder elaborar el plan, implementarlo y realizar su seguimiento. Se señalará a grandes rasgos el tipo de información que es necesario recopilar y organizar para la elaboración del plan, así como la información asociada a los resultados del plan. Solo se presentará de manera general, porque será objeto de análisis detallado en el Bloque III, dentro del apartado de tareas para la elaboración y del de tareas para la implementación.
- Definición de un programa de medidas para alcanzar los objetivos de la planificación antes indicados. Se presentarán de forma igualmente general los distintos tipos de medidas (estructurales y no estructurales), el grado de definición esperable de cada una, así como los criterios de selección y priorización.

- Establecimiento de un programa de seguimiento del Plan, que permita evaluar tanto el grado de implementación de las medidas previstas como si los efectos de su aplicación se ajustan a lo esperado para, en caso de no ser así, prever las modificaciones oportunas.

#### 4.3. Relación entre la planificación hidrológica y otros niveles de más detalle. Consideración de fenómenos extremos.

Enlazando con el grado de definición del programa de medidas, se indicará que el plan de cuenca es solo el marco general, que prevé todas las medidas necesarias y garantiza la coherencia entre las mismas, pero que no puede llegar al nivel de estudio de viabilidad ni de perfil de proyecto en la definición de las medidas, particularmente en aquellas que implican el desarrollo de infraestructuras concretas.

Asimismo, se planteará que como consecuencia de los análisis realizados en el marco del plan de cuenca pueden identificarse zonas dentro de la misma que, por sus circunstancias, requieran un análisis específico, y que deben ser objeto de análisis de mayor detalle en algunos aspectos y prever un plan específico que los desarrolle. Es importante señalar que la elaboración de estos planes de subcuenca o microcuenca siempre debe partir del plan de cuenca, por ser la única manera de garantizar la coherencia entre todas las actuaciones a nivel de cuenca.

Se planteará también la diferencia entre planificación y gestión, que corresponde a un nivel más detallado. En particular se abordará el tratamiento de fenómenos extremos en la planificación de cuenca, diferenciando lo que puede corresponder a dicha planificación de lo que puede corresponder más propiamente a la gestión, como la definición de indicadores para la detección del evento y el diseño de medidas para paliar sus efectos en el caso de las sequías o el diseño e implementación de medidas de protección frente al riesgo de inundación en el caso de las crecidas. Así, el plan de cuenca se transforma en el instrumento de coordinación de otras planificaciones de mayor detalle, correspondientes al ámbito de la gestión de los eventos extremos.

#### 4.4. Casos prácticos de resultados de la planificación

Los casos prácticos se plantean aquí como la presentación de cómo se recogen los resultados del plan en la normativa vigente. No se pretende reflejar un caso concreto de cada uno de los resultados anteriores, puesto que esto se refleja con detalle en el Bloque III, en el apartado dedicado a Revisión, obtención y organización de la información básica y generación de un modelo de datos dentro de las tareas básicas para la elaboración del plan y en el apartado de tareas básicas para la implementación y el seguimiento del plan.

También se recogerá, si es posible, algún caso práctico de planteamiento de estudios más detallados en algún ámbito territorial dentro del plan de cuenca, así como de casos en los que se ha llegado a la conclusión de que no es adecuado el enfoque de partir de la microcuenca como unidad de actuación.

### 5. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

#### 5.1. Antecedentes y necesidades detectadas

#### 5.2. Instrumentos a prever y relación entre ellos

Se planteará como instrumentos esenciales el plan de cuenca y el plan nacional, señalando los posibles enfoques de cada uno y la necesidad de garantizar la coherencia entre ellos.

Se analizará igualmente cuando puede ser razonable acometer las tareas de planificación a escala de cuenca y cuándo es más razonable acometer todo desde el nivel nacional en función, entre otras cuestiones, de la extensión del país y de la administración hidráulica existente.

#### 5.3. Casos prácticos de instrumentos de planificación

El objetivo de los casos prácticos es señalar cómo están recogidos en la normativa vigente las dos figuras indicadas, atendiendo especialmente a la relación entre ellas. Se presentará un caso correspondiente a un país en el que las dos figuras estén previstas en la legislación y se hayan materializado, señalado, en su caso, las dificultades de coordinación encontradas y los logros alcanzados. Igualmente se recogerá un caso de un país en el que se hayan elaborado los dos tipos de instrumentos, aunque el nivel nacional no este contemplado en la normativa vigente, señalando igualmente dificultades encontradas y logros.

## 6. DEFINICIÓN DE HORIZONTES Y DEL PERIODO DE REVISIÓN DEL PLAN

### 6.1. Antecedentes y necesidades detectadas

### 6.2. Criterios propuestos

Se planteará cuál es el sentido de la consideración de diferentes horizontes a la hora de elaborar un plan de cuenca y cuál es el motivo por el que debe preverse un período de revisión del plan, insistiendo nuevamente en que la planificación con visión de GIRH es un proceso de carácter cíclico y adaptativo. Ambos períodos horizonte y revisión, responden a conceptos diferentes y por tanto pueden, y en muchos casos deben, ser también diferentes. Se insistirá también en el papel que desempeñan las características de las medidas planteadas, el programa de seguimiento del plan, así como el plazo previsto para la elaboración del plan en la definición de ambos períodos.

En función de las consideraciones anteriores se propondrán criterios para la determinación de los horizontes y del período de revisión del plan.

### 6.3. Casos prácticos de definición de horizontes y períodos de revisión

El objetivo de los casos prácticos es presentar para algún país los valores de los horizontes, periodo de revisión y período de elaboración que verifiquen los criterios anteriores recogidos bien en la normativa vigente o bien, si no figuran en ella, en los propios planes y analizar, si es posible, su repercusión práctica.

## 7. CONSIDERACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PLANIFICACIÓN CON VISIÓN DE GIRH

### 7.1. Antecedentes y necesidades detectadas

### 7.2. Criterios propuestos

Se planteará de manera general cómo considerar la afección del cambio climático en la elaboración de un plan hidrológico con visión de GIRH. Para ellos se considerarán cuatro elementos esenciales: la afección sobre los recursos hídricos, sobre las demandas, sobre el estado de las masas de agua, con particular incidencia sobre el régimen de caudales ecológicos y sobre la consistencia de las medidas planteadas con los posibles escenarios de cambio climático. Se tratará de proponer criterios generales exclusivamente, puesto que varios de los aspectos indicados serán objeto de análisis detallado en el Bloque III.

### 7.3. Casos prácticos de consideración del cambio climático

El objetivo de los casos prácticos es presentar para algún país cómo está establecida la consideración del cambio climático en la normativa que regula la planificación hidrológica. El análisis de casos concretos de planes hidrológicos ya elaborados se abordará en el Bloque III.