



ESTADO DEL MARCO
NORMATIVO
Y LEGAL DEL **AGUA**
EN CENTROAMÉRICA

Grethel Aguilar





Estado del Marco Normativo y Legal del Agua en Centroamérica

Grethel Aguilar Rojas

Con la colaboración de:

**Jorge Mora Portuguez
Virginia Reyes Gatjens**

Febrero 2006

San José, Febrero 2006.

Realizado por: Asociación Mundial para el Agua, Capítulo Centroamérica (GWP-CA).

Este documento fue elaborado por la Doctora Grethel Aguilar a finales del 2004 principios del 2005 en su calidad como consultora para la Asociación Mundial para el Agua, Capítulo Centroamérica. En la actualidad trabaja como Directora de la Unión Mundial para la Naturaleza en Mesoamérica. El documento contó con la colaboración del consultor MSc. Jorge Mora Portugués, la oficial técnico de GWP-CA, MSc. Virginia Reyes, y con el apoyo de Lic. Mauricio Murillo, estudiante de Maestría de la Universidad de Costa Rica.

Edición: Virginia Reyes

Revisión final: Marianela Argüello

Índice

Lista de Acrónimos.....	5
1. Presentación	8
2. Contexto Internacional del Derecho del Agua	10
3. Principios, definiciones y declaraciones.....	13
3.1. Gestión integrada de los Recursos Hídricos	13
3.2. Gestión Integrada de Cuencas	13
3.3. Conferencias de Parlamentarios	13
4. Oportunidades y amenazas para la creación y actualización de las leyes de agua en Centroamérica.....	16
5. Análisis comentado por país	21
5.1. Cuadros Resumen	21
Cuadro No. 2: Propuestas de Ley	22
Fuente: Elaboración propia con base en compilación realizada por el autor.....	22
Cumplimiento de compromisos y declaraciones:	22
5.2. Belice.....	25
5.2.1. Water Industry Act	25
5.2.2. Cumplimiento de acuerdos y declaraciones internacionales	27
5.3. Costa Rica.....	27
5.3.1. Proyecto de Ley del Recurso Hídrico	28
5.3.2. Cumplimiento de acuerdos y declaraciones internacionales	31
5.4. El Salvador.....	31
5.4.1. Ley del Medio Ambiente	31
5.4.2. Cumplimiento de acuerdos y declaraciones internacionales	35
5.5. Guatemala.....	36
5.5.1. Iniciativa de Ley General de Aguas	38
5.6. Honduras.....	41
5.6.1. Proyecto de Ley General de Aguas.....	42
5.6.2. Cumplimiento de acuerdos y declaraciones internacionales	51
5.7. Nicaragua	51
5.7.1. Proyecto de Ley de Aguas.....	55
5.7.2. Anteproyecto Alternativo Ley de Aguas	58
5.7.3 Proyecto de Ley General de Aguas Nacionales.....	61
5.7.4. Cumplimiento de acuerdos y declaraciones internacionales	65
5.8. Panamá.....	66
5.8.1. Ley 41. Ley General de Ambiente	67
5.8.2. Régimen Administrativo Especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas.....	71
5.8.3. Cumplimiento de acuerdos y declaraciones internacionales	72
6. Conclusiones.....	73
7. Bibliografía	75

Lista de Acrónimos

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ALIDES	Alianza para el Desarrollo Sostenible
ANA	Autoridad Nicaragüense del Agua
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ANDA	Administración de Acueductos y Alcantarillados, Honduras
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CATHALAC	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CDS	Comisión para el Desarrollo Sostenible
CINPE-UNA	Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional
CIPSP	Comisión de Incorporación de la Participación del Sector Privado
CNRH	Comisión Nacional de Recursos Hídricos, Nicaragua
COPECAS	Comité Permanente de Coordinación de Agua Potable y Saneamiento
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias, Honduras
CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos
DINDA	Dirección Nacional de Desarrollo Agrícola
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
ETESA SA	Empresa de Transmisión Eléctrica
GIC	Gestión Integrada de Cuencas
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
GWP-CA	Asociación Mundial para el Agua
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IHRH	Instituto Hondureño de Recursos Hídricos
ILA	Asociación de Derecho Ambiental

INAA	Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
INE	Instituto Nicaragüense de Energía
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INRENARE	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables
IRHE	Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Nicaragua
MH y CP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, Nicaragua
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía, Costa Rica
MINSA	Ministerio de Salud
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PACADIRH	Plan de Acción Centroamericano para el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos
PAH	Plataforma del Agua de Honduras
PARCA	Plan Ambiental de la Región Centroamericana
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PUC	Public Utilities Commission
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, Honduras
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SNE	Servicio Nacional de Electricidad
TLC	Tratado de Libre Comercio

1. Presentación

La Asociación Mundial para el Agua, (GWP, por sus siglas en inglés), es una alianza entre diferentes organismos que trabajan con el manejo del agua: agencias de gobierno, instituciones públicas, compañías privadas, organizaciones profesionales, agencias multilaterales, entre otros. Todos comprometidos con todos los principios rectores de la Declaración de Dublín y las diferentes cumbres y foros mundiales que impulsan la gestión del recurso hídrico.

En el ámbito internacional la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, que adopta la Declaración de Dublín, y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, son instrumentos básicos que empiezan a promover un acercamiento más comprensivo entre el agua y el ambiente. En este contexto, Centroamérica no ha escapado a ésta corriente y realiza esfuerzos por alcanzar un manejo adecuado de su recurso agua, en donde GWP ha venido a jugar un importante papel.

Cómo parte de su misión, GWP apoya a los países centroamericanos en el manejo sostenible de sus recursos hídricos, estableciendo diversas alianzas, identificando las principales necesidades de la región y facilitando procesos de diálogo y capacitación que promuevan el intercambio de conocimientos sobre el manejo integrado.

Con el propósito de mejorar el manejo de los recursos hídricos en la región, GWP-CA desde el inicio entendió que ésta era una tarea que debía realizarse con respeto a las culturas propias de cada país y en estrecha coordinación con instituciones de gobierno y sociedad civil. Es así como en compañía del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se ha emprendido una tarea que busca compartir conceptos modernos y los principios comúnmente aceptados en el ámbito mundial en el manejo de los recursos hídricos.

Un gran número de talleres, cursos, seminarios, foros de discusión y reuniones, han sido organizados, y paralelamente se elaboraron estudios de caso, se preparó una "caja de herramientas" o "Tool Box", y se ha contado con la colaboración de expertos del mayor nivel, que junto con la capacidad centroamericana, han apoyado esta labor. Se ha logrado establecer una alianza de trabajo en donde se ha contado con el apoyo y la participación de Gobiernos, Parlamentos y de muchas organizaciones públicas y privadas.

GWP-CA también ha promovido tres Conferencias Centroamericanas de Parlamentarios, y ha apoyado la elaboración de nuevos proyectos o iniciativas de ley en varios de los países de la Región, esto con el fin de contar con instrumentos legales modernos que permitan proteger y usar racionalmente los recursos hídricos.

En esta oportunidad, se analizará qué está sucediendo en cada uno de los países de la región en materia de agua. En aquellos casos en que existan nuevos proyectos de ley de recursos hídricos, se determinará cuánto se ha incorporado de todo lo acordado en las múltiples actividades ya señaladas. De igual forma se revisará la normativa relacionada con el recurso hídrico, y se mencionarán en este documento las que tienen mayor relevancia.

Así, encontramos que en Nicaragua ya fue aprobada en lo General, la Ley de Aguas Nacionales en Costa Rica, el proyecto de Ley del Recurso Hídrico ha recibido dictamen afirmativo por parte de la Comisión Especial de Ambiente del Congreso, mientras que en los Parlamentos de Guatemala y Honduras, hay iniciativas o proyectos de Ley en discusión.

Todas estas iniciativas han sido presentadas en fecha posterior a la celebración de la I Conferencia Centroamericana de Legisladores (2002), en cuya Declaración se adquirieron, compromisos, entre los que se encuentran los siguientes:

1- Promover el inicio de un proceso de revisión, seguimiento y/o elaboración de una nueva Ley de Aguas en cada uno de nuestros países, buscando con ello aportar elementos hacia una gobernabilidad efectiva del agua.

2. Incorporar a estas nuevas leyes aspectos fundamentales tales como la Gestión Integrada del Recurso Hídrico y su base en los Principios de Dublín.

De igual forma, los proyectos de ley se han nutrido de otros aspectos claves que se han tratado en las siguientes reuniones: por ejemplo, en la II Conferencia de Legisladores (2003), además de buscar acelerar los procesos ya iniciados, se hizo hincapié en la necesidad de entender que el recurso hídrico es un bien social y ambiental, que también tiene un valor económico. Finalmente, en la III Conferencia de Legisladores se discutieron otros elementos de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico y su relación directa con la institucionalidad de nuestros países.

En esta ocasión, como en otras, ponemos en sus manos toda la información que recopilamos, elaboramos y mantenemos. Esperamos que este documento contribuya a promover la formulación y promulgación de nuevos instrumentos jurídicos que permitan una gestión integrada y sostenible del recurso hídrico en Centroamérica.

GWP-Centroamérica

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

2. Contexto Internacional del Derecho del Agua¹

El Derecho Internacional del Agua toma mayor fuerza a partir de las Normas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de Ríos Internacionales, adoptadas en la sesión de 1966 por la Asociación de Derecho Internacional (ILA²), que introducen el concepto de cuenca hidrográfica internacional.³

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo 1972), define los recursos naturales, incluyendo el agua, y enfatiza en la necesidad de un manejo integrado de estos recursos principalmente de aquellos considerados compartidos. En su Principio 2 establece: *“Los recursos naturales de la tierra, incluidos, el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga”*.⁴

En 1982, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó por consenso la Carta Mundial de la Naturaleza, que en lo conducente señala los principios rectores para conservar los recursos naturales, protegiendo el funcionamiento de los ecosistemas, y para asegurar de manera planificada la subsistencia y satisfacción de las necesidades de la especie humana. Por su parte, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, adoptada también por la Asamblea General de la ONU, procura asegurar la igualdad de oportunidades para disfrutar de los recursos básicos entre ellos el agua.

A principios de 1992, en Irlanda, la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente adoptó la Declaración de Dublín, en la que se destacan cuatro principios rectores:

1. *“El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para la vida, para el desarrollo y para el medio ambiente;*
2. *El desarrollo y gestión del agua debe basarse en un enfoque participativo involucrando a los usuarios, planificadores y tomadores de decisión a todos los niveles, tomando las decisiones al nivel más bajo posible que sea el adecuado;*
3. *La mujer juega un papel central en la provisión, gestión y salvaguarda del agua;*
4. *El agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos y debe ser reconocida como un bien económico”*.

La Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, permitió suscribir la Declaración de Río sobre Ambiente. Asimismo, la Agenda 21, en su Sección II (Conservación y Gestión de los recursos), aborda en el Capítulo 18 al recurso de agua dulce, componente esencial de la hidrosfera de la tierra y parte indispensable de todos los ecosistemas terrestres. Distingue las áreas de mayor interés y elabora, para cada una de ellas, programas que incluyen, entre otros, bases para la acción, objetivos, actividades y medios de ejecución. Estas áreas son:

¹ La información contenida en esta sección se basa en la investigación realizada por M. Murillo. El Agua en Centroamérica. Universidad de Costa Rica. Maestría de Derecho Ambiental. 2004.

² La ILA es una organización no gubernamental fundada en 1873 con sede en Londres. Aunque las reglas de la ILA no son parte de un tratado internacional, reflejan en gran medida el estado actual del derecho internacional en la materia y han sido usadas y continúan siéndolo como parámetro de referencia para la elaboración de tratados y acuerdos en materia de regulación de cuencas hidrográficas. El Comité de Recursos Hídricos de ILA ha revisado en forma continua las Reglas de Helsinki y las mantiene actualizadas.

³ Artículo II: Una cuenca hidrográfica internacional es la zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados, determinada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común.” ILA, 1966.

⁴ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972.

- Ordenación y aprovechamiento integrados de los recursos hídricos.
- Evaluación de los recursos hídricos.
- Protección de los recursos hídricos, la calidad del agua y los ecosistemas acuáticos.
- Abastecimiento de agua potable y saneamiento para la población.
- El agua y el desarrollo urbano sostenible.
- El agua para la producción sostenible de alimentos y el desarrollo rural sostenible.
- Repercusiones del cambio climático en los recursos hídricos.

La Asamblea General de la ONU aprobó el 21 de mayo de 1997, el texto de la Convención sobre el Derecho de Uso de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la navegación⁵, conocida como la Convención de Nueva York, y tiene una serie de características que necesariamente deben señalarse; sustituye el concepto de cuenca hidrográfica por el de curso de agua internacional⁶ y por otra parte, señala que los Estados del curso de agua deben seguir una serie de principios fundamentales del derecho internacional ambiental:

- Utilización equitativa y razonable
- Prevención
- Cooperación, información y consulta en las relaciones transfronterizas
- Preservación y Protección del Medio Ambiente, información y ayuda en emergencias ambientales

En la actualidad no se ha alcanzado el número mínimo necesario de Estados que se adhieran a la Convención para que ésta pueda entrar en vigor.

Recientemente, en el año 2002, se realizó la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, en la que la Región Centroamericana, como un todo, se comprometió con las metas de la Cumbre⁷: para el año 2015 se deberá reducir a la mitad, la población sin acceso a servicios de agua potable y de tratamiento de aguas residuales, impulsar el manejo integrado de los recursos hídricos y la promoción de sistemas de producción más limpia, utilizando métodos de producción amigables y un uso más eficiente del agua, la energía y las materias primas.

Centroamérica:

En 1994 se elaboró la Carta Centroamericana del Agua, producto de la reunión sobre "Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del Istmo Centroamericano", realizada en la sede del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), en Guatemala. Esta Carta, en resumen, busca⁸ la utilización eficiente de los recursos hídricos, con criterios de justicia y equidad; que se considere el agua como "*germen de vida, fuente de paz y desarrollo y bien del dominio público con valor económico*", y que en su manejo se consideren los intereses de los actores involucrados.

También ese año se celebra en Managua, Nicaragua, la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, donde se firma la "Alianza para el Desarrollo Sostenible", ALIDES⁹. En su Compromiso 39 la ALIDES establece:

"Priorizar la formulación de políticas y legislación sobre manejo y conservación de los recursos hídricos que incluyan, el ordenamiento jurídico e institucional, mecanismos de coordinación entre

5 "La Convención de Nueva York codifica los deberes y derechos fundamentales de los estados ribereños en el uso de las cuencas internacionales para fines distintos de la navegación y promueve un marco de cooperación entre ellos, mismo que puede ser perfeccionado por medio de acuerdos específicos relativos a una cuenca específica." IZA, A. 2002.

6 Curso de Agua Internacional se define como un sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común, algunas de cuyas partes se encuentran en Estados distintos.

7 "Nuestro compromiso ambiental". Informe de Centroamérica a la Cumbre de Desarrollo Sostenible, 2002

8 Carta Centroamericana del Agua, 1994

9 "La Alianza, conocida como ALIDES, es una declaración. Las declaraciones, en el Derecho Internacional no tienen fuerza vinculante, pero demuestran una voluntad política frente a la Comunidad Internacional. Su estructura incluye un concepto de Desarrollo Sostenible de acuerdo con las características propias de la región centroamericana, también establece principios generales, las bases necesarias para que se pueda realizar, los objetivos y los instrumentos.". Madrigal, P. 1977.

las distintas autoridades encargadas del manejo y administración del recurso tanto para consumo humano como para riego y generación de electricidad; instruyendo a nuestras autoridades correspondientes la implementación de este compromiso”.

En mayo de 1996, se realiza en Costa Rica la Conferencia sobre Evaluación y Estrategias de Gestión de Recursos Hídricos en América Latina y El Caribe, convocada en asociación con el Banco Interamericano de Desarrollo, misma que se lleva a cabo como consecuencia del interés de la Comisión para el Desarrollo Sostenible (CDS) de las Naciones Unidas y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), por mejorar los conocimientos sobre los recursos hídricos y su gestión.¹⁰ Los resultados principales de la Conferencia fueron la Declaración de San José, compilada por los participantes de la Conferencia, y el "Plan de Acción para la Gestión y Evaluación de Recursos Hídricos en América Latina y el Caribe".

En marzo de 1997, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), conjuntamente con el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH), elaboraron una propuesta de Plan de Acción Centroamericano para el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos (PACADIRH), comprendida como un grupo de estrategias y acciones que orientan y armonizan el desarrollo conjunto de la riqueza hídrica de que goza el istmo centroamericano, en armonía con los principios de desarrollo sostenible”.¹¹

En la XIX Reunión Ordinaria de Presidentes del Istmo Centroamericano, celebrada en julio de 1997, se le solicita¹² a la CCAD que revise la propuesta de Plan de Acción, proceso que se realiza hasta que finalmente el PACADIRH es aprobado en 1999.

En 1999 la Comisión Centroamérica de Ambiente y Desarrollo elabora el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA), que contempla como uno de sus principios de política la gestión integrada del agua: ecológica, económica y social, el acceso equitativo y el fomento de la responsabilidad compartida en la gestión del agua. Dentro de sus objetivos se pretende garantizar la protección de las fuentes de agua, asegurar el abastecimiento en el largo plazo en cantidad y calidad adecuadas para definir usos y promover la valoración económica total de los recursos hídricos.

En abril del 2003, los Consejos de Ministros de Agricultura y Medio Ambiente de Centroamérica, acordaron solicitar a las secretarías de ambos consejos que, con el apoyo del Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH), el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), la Asociación Mundial para el Agua (GWP-CA) y otros organismos especializados, desarrollen una propuesta para la preparación de una estrategia regional para la gestión integrada de los recursos hídricos, que contemple acciones orientadas a cumplir con los compromisos de la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo.

Posteriormente, el 29 de agosto del 2003, estos mismos Consejos aprobaron el documento para la elaboración de la Estrategia Regional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, en el cual se establecen una serie de principios y lineamientos acerca de la gestión del agua en la Región.

Al 2004, el PARCA, en su versión actualizada (2005/ 2010), incluye dentro de la línea temática denominada prevención y control de la contaminación ambiental el tema agua, además de ser este un tema transversal de acción.

¹⁰ Los objetivos de la Conferencia fueron:

- Definir los medios que contribuyan a incrementar la conciencia sobre la importancia del conocimiento adecuado de los recursos hídricos como parte sustancial de las economías nacionales.
- Definir, a los niveles políticos y de toma de decisiones, la necesidad de información sobre recursos hídricos y elementos conexos.
- Promover la evaluación de los recursos hídricos a nivel nacional y el análisis de la situación de los sistemas nacionales de recopilación y manejo de datos sobre recursos hídricos (cantidad y calidad del agua).
- Formular estrategias para la evaluación y gestión integrada del agua en apoyo a la planificación del desarrollo de los recursos hídricos.
- Crear conciencia sobre la necesidad de fomentar estrategias de conservación para alcanzar un mejor equilibrio entre el suministro y las demandas de agua.

¹¹ CCAD. 2002.

¹² PACADIRH, 1999

3. Principios, definiciones y declaraciones

Conocer el estado del arte del marco normativo y legal del agua en Centroamérica es el objetivo principal de este documento. Se han revisado anteproyectos de ley y leyes de todos los países centroamericanos, así como la relación que esas leyes tienen con algunos principios y declaraciones internacionales comúnmente aceptadas, entre ellas, las siguientes: Principios de Dublín, declaraciones de las reuniones de parlamentarios centroamericanos, que fueron promovidas y organizadas por GWP-CA y los Congresos de los países de Costa Rica, Panamá y El Salvador, los conceptos de gestión integrada del recurso hídrico y manejo integrado de cuencas.

3.1. Gestión integrada de los Recursos Hídricos

La exigencia de los tiempos actuales y el cambio en la manera de pensar y de administrar el agua, ha generado el fortalecimiento de la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) en respuesta a las necesidades actuales. La GIRH¹³ es un proceso que promueve el desarrollo y el manejo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, maximiza el bienestar social y económico de manera equitativa, no compromete la sustentabilidad de los ecosistemas vitales y las decisiones se toman de manera participativa.

3.2. Gestión Integrada de Cuencas

Resulta importante conocer el concepto de Gestión Integrada de Cuencas (GIC), con el fin de tener una base firme a la hora de determinar si la legislación y normas lo incluyen: *“Es un proceso de decisiones sobre los usos y las modificaciones a los recursos naturales dentro de una cuenca. El proceso provee la oportunidad de hacer un balance entre los diferentes usos que se le pueden dar a los recursos naturales y los impactos que éstos tienen en el largo plazo para la sustentabilidad de los recursos. Implica la formulación y desarrollo de actividades que involucran a los recursos naturales y humanos de la cuenca. De ahí que requiera la aplicación de las ciencias sociales y naturales. Asimismo, conlleva la participación de la población en los procesos de planificación, concertación y toma de decisiones. Por lo tanto, el concepto integral implica el desarrollo de capacidades locales que faciliten la participación. El fin de los planes de manejo integral es el conducir al desarrollo de la cuenca a partir de un uso sustentable de los recursos naturales”* (INE, México, citado por Aguilar et al, 2004).

3.3. Conferencias de Parlamentarios

GWP-CA con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, ha venido impulsando un proceso de creación de capacidades en torno a la gestión integrada del agua y elaboración y actualización de las leyes generales de agua a nivel de los legisladores y asesores de las Asambleas Legislativas de Centroamérica. Se han llevado a cabo tres conferencias, cuyos aspectos más relevantes se mencionan seguidamente:

I Conferencia de Parlamentarios 2002¹⁴

Esta Conferencia se celebró en la ciudad de Heredia en Costa Rica, en diciembre del 2002 y fue auspiciada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, el Centro Internacional de Política

13 Gabrielli, E, en Situación de los Recursos Hídricos en los países del Istmo Centroamericano.

14 Memoria del Taller Regional con Legisladores Centroamericanos, 2002

Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Costa Rica (CINPE-UNA), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y GWP-CA. Los participantes en la Conferencia suscribieron una declaración que rescata los siguientes puntos:

Declaración de Lagunilla:

*“1. Nuestro compromiso en promover el inicio de un proceso de revisión, seguimiento y/o elaboración de una nueva Ley de Aguas en cada uno de nuestros países, buscando con ello aportar elementos hacia una gobernabilidad efectiva del agua.
2. Incorporar a estas nuevas leyes aspectos fundamentales tales como la Gestión Integrada del Recurso Hídrico y se base en los Principios de Dublín.
3. Propiciar que este proceso se realice de una forma participativa y consensuada, involucrando los diferentes sectores y usuarios del agua.
4. Nuestra mejor intención de fortalecer los instrumentos legislativos de acción regional como el CICAAD¹⁵ que articula a las Comisiones de Ambiente y Desarrollo de los diferentes Congresos Centroamericanos, y la Feria del Agua que crece como instrumento de política y concertación entre Centroamérica y el Caribe.
5. Nos comprometemos a darle seguimiento a este proceso que hoy se inicia y reunirnos nuevamente en 6 meses para medir los avances que habremos logrado en este tiempo.
6. Propiciar esfuerzos conjuntos entre los órganos legislativos de Centroamérica y sus respectivos gobiernos ejecutivos, para superar el grave problema de inseguridad en el acceso a los recursos hídricos, en especial el de agua para consumo humano”.*

II Conferencia de Parlamentarios 2003¹⁶

Esta Conferencia se celebró en el marco de la Segunda Feria del Agua de Centroamérica y El Caribe, celebrada en Panamá en noviembre del 2003, fue organizada por GWP-CA y el BID con el apoyo de la Asamblea Legislativa de Panamá y el del Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe (CATHALAC).

En esta II Conferencia no hubo una declaración final, pero se tomarán los objetivos de la convocatoria y las conclusiones generales que en resumen fueron:

- 1. “ Demostrar la voluntad política de los Parlamentarios mediante la modernización de los regímenes institucionales y legales del agua, así como prever y reestructurar las prácticas financieras políticas y económicas”.*
2. Hacer visible el agua como recurso fundamental para el desarrollo y a partir de ello, introducir en el proceso de toma de decisiones políticas, el componente hídrico como recurso clave del desarrollo social, económico y ambiental, organizando las medidas urgentes del agua en función de objetivos a mediano y largo plazo para construir condiciones sostenidas a favor de la seguridad hídrica y la gobernabilidad eficaz del agua.
3. La importancia del tema de gobernabilidad del agua se refleja en ciertas transformaciones legales e institucionales, en el incremento de la participación ciudadana, en el surgimiento de diferentes enfoques de abordaje, en la presentación de propuestas, y en el desarrollo de procesos de reforma legislativa alrededor de las leyes de agua.

15 Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente, Agricultura y Desarrollo.

16 Cathalac, 2003

III Conferencia de Parlamentarios: Hacia una legislación moderna del agua; El Salvador, 2004:

Para esta III Conferencia, GWP-CA contó nuevamente con el auspicio del BID y la colaboración de la Asamblea Legislativa de El Salvador, cuyo objetivo principal fue dar seguimiento a los acuerdos y compromisos adquiridos en las conferencias anteriores, y continuar la capacitación de los legisladores sobre la gestión integrada de los recursos hídricos. Se fijó como lineamiento que las Comisiones de Ambiente de los Congresos de Centroamérica impulsen los procesos legislativos y además se identificaron algunos aspectos esenciales a discutir:

- Valor del agua, los cánones por servicio y especialmente el destino y distribución de los recursos así generados.
- El diseño de una institucionalidad competente, enfocada, con buena rectoría para la correcta gestión de los organismos nacionales, regionales y de cuenca; capaz de abordar la gestión integral del agua.
- Las formas de otorgar los derechos de aprovechamiento, las condiciones que esos derechos deben tener y la necesidad que el proceso sea con información fluida y transparente.
- Los intereses de los grupos étnicos y los pueblos indígenas deben ser respetuosamente considerados.
- La anticipación en la resolución de conflictos, se logra conociendo las disponibilidades e identificando correctamente los usos existentes del agua y dando prioridad al consumo humano y los usos ambientales.
- Las cuencas internacionales han de ser vistas como importantes factores de integración.

4. Oportunidades y amenazas para la creación y actualización de las leyes de agua en Centroamérica

En décadas anteriores los países Centroamericanos sufrieron de inestabilidad política, social y económica como consecuencia de los conflictos armados en la mayoría de los países, el agotamiento de los modelos de desarrollo que prevalecieron en los años sesenta, setenta y ochenta, y por ende los altos índices de pobreza, analfabetismo y desempleo, han sido factores que han impedido un desarrollo equilibrado y han ensombrecido la gestión del recurso hídrico en la región.

En la década de los noventa se lograron importantes avances como resultado de la Cumbre de Presidentes de Esquipulas II, que en 1987 estableció un programa para pacificar y democratizar la región. Su visión de paz ayudó a las transiciones democráticas en los países, estimuló el comercio regional interrumpido por las guerras, y propició el surgimiento de una nueva ronda de integración regional, como un medio para estimular el desarrollo. Este proceso de transición ha venido promoviendo que los países de la Región pasen de un modelo económico de carácter neoclásico, a un modelo de desarrollo sostenible.

Sin embargo, de acuerdo al I Estado de la Región (1999), al final esta década Centroamérica muestra fracturas que dificultan el desarrollo de la región y que representan los principales retos para el Siglo XXI:

- Brechas territoriales internas en todos los países, al lado de enclaves modernos en capitales y ciudades principales, yacen vastas zonas pobres y de baja productividad, usualmente en las zonas rurales y las fronterizas.
- Múltiples y amplias brechas entre grupos sociales: entre ricos y pobres, entre hombres y mujeres, entre indígenas, afrocaribeños y no indígenas, por ejemplo. Estas brechas de inequidad han generado una extensa pobreza y han excluido a las mayorías del acceso a servicios sociales y a los beneficios del desarrollo.
- Brechas en el desempeño económico y político y de los marcos jurídicos entre los países, que afectan los climas de negocios en la región. Además, países como El Salvador y Nicaragua, afectados por las guerras, apenas recuperan el PIB que tenían hace veinte y treinta años, respectivamente.
- Una desarticulación física y cultural de la zona Atlántica centroamericana, la de mayor extensión y riqueza hídrica, respecto a la zona Pacífica, donde reside la mayor parte de la población. Por razones históricas Centroamérica no ha aprovechado su vocación ístmica ni su posición caribeña, con la excepción de Panamá, en mucho menor escala Belice y más recientemente Costa Rica con el turismo y otras actividades productivas de importancia (banano, piña).
- Fragilidad y vulnerabilidad social y ambiental de las sociedades centroamericanas. Las principales ciudades e infraestructura física y económica están en zonas de alto riesgo y la pobreza rural más severa se concentra en zonas críticas para el abastecimiento de agua y la preservación de la biodiversidad regional.

En esta misma década e inicios del Siglo XXI se presenta un cambio positivo en la situación económica, social y política de nuestros países con relación a las décadas anteriores. En este período se completa la transición de Estados autoritarios y conflictos armados, a Estados democráticos, mediante una combinación de acciones regionales y nacionales no derivadas de la intervención de fuerzas políticas o militares internacionales.

Las mejoras políticas, económicas y sociales suscitadas en las últimas décadas han empezado a permitir a los países Centroamericanos avanzar en temas críticos que habían tenido que ser relegados. Empieza a surgir un nuevo enfoque económico basado en el desarrollo sostenible, en

el cual el tema “ambiente” se torna prioritario y los países comienzan en mayor grado a dirigir sus políticas para subsanar los problemas generados por un uso inadecuado de los recursos naturales y en específico, de los recursos hídricos en las últimas décadas.

Se crean los Ministerios de Ambiente en todos los países de la región y algunos países como Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Honduras, crean las autoridades reguladoras de los servicios públicos. La creación de estos ministerios facilita la realización de Foros de Ministros y Presidentes del SICA para la toma de declaraciones y resoluciones de gran importancia en materia ambiental, incluido el recurso hídrico. Además, hay un evidente incremento en la cantidad de organismos de la sociedad civil que se interesan por los problemas ambientales y, principalmente, en participar abiertamente en la solución de los mismos.

A nivel regional, en el marco del proceso de integración centroamericana se realizan esfuerzos interesantes como es el Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente, suscrito a finales de los años ochenta, el cual creó la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), que luego se constituyó en un órgano del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), previamente establecido en el Protocolo de Tegucigalpa.¹⁷

En los primeros años del Siglo XXI, se logran mejoras en la esperanza de vida de los Centroamericanos, la mortalidad infantil, cobertura educativa y salud; sin embargo, se mostró una desaceleración en el crecimiento de las economías si lo comparamos con el crecimiento obtenido en la década de los noventa, deterioro de la equidad, mayor vulnerabilidad ambiental y social, y un proceso de democratización que continúa avanzando, pero lentamente.

Ante esta nueva coyuntura, surge la necesidad de un marco legal e institucional actualizado, que responda a las necesidades de los países en la región, y a una gestión más integral del recurso hídrico. Tradicionalmente, la gestión del recurso se ha caracterizado por ser sectorial, supeditada al uso del mismo, ya sea para uso agrícola, consumo doméstico, industria o producción de energía, sin diferenciar las aguas superficiales de las subterráneas. El marco institucional se ha caracterizado por ser fragmentado y disperso, roles y funciones mal definidas, y competencias traslapadas.

En los siete países de la región, la rectoría del recurso hídrico recae sobre los Ministerios de Ambiente, con la excepción de Panamá, en donde la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), es la entidad competente (con rango ministerial), y Belice, en donde no está definida esta rectoría.

Aunque en casi todos los países está establecida expresamente la rectoría del recurso en estos ministerios, en la práctica, la realidad ha sido otra. La gestión del recurso sigue siendo sectorial, las competencias son compartidas y están traslapadas entre una gran cantidad de entidades, y se mantiene todavía una confusión entre agencias usuarias y operadoras del recurso y entes rectores del mismo.

Los países Centroamericanos, a excepción de Nicaragua, carecen de una política de recursos hídricos; aunque recientemente Costa Rica aprobó una Estrategia Hídrica Nacional y sólo este país (1942), Honduras (1927) y Panamá (1966), poseen Ley General de Aguas, las cuales carecen de una visión de gestión integrada. Sin embargo, dada la necesidad de actualizar los marcos normativos y legales, actualmente cuatro países -Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Guatemala- están elaborando nuevos proyectos de Ley, los cuales están en discusión o en proceso de ser discutidos en los respectivos Congresos. Además, en Panamá se encuentra en marcha un proceso de licitación pública para elaborar su nueva ley de aguas, y se está reglamentando la Ley de Cuencas Hidrográficas. Recientemente en Belice y en El Salvador se

17 "La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) ha buscado que la variable ambiental logre intersecar este proceso de integración regional, para que sea tomada en cuenta en las decisiones económicas, sociales, o de cualquier otra índole." MADRIGAL, P. Aplicación y Cumplimiento de la Legislación Ambiental en Centroamérica, Revista Parlamentaria, Volumen 5, N° 3, Diciembre, 1997, p. 152.

han iniciado discusiones para la preparación de las condiciones necesarias para la elaboración de leyes de aguas en estos países, así como de planes hídricos nacionales.

De acuerdo con expertos consultados en la región¹⁸, el proceso de aprobación en cuatro países donde ya se han elaborado proyectos de ley es de intermedio a avanzado. En el caso de Honduras se considera como avanzado, dado que esperan que la ley sea dictaminada y aprobada en un plazo máximo de 18 meses, ya se vislumbran oportunidades claras por ser este un período pre-eleccionario, durante el cual podría lograrse el compromiso de los legisladores.

En Costa Rica, el proceso de aprobación de una nueva ley de aguas se considera avanzado y se espera que pueda ser aprobado en un periodo máximo de un año. El país ha realizado un proceso altamente participativo en la construcción del texto de Ley, en el cual se involucraron todos los sectores interesados en el recurso hídrico. El texto de ley fue dictaminado por la Comisión Permanente Especial de Ambiente en abril del 2005. Por lo tanto, el proceso actual es de carácter político y está supeditado a las prioridades del Gobierno y al pulso de los grupos de poder interesados en la aprobación o no del proyecto.

En Guatemala, el proceso se considera que se encuentra en estado intermedio, ya que la Comisión de Ambiente del Congreso presentó un anteproyecto de ley en el año 2004, este fue discutido con diversos sectores y en el propio organismo ejecutivo. Fue retomado por la nueva Comisión de Ambiente y se nombra una comisión específica para introducirle mejoras encontrándose pendiente de dictamen para ser discutido en el pleno.

El proceso se venía favoreciendo de un renovado interés en la aprobación de una ley de aguas, por parte de los sectores gubernamentales y legislativos y de algunas organizaciones no gubernamentales, así como de una mayor apertura para la participación de sectores de la sociedad civil y de los gobiernos locales en la discusión.

Pese a lo anterior, recientemente comunidades indígenas del norte del país movilizadas por activistas que reciben financiamiento de comunidades eclesiósticas europeas, protagonizaron graves disturbios, enfrentándose a la policía e incendiando edificios públicos en protesta por lo que consideran es un proyecto de ley que pretende privatizar el agua. Ante la gravedad de los hechos, el día 8 de setiembre, los diversos partidos políticos con representación en el Congreso Nacional acordaron retirar el proyecto de la agenda legislativa por tiempo indefinido.

En Nicaragua, el proyecto de ley fue aprobado en lo general, lo cual lo coloca en un grado avanzado dentro del procedimiento legislativo; sin embargo, al igual que en Costa Rica, el mismo queda ahora supeditado a las prioridades políticas y a las dinámicas de los grupos de poder locales; a su vez, dada la grave crisis política que atravieza este país, así como por el atraso sufrido en la discusión del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, es poco probable que el proyecto sea sometido a votación del Congreso en los próximos meses.

En términos generales, de acuerdo a los expertos consultados, el proceso de aprobación de los proyectos de ley en la región se ha visto amenazado por factores tales como:

- La falta de información y conocimiento de la clase política sobre el recurso hídrico.
- Una coordinación a nivel institucional deficiente.
- Insuficiente participación pública en los procesos de discusión.
- Intereses económicos de los sectores más poderosos.
- Falta de voluntad política especialmente ante procesos de transición de Gobierno.

18 Lista de personas consultadas Arcadio Chozza, Director Departamento de Recursos Hídricos, MARENA, Nicaragua. Eduardo Mestre, Persona Recurso GWP-CA, México. Elisa Colom de Morám, Representante de CATAAC, Guatemala. Luis García, Consultor Internacional, Guatemala. Humberto Puerto, Secretario Ejecutivo RRASCA, Honduras. Marco A. González, Secretario Ejecutivo CCAD, Nicaragua. Andrea Muñoz, Asesora Parlamentaria, Asamblea Legislativa de Costa Rica. José Miguel Zeledón, Director Departamento de Agua, MINAE, Costa Rica. Rolando Castro, Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA), Costa Rica. Teresita Aguilar, Escuela de Geología, Universidad de Costa Rica. Milciades Concepción, Presidente Comisión de Población, Ambiente y desarrollo de la Asamblea Nacional, Panamá.

- Otras prioridades a corto plazo como la aprobación de proyectos de trascendencia para el país y la región, como el Tratado de Libre Comercio (TLC) de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos de América.

Es interesante hacer notar como muchas veces confluyen en contra del proyecto de ley, intereses diametralmente encontrados, movidos principalmente por desconocimiento y prejuicios ideológicos. Tal es el caso de Costa Rica y Guatemala, donde los proyectos de ley han sido cuestionados fuertemente por algunas cámaras empresariales y elementos muy conservadores del Sector Privado, pero también, por ciertos movimientos indígenas y ambientalistas radicalizados; los primeros acusándolos de ser extremadamente reguladores y proteccionistas; los segundos, tachándolos de “proyectos privatizadores del agua”. Al final, el ambiente adverso que generan, impide que se avance en el trámite de aprobación.

En este sentido, si se analizan los factores que han incidido negativamente en la aprobación de nuevas leyes de aguas, resulta claro que la coyuntura que atraviesa la región, caracterizada por un fuerte debate político y social en torno a temas como la apertura económica y comercial, la privatización de servicios y más recientemente la discusión – y aprobación ya por parte de algunos países- de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y República Dominicana, no ha sido la más favorable para una reforma integral del marco jurídico institucional del agua en Centroamérica.

Ante esta realidad, donde se discuten temas como el carácter del agua y su naturaleza jurídica (agua como bien comercial o bien de dominio público fuera del comercio de las personas), la privatización de los servicios públicos de suministro y tratamiento de agua potable, la participación del sector privado en la generación hidroeléctrica, entre otros aspectos, con fuertes intereses económicos y políticos, es importante retomar las reflexiones que presentan dos expertos:

En su trabajo “International Economic Law: Water for Money’s Sake?”, MANN señala que existen dos ramas críticas de la Legislación Económica Internacional que pueden tener impacto en la toma de decisiones sobre el manejo del agua, tanto a nivel local como nacional; se trata de la legislación sobre comercio internacional y la legislación sobre inversiones internacionales. La liberalización comercial de bienes y servicios, y el libre movimiento de capitales, fenómenos promovidos principalmente por la Organización Mundial del Comercio y los diferentes acuerdos comerciales multilaterales, que no siempre toman en consideración aspectos sociales o ambientales, deben exigir a los Estados –principalmente a los países en vías de desarrollo- establecer negociaciones claras y detalladas.

En el tema del recurso hídrico, esto es también trascendental; sin embargo, lo más importante para el experto citado es que antes de entrar a negociar acuerdos comerciales internacionales, o por lo menos antes de que éstos tengan algún efecto sobre el recurso hídrico, es necesario que los países puedan desarrollar capacidades sobre la base de principios democráticos –como la transparencia, para poder elaborar políticas públicas de administración y gestión del recurso hídrico, así como un marco legal adecuado.

En igual sentido, se ha advertido que los acuerdos comerciales inciden de manera positiva o negativa en el medio ambiente, según los parámetros que se establezcan; por ello la importancia de relacionar las políticas comerciales con las políticas hídricas que se desarrollan en la región.¹⁹

Si bien el análisis del impacto que puedan tener los tratados comerciales internacionales negociados por los países centroamericanos sobre el recurso hídrico no es el objetivo de ésta investigación, es importante señalarlos como aspectos clave que de una u otra forma incidirán en los nuevos esquemas de gestión que se establezcan.

19 Majano, A.M. Integración regional, apertura comercial y política hídrica en Centroamérica, Entre-Aguas, publicación semestral de GWP Centroamérica, Volumen 3/03, p. 4.

En este nuevo contexto alcanzar una gestión integral del recurso hídrico se vislumbra ahora como una verdadera posibilidad; para ello se requiere de un compromiso responsable de todos los centroamericanos, el cual debe partir del reconocimiento que el agua es un recurso finito y vulnerable, elemento clave del desarrollo que tiene un valor intrínseco social y económico. Se necesita voluntad política para modernizar integralmente la legislación y adecuar la estructura de aquellas instituciones públicas que, a nivel nacional, regional o local, se encargan de la administración del recurso hídrico; de igual forma es urgente generar la inversión que permita desarrollar las políticas públicas del agua.

5. Análisis comentado por país

Para cada país se analizarán las leyes o anteproyectos de ley más recientes, posteriores al 2002, se comentarán sus alcances y los principios y conceptos introducidos. Solo cuando se trate de proyectos de Ley, se comentará su estructura en forma general, y posteriormente se harán comentarios específicos. Se hacen también acotaciones sobre la legislación del país relacionada con el agua.

5.1. Cuadros Resumen

En el Cuadro 1 se mencionan las leyes actuales; en el Cuadro 2 los proyectos; y posteriormente, se resume y comenta el nivel de cumplimiento de los países con respecto a los compromisos asumidos en las Conferencias Centroamericanas Interparlamentarias.

Es preciso anotar que el cuadro no contempla todas las leyes sectoriales de cada país en materia de agua, solo aquellas que se encontraron disponibles y que presentan mayor relevancia. En el Anexo 1 se presenta un mayor detalle de las leyes y decretos por país.

Cuadro 1: Legislación actual por país

País	Legislación Actual
Belice	Water and Sewerage Ordinance, Chapter 185, 1971 Water Industry Act, Chapter 222, 1993 Water and Sewerage Sanitary Instrument, No. 29 de 1982 Environmental Protection Act, No. 22 de 1992 Public Health Ordinance, Chapter 31, 1943 National Lands Act, No. 83 de 1992 Water Industry Act, Chapter 222, de 1993
Costa Rica	Ley N° 276 Ley General de Aguas de 1942 Ley N° 1634 Ley de Agua Potable de 1953 Ley N° 5395 Ley General de Salud de 1973 y sus reformas Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 de 1995 Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) N° 2726 de 1961 Ley de Uso, Manejo y Conservación del Suelo N° 7779 de 1998 Reglamento para la Calidad de Agua Potable 25991-S de 1997 Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales 26042SMINAE Canon Ambiental por Vertidos Decreto N° 31176-MINAE
El Salvador ²⁰	Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos ²¹ de 1981 Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección (Decreto N° 50, 1987) La Ley de Riego y Avenamiento Ley de la Administración de Acueductos y Alcantarillados Ley de Medio Ambiente de 1998. Decreto Legislativo 233. Reglamento Especial de Aguas Residuales
Guatemala ²²	Legislación dispersa en diferentes cuerpos normativos. Entre ellos: Código Civil, Decreto de 1932 Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente Código Municipal Código de Salud

²⁰ En 1981, se decretó una Ley sobre Gestión Integrada de Recursos Hídricos, que le asignó al Ministerio de Planificación la responsabilidad de preparar el Plan Nacional de Aprovechamiento Múltiple de los Recursos Hídricos, y un proyecto de Ley General de Aguas. (PRISMA/ Sandoval, 1999).

²¹ Permite legislar en detalle los diferentes usos del agua (consumo humano, riego, industriales, comerciales, hidroeléctrica, pesca, usos comunes, etc). Artiga, R y Rosa, H. 1999.

Honduras	Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales de 1927 Ley de Agua Potable y Saneamiento del 2003
Nicaragua	Ley General del Ambiente de 1996. Ley N° 440, "Suspensión de Concesiones del Uso de Aguas", del 2003
Panamá	Ley General de Agua de 1966 Ley N° 41 de 1998, Cuenca del canal de Panamá Ley N° 44 del 2002, Régimen Administrativo Especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas.

Fuente: Elaboración propia con base en compilación realizada por el autor.

Cuadro No. 2: Propuestas de Ley

País	Propuesta de Ley
Belice	En proceso de formulación
Costa Rica ²³	Proyecto de Ley del Recurso Hídrico. Expediente 14585 (2005)
El Salvador	No se encontró
Guatemala	Proyecto de Ley General de Aguas (30 de agosto 2004)
Honduras	Proyecto de Ley General de Aguas ²⁴ (2004)
Nicaragua	Proyecto de Ley General de Aguas Nacionales ²⁵ (23 noviembre, 2004 y aprobado en primera instancia en febrero del 2005)
Panamá	En proceso de licitación pública. Se declaró desierto el primer concurso y se prepara una segunda convocatoria

Fuente: Elaboración propia con base en compilación realizada por el autor.

Cumplimiento de compromisos y declaraciones:

Belice:

Su principal ley, el "Water Industry Act", está orientada a la regulación del suministro de agua y de alcantarillado, y no considera los Principios de Dublín ni la GIRH, el manejo integrado de cuencas, esquemas específicos de participación, aspectos como el caudal ecológico o la consideración de riesgos y desastres.

22 Otra normativa relevante guatemalteca: Decreto 1235, Ley General de Pesca y Acuicultura, Decreto del Congreso 80-Decreto 1004, Relativo a Prohibiciones para la Descarga de contaminantes en Cuerpos de Agua. Decreto ley 106, Código Civil Decreto 58-88, Código Municipal Decreto 12-2002 Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Decreto 4-89, reformado por Decreto 110-96 del Congreso de la República. Ley de Áreas Protegidas. Decreto 17-73, Código Penal Decreto 101-96, Ley Forestal Decreto 48-97, Ley de Minería Decreto 90-97, Código de Salud. Acuerdo Gubernativo 26-85, NORMA COGUANOR que establece los aspectos técnicos para el uso del agua potable. El Acuerdo Gubernativo 1036-85, que establece lo concerniente a la creación del Comité Permanente de Coordinación de Agua Potable y Saneamiento, COPECAS. Acuerdo Gubernativo 441-97, CONAGUA. Acuerdo Gubernativo 195-89, que crea la Comisión Nacional para el Manejo de Cuencas Hidrográficas, Acuerdo Gubernativo 60-89, Reglamento de Requisitos Mínimos y Límites Máximos Permisibles de Contaminación para la Descarga de Aguas Servidas. Acuerdo Gubernativo 183-92, Reglamento para la Construcción, Operación y Administración de Sistemas de Mini-riego con aprovechamiento de Aguas Superficiales y Subterráneas, Arietes Hidráulicos, Rehiletos para fines de Riego y Embalses de Agua de Uso Múltiple. El Acuerdo Gubernativo 481-95, que establece la NORMA COGUANOR del Comité Guatemalteco de Normas, que se refiere a la regulación relativa a utilizar tubos de hormigón no reforzado para conducción de aguas servidas, desechos industriales y aguas pluviales. Acuerdo Ministerial 209-89

23 Proyecto Ley de Recurso Hídrico, Expediente N° 14585, elaborado por el MINAE; Proyecto Ley de Conservación, Manejo y Uso del Recurso Hídrico, Expediente N° 14.594, elaborado por la Defensoría de los Habitantes; Proyecto Ley Marco del Sector Hidrobiológico, Expediente N° 14598, elaborado por el ex diputado José Merino. Estos proyectos fueron analizados y debatidos y en la actualidad existe un solo texto en discusión en el seno de la Asamblea Legislativa.

24 Proyecto de Ley General de Aguas Comisión Ordinaria de Medio Ambiente. Congreso Nacional de Honduras. Con el Apoyo técnico de la Plataforma del Agua de Honduras. Se encuentra en proceso de consulta.

25 Poder Ejecutivo.

Los compromisos de las reuniones centroamericanas de interparlamentarios no se han llevado a la práctica por el momento.

No reconoce el derecho consuetudinario de las culturas autóctonas ni el derecho de los pueblos indígenas a la gestión del recurso. Tampoco reconoce el acceso al agua como un derecho humano.

Costa Rica:

Está en el proceso de aprobación de una nueva ley de agua, que busca cumplir con los compromisos que adquirió en las conferencias de parlamentarios.

El proyecto de Ley en discusión (Expediente 14.585) considera los principios de Dublín (excepto el que reconoce el papel de la mujer). El proyecto de ley considera como principio la Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Incluye temas relacionados con cuencas internacionales, manejo de desastres, participación ciudadana, enfoque de cuenca, instrumentos económicos y de protección del recurso. Reconoce el acceso al agua como un derecho fundamental, establece caudales ambientales, nuevas áreas de protección, instrumentos de planificación y en general toda una nueva estructura de gestión acorde con la GIRH.

Este proyecto fue dictaminado por la Comisión de Ambiente de la Asamblea Legislativa en el mes de abril del 2005, y se incluyó para ser discutido en la posición #11 de las sesiones extraordinarias del mes de agosto del 2005.

El Salvador:

No se encontró evidencia formal de que exista en discusión algún proyecto de ley para el manejo de los recursos hídricos. Si bien la Ley del Medio Ambiente satisface en gran medida los requerimientos de El Salvador, es conveniente resaltar que no incorpora la GIRH, o el manejo integrado de cuencas, la organización para incorporar en procesos de toma de decisión a usuarios, gobierno e interesados en los recursos hídricos. No se abordan conceptos como el caudal ecológico, el tema de desastres, participación ciudadana, gestión por cuencas, acciones en cuencas compartidas. Trata inicialmente el tema de la valoración de los recursos hídricos.

Es necesario hacer un seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de las reuniones centroamericanas de interparlamentarios.

Guatemala:

Hasta hace tan solo algunos meses, Guatemala se encontraba en proceso de discusión de una nueva Ley de Agua en el Congreso Nacional, que cumplía con los compromisos que se adquirieron en las conferencias de parlamentarios. Sin embargo, no contemplaba explícitamente algunos de los enunciados de los Principios de Dublín, como la consideración del agua como recurso finito, el enfoque participativo, el papel de la mujer y la valoración económica. No se identificaron en el texto propuesto aspectos relacionados con el caudal ecológico, delitos ambientales, cuencas transfronterizas, y el manejo de cuencas.

La Iniciativa contemplaba aspectos interesantes y relevantes en materia de derechos tradicionales y de minimización de riesgos entre otros. Recientemente y debido a las protestas ciudadanas en particular de grupos indígenas fue pospuesta la aprobación del proyecto y fue enviado nuevamente a la Comisión del Ambiente, Ecología y Recursos Naturales en tanto se logre un consenso entre los sectores interesados.

Honduras:

Tiene un proyecto de Ley en el Congreso Nacional. El proyecto de Ley incorpora los Principios de Dublín (excepto el relacionado con la mujer), y los fundamentos de GIRH. Además, el proyecto incorpora aspectos de cuencas internacionales, agencias de cuenca, riesgos, valoración económica. Reconoce el acceso al agua como un derecho humano y contempla mecanismos de participación ciudadana.

Está llevando a la práctica las declaraciones y compromisos asumidos en las reuniones centroamericanas interparlamentarias.

Nicaragua:

Se tenían tres proyectos de ley, los cuales fueron presentados por el Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC), el 10 de enero del 2004; por La Red de Defensa de los Consumidores el 6 de noviembre del 2003; y un tercer proyecto que pretendía ser la integración de los anteriores, que fuera aprobado a principios del año 2005, en lo general, por el Congreso, y que fuera elaborado por un consultor externo aportado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El Proyecto de Ley presentado por MIFIC, tiene pocos conceptos modernos e innovadores (por ejemplo no incluye conceptos como: agua como recurso finito, valor económico, gestión integrada del recurso hídrico y otros) que han mostrado ser de gran utilidad en los países que los aplican, aunque se nota que algunos fueron mencionados o introducidos sin que fueran desarrollados en un articulado que permita su aplicación.

Lo más controversial de este proyecto es que otorgaba la rectoría del recurso al Ministerio de Fomento Industria y Comercio, cuando la tendencia a nivel mundial es que sean entidades vinculadas a la gestión de los recursos naturales o bien instituciones autónomas.

El Anteproyecto Alternativo está lleno de conceptos modernos e innovadores que deben articularse y ordenarse debidamente. Sin duda es un loable esfuerzo de la sociedad civil y servirá para debatir y modernizar cualquier propuesta que se lleve a la Asamblea Nacional.

Es importante resaltar que los dos primeros Proyectos de Ley dan gran realce al tema de cuencas transfronterizas.

Con base en estos dos proyectos de ley, la Comisión realizó una serie de consultas con los diferentes grupos de interés, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un proyecto unificado, denominado "Ley General de Aguas Nacionales", el cual fue aprobado en primera instancia en febrero del 2005.

Nicaragua ha cumplido con los compromisos que ha adquirido internacionalmente, ha mostrado un claro interés por revisar sus leyes relacionadas con el recurso hídrico, hay una voluntad política expresada, tanto por el Poder Ejecutivo, como por el Legislativo.

Este proyecto, sin embargo, tiene una serie de limitaciones y deficiencias que deben ser corregidas, ya que existe una desproporción entre el enunciado de sus principios rectores, y el desarrollo posterior del proyecto.

Panamá:

No tienen ningún proyecto de modernización de la legislación relacionada con el manejo de los recursos hídricos. Las dos leyes que se comentan en este documento no incorporan los Principios de Dublín, ni la GIRH.

Las Leyes sí tienen conceptos claros sobre manejo integrado de cuencas, de atención de riesgos y desastres y de participación. Las leyes no tratan los temas de cuencas internacionales ni el caudal ecológico, y el tema de valoración lo tratan de una manera muy general.

La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), se encuentra en el proceso de contratación de una consultoría para la elaboración de un proyecto de Ley de Recursos Hídricos para Panamá, que se esperaba fuera presentado ante el Congreso antes de la finalización del año 2005; sin embargo, la primera licitación fue declarada desierta, y apenas se está preparando una segunda convocatoria, lo cual implicará que al menos por este año, el Congreso no conozca ningún proyecto.

En términos generales, Panamá hace esfuerzos por cumplir con las declaraciones parlamentarias.

5.2. Belice

5.2.1. Water Industry Act

La responsabilidad en el manejo y provisión de agua y saneamiento en el nivel sectorial es compartida por varios ministerios, entre ellos, los siguientes: Recursos Naturales, Obras Públicas, Energía, Salud y Ambiente. Sin embargo, *“...hay muchas áreas grises en que las responsabilidades no están claramente definidas, resultando en duplicaciones y deficiencias...”* (CEPIS, 1995).

A lo largo de los últimos años, la principal legislación relacionada con el manejo de recursos hídricos de Belice ha sido esta:

- Water and Sewerage Ordinance, Chapter 185, 1971
- Water Industry Act, Chapter 222, 1993
- Water and Sewerage Sanitary Instrument, No. 29, 1982
- Environmental Protection Act, No. 22, 1992
- Public Health Ordinance, Chapter 31, 1943
- National Lands Act, No. 83, 1992

El agua se puede usar en dos formas: uso común, para necesidades humanas, sin utilizar equipos, sin alterar cursos ni fuentes; y uso especial, con beneficios sociales o económicos, donde se incluye el uso doméstico, agrícola, hidroeléctrico, turístico, industrial y otros.

Belice cuenta con leyes que regulan el suministro, saneamiento y eliminación de desechos, reguladas por la Comisión de Utilidades Públicas. La protección de cuencas es responsabilidad del Ministerio de Recursos Naturales.

El Acta de más relevancia en materia de agua es el “Industry Water Act” –en adelante llamada Acta- tiene 9 Partes y 156 secciones. Está orientada al suministro de agua potable y al servicio de alcantarillado o drenaje, y por eso no se harán mayores comentarios. Sin embargo, es importante resaltar algunos aspectos:

Definiciones. El Acta empieza con una sección de Definiciones donde se hace ver que hay una Autoridad²⁶, y es la Autoridad de Agua y Alcantarillado²⁷. En la misma sección de Definiciones se encuentran varias otras de relevancia con la orientación del Acta (suministros de agua y alcantarillado):

- Área de captación (catchment área²⁸), superficie de tierra que colecta el agua de lluvia para cualquier sistema que use agua (waterworks)
- Uso²⁹, incluye sacas, bombeo, extracción, uso o reuso u otros desvíos de los propósitos del uso o el reuso del agua.
- Agua³⁰, aguas o recursos hídricos, incluye varias consideraciones:
 - Flujos de agua o agua situada arriba de la superficie de cualquier terreno
 - Flujos de agua o agua contenida en ríos, corrientes, quebradas u otros cursos naturales
 - Cualquier lago o fuente
 - Agua Subterránea
 - Cualquier agua contenida por trabajos, mejoras u operadas por personas autorizadas
 - Cualquier estero o agua costera señalada por el Ministro responsable
- Curso de agua³¹, incluye ríos, corrientes, drenes, cortes, diques, canales y pasos por los que fluye el agua, sea superficial o subterránea, excepto drenajes.
- Sistemas hídricos³², incluyen reservorios, aguas internas, captaciones y otros.
- Comisión de Servicios Públicos o de Utilidades Públicas (Public Utilities Commission, PUC)

Funciones. El Acta hace una clara definición de las responsabilidades que le competen a la Comisión de Servicios Públicos, que funciona como un regulador-supervisor, entre las funciones que le da, se encuentran las siguientes:

Con la aprobación del Ministro respectivo, puede hacer reglamentos, entre varios de: inspección y protección de sistemas hídricos, fijación y muestreo de medidores, prevención del mal uso o del desperdicio del agua, metodología para la determinación de tarifas, y verificación de la contabilidad de los permisionarios.

La PUC también tendrá responsabilidades relacionadas con el aseguramiento de varias acciones, entre ellas, las siguientes:

- Que las demandas de agua y alcantarillado sean satisfechas
- Que los “permisionarios” tengan capacidad financiera para enfrentar las actividades para las que fueron autorizados
- Para promover la competencia
- Protección de los consumidores (precios, continuidad del servicio, calidad, etc.)
- En el mantenimiento de los equipos

26 Parte 1, sección 2

27 “Authority” or “Water and Sewerage Authority”

28 “catchment area” means any surface of land or device which collects rainfall for the purpose of the waterworks

29 “use”, in relation to water, includes to withdraw, pump, extract, take, use or reuse or divert for the purpose of using or re-using, that water”

30 “water”, “waters” and “water resources” mean -

(a) water flowing or situated upon the surface of any land,

(b) water flowing or contained in -

(i) any river, stream, creek or other natural course for water,

(ii) any lake or spring, whether or not it has been altered or artificially improved;

(c) groundwater,

(d) any water contained by works acquired, constructed, improved or operated by or on

behalf of the licensee pursuant to Parts III and IV of this Act,

(e) any estuarine or coastal water prescribed by the Minister by Order published in the Gazette, as water to which this Act or any Part or provision thereof applies”

31 “watercourse” includes all rivers, streams, ditches, drains, cuts, culverts, dykes and passages through which water flows, whether on the surface or underground, except water-mains and sewers;

32 “waterworks” includes all existing reservoirs, intakes, catchments, dams, tanks, cisterns, deepwells or boreholes, tunnels, pillar beds, conduits, aqueducts, pipes, fountains, sluices, valves, hydrant pumps, and all other structures or appliances which are used or intended to be used or constructed for the supply, storage, purification, conveyance, support, measurement or regulation of water by or on behalf of a licensee, or which may hereafter be used or constructed for the aforesaid purpose by a licensee and which belong to or are managed by or vested in a licensee”

Ministerio de Recursos Naturales. El Acta asigna responsabilidades claras al Ministro responsable de Recursos Naturales en relación a políticas de agua, suministro de agua y en conservación y uso apropiado de los recursos hídricos, incluyendo la conservación y preservación de las áreas de captación.

Obligaciones y deberes. El Acta considera³³ que es un deber de los “permisionarios” la conservación y el mejoramiento de la belleza natural y la conservación de la flora, fauna y aspectos geológicos y fisiográficos de especial interés, así como proteger y mantener construcciones, sitios u objetos arqueológicos, arquitectura o monumentos históricos.

Manejo áreas de captación. El Acta tiene³⁴ medidas claras, nuevamente orientadas al suministro de agua, sobre las áreas de captación indica que deben manejarse como reservas forestales o parques nacionales o un área controlada.

Sanciones. En materia de sanciones, el Acta³⁵ es distinta a las leyes de los otros países Centroamericanos en la medida en que, en éstas, las sanciones ocupan un Capítulo aparte, mientras que en el Acta se establecen en cada una de sus secciones. Pueden ser tanto penas de multa (que no excedan los mil o cinco mil dólares) como de prisión (seis meses o un año de prisión), o ambas, multa y prisión.

5.2.2. Cumplimiento de acuerdos y declaraciones internacionales

Si bien las leyes beliceñas siguen el esquema de leyes anglosajonas y del “Common Wealth”, se resalta que el “Water Industry Act” está, como se dijo, orientada a la regulación del suministro de agua y de alcantarillado; por otra parte, no considera la GIRH, el manejo integrado de cuencas o esquemas específicos de participación.

5.3. Costa Rica

La Ley de Aguas es de 1942. Las disposiciones jurídicas que afectan al agua están presentes en la legislación vigente: constitucional, civil, penal, sanitaria, administrativa y especialmente a partir de los años 90, en la legislación ambiental, lo que pone en evidencia la dispersión jurídica e incluso, la complejidad de organizar en un solo cuerpo legal las disposiciones que permitan una gestión responsable y sustentable del recurso hídrico.

La Ley de Aguas de 1942 establecía que le correspondía el gobierno y vigilancia de las aguas al desaparecido Servicio Nacional de Electricidad (SNE), pero con la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de 1995, dichas competencias fueron traspasadas al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Sin embargo, dada la dispersión normativa existente en el país, otros cuerpos legales otorgan competencias rectoras a otros entes del Estado en materias específicas relacionadas con el agua; de esta forma el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) mantiene su rectoría en cuanto a suministro de agua potable; el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en materia de generación hidroeléctrica; el Ministerio de Salud en aspectos relacionados con la salud humana y la contaminación; el Ministerio de Agricultura y Ganadería en materia de suelos y aguas subterráneas, entre otras.

33 Sección 25

34 Sección 27

35 Sección 35 *4) Any person who hinders or obstructs any duly authorized officer of the Ministry responsible for Health from entering the premises or waterworks of any licensee under this section is liable on summary conviction to a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both such fine and imprisonment*.

La Ley General de Salud³⁶ (1973) indica que el agua constituye un bien de utilidad pública y su utilización para el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso. Se entiende además por agua potable la que reúne las características físicas, químicas y biológicas que la hacen apta para el consumo humano de acuerdo con los patrones de potabilidad de la Oficina Panamericana de la Salud aprobados por el Gobierno.

Hay consenso en que es necesario tener un nuevo marco legal que regule las aguas y desde 1998 se arranca un proceso donde participan diversos sectores a fin de aprobar una nueva Ley General de Aguas. A inicios del año 2002, existían tres proyectos de Ley de Aguas en la Asamblea Legislativa y en todos ellos fue incluido, con diferente profundidad en el abordaje, la descentralización de la administración del agua y la conformación de estructuras locales de gestión. A la fecha, hay un único texto en discusión, que ya fue sometido a consulta pública, el Proyecto de Ley #14585, del 7 de enero del 2004³⁷, hecho bajo la óptica de gestión integrada del recurso hídrico.

La propuesta ha sido analizada, entre varios, por expertos, instituciones autónomas especializadas, bancos del Estado, las universidades estatales, los municipios, organizaciones de sociedad civil, ambientalistas, comunales, de administración de acueductos rurales, la empresa privada, entre otros actores clave.

5.3.1. Proyecto de Ley del Recurso Hídrico

El texto de la Ley del Recurso Hídrico tiene cinco títulos. El primero está dedicado a las disposiciones generales (objeto, principios y naturaleza).

El título segundo, se dedica a la estructura de gestión, planificación, financiamiento e instrumentos que dotan de valor económico al recurso hídrico.

El título tercero corresponde al aprovechamiento del agua; regula todo lo concerniente a concesiones, permisos de uso, aprovechamiento de aguas subterráneas, reutilización de aguas; aprovechamiento de los recursos hídricos y marinos; concesiones a instituciones públicas; sociedades de usuarios, humedales, servidumbres, resolución de conflictos y al registro de aprovechamiento.

El título cuarto se dedica a la protección del recurso hídrico y a las sanciones. Se proponen nuevas áreas de protección, medidas de mitigación y prevención. El mantenimiento de la calidad del agua; a la contaminación por fuentes difusas y a las sanciones.

El título quinto se dedica a las disposiciones finales, así como a las reformas normativas necesarias para la ordenación del esquema de gestión del recurso.

Principios. La propuesta de Ley incluye varios principios modernos, entre otros, los siguientes:

“El agua es un recurso finito”.

“Preventivo: Las acciones de toma de decisión y gestión relacionadas con el agua y el ciclo hidrológico deberán orientarse a procurar el menor daño posible al recurso.”

“Precautorio: Cuando exista riesgo de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente humano y natural”.

“Quién contamina paga: Quien contamine el recurso deberá reparar e indemnizar los daños que produzca”.

36 Ver artículo 264 y 265

37 La Gaceta No 4, miércoles 7 de enero del 2004

“Adecuada gestión: La gestión, las condiciones y los requisitos de acceso al recurso hídrico se regirán por los principios de universalidad, sostenibilidad, eficiencia, equidad y solidaridad social e intergeneracional”.

“Enfoque ecosistémico: El manejo del recurso hídrico se realizará considerando su relación con los ecosistemas de soporte ligados a dicho recurso, dentro de las cuencas hidrográficas, asegurando su disponibilidad y calidad”.

“Unidad de planificación: La cuenca hidrográfica constituye la unidad de planificación y gestión del recurso. La gestión en la cuenca será integral, descentralizada y participativa”.

“Valor del agua: El agua tendrá un valor económico cuya determinación se realizará según los costos por administrarlo, protegerlo y recuperarlo en armonía con su potencial productivo”.

“Aprovechamiento sustentable: El aprovechamiento del agua debe realizarse de manera eficiente, utilizando la mejor infraestructura y tecnología posibles, para evitar su desperdicio y contaminación”.

“Preferencia por fuentes renovables de energía: El Estado y la sociedad civil promoverán la investigación, búsqueda y utilización de fuentes energéticas renovables alternativas que complementen las actividades de producción de energía que involucran la utilización del recurso hídrico”.

“Participación ciudadana: El Estado procurará la participación oportuna e informada de las comunidades y realizará las consultas en los procesos de adopción de decisiones públicas en materia de conservación, manejo y uso del recurso hídrico”.

“Reconocimiento del Acceso al Agua en calidad y cantidad adecuadas como un derecho humano fundamental”.

Definiciones y conceptos. La propuesta incluye conceptos modernos, tales como:

“Caudal Ambiental: Es aquel no derivable de una fuente producto de la particularidad hidrográfica de cada región, de tal forma que se garantice un flujo mínimo continuo y permanente, que permita, aguas abajo de todo aprovechamiento a lo largo del cauce, una estabilidad del ecosistema y satisfacer la necesidad de usos comunes”.

Cuencas Internacionales. Por primera vez, en una ley, a una dependencia del Estado como la Dirección Nacional del Recurso Hídrico, se le da competencia, sobre las cuencas internacionales; coordinar esfuerzos con las autoridades competentes en materia del recurso hídrico de los países vecinos, para el ordenamiento, gestión, aprovechamiento sostenible y conservación de las cuencas de los ríos San Juan y Sixaola.³⁸

Consejos de cuenca. Se crean organismos³⁹ y consejos de cuenca⁴⁰.

Instrumentos de planificación. Se establece la obligatoriedad de contar con los siguientes instrumentos de la planificación hídrica⁴¹:

- a) Balance Hídrico Nacional
- b) Plan Hídrico Nacional
- c) Planes Hídricos Regionales
- d) Políticas y planes sectoriales nacionales
- e) Clasificación Nacional de los Cuerpos de Agua
- f) Planes de ordenamiento territorial, planes reguladores por cantones y planes de gestión de cuencas”

Instrumentos económicos. La propuesta de Ley tiene todo el capítulo III del título II dedicado a instrumentos económicos que reconocen el valor del recurso hídrico, y señala que todos aquellos

38 Artículo 9, inciso u). Funciones y Competencias de la Dirección.

39 Artículo 19

40 Artículo 20

41 Artículo 25

que usen o aprovechen el agua deben pagar su valor, por medio de un canon de vertido o un canon de aprovechamiento según sea el caso.

Entre estos destacan la regulación del canon ambiental por vertidos y del canon por aprovechamiento.

Fondo o fideicomisos. Se crea el Fondo Hídrico Nacional⁴² y se establece que se administrará por medio de un Fideicomiso y se establece de la forma en que se conformará.⁴³

Servidumbres ecológicas. Como novedad en esta propuesta de Ley se incorporan las servidumbres ecológicas⁴⁴ (ya utilizadas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica desde hace varios años).

Desastres. El artículo 138 considera los desastres y la prevención de riesgos:

“La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias podrá ampliar como áreas de no construcción por motivos de riesgo o amenaza de inundaciones, desbordamientos o deslizamientos registrados o previsibles, las áreas de protección de los ríos y demás fuentes de agua. Estas deberán ser incluidas en los planes reguladores como áreas en las que no se pueden construir urbanizaciones, viviendas unifamiliares o multifamiliares, comercios o industrias”.

Sanciones. En el Capítulo IV, del título IV, se encuentran las sanciones. Se introduce el concepto de daño ambiental⁴⁵, se especifica que será evaluado por funcionarios del Ministerio de Ambiente o por especialistas de organizaciones que protegen intereses difusos y se establece que la valoración del daño será remitida al Tribunal Ambiental Administrativo.

Delitos. En la Sección III de este título se establecen los delitos, entre ellos, los siguientes:

“Artículo 169.-Será reprimido con pena de prisión de dos a seis años el que con dolo:

- a) Tale, destruya o elimine árboles o vegetación en las áreas de protección.*
- b) Deseque, drene o rellene áreas de bosques inundados, humedales, manglares, esteros o pantanos.*
- c) Desvíe, modifique, canalice, entube o altere los cursos naturales de las aguas o sus fuentes sin la autorización correspondiente.*
- d) Aproveche las aguas sin concesión o permiso de uso.*
- e) Ejecute obras para explotar aguas subterráneas o superficiales sin autorización.*
- f) Dañe o aproveche sin autorización los recursos naturales en las áreas de protección.*
- g) Deposite, vierta o arroje sin autorización cualquier material, sustancia, desecho o efluentes en las aguas, sus cauces o en las áreas de protección del recurso hídrico o realice cualquier tipo de obra, construcción o actividad agropecuaria.*
- h) Descargue sin autorización vertidos o aguas residuales en el sistema pluvial o alcantarillados públicos*

Artículo 170.-Se impondrá prisión de uno a cuatro años, al funcionario público que autorice los permisos de funcionamiento o patentes para actividades industriales o agroindustriales que no cuenten con sistema de tratamiento de aguas residuales y las arroje en los cuerpos de agua naturales. Si la autorización se realiza con culpa, la pena será de seis meses a dos años”.

42 Artículo 39

43 Artículo 40

44 Artículo 138

45 Artículo 165

5.3.2. Cumplimiento de acuerdos y declaraciones internacionales

De aprobarse la propuesta de Ley del Recurso Hídrico, Costa Rica cumpliría los compromisos que adquirió en las conferencias de parlamentarios, sin embargo, llevar a la práctica los principios para una aplicación de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos implicará voluntad política y una institucionalidad transparente que permita hacer efectivos estos principios.

5.4. El Salvador

Partiendo de la Constitución Política que declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en general, hay varias leyes y normas que presentan mandatos relacionados con el manejo de los recursos hídricos, entre ellos, los siguientes:

- El Código Municipal (competencia municipal en el manejo de los recursos naturales).
- El Código Penal establece penas al que contamine, envenene, adultere o corrompiere de modo peligroso, los recursos hídricos.
- El Código de Salud (calidad de agua, control de vertidos, zonas de protección).-
- La Ley de Riego y Avenamiento (extracción de agua para riego)
- La Ley de la Administración de Acueductos y Alcantarillados, ANDA (regula la extracción de agua).
- La Ley de Creación de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (le da estos derechos sobre el uso del agua para generación de energía).
- La Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (usos del agua: consumo humano, riego, industriales, comerciales, hidroeléctrica, pesca, usos comunes, etc.)
- El Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección (Decreto No. 50, 1987).
- La Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (asigna concesiones de agua para hidroelectricidad, sin tomar en cuenta los demás usuarios).
- La Ley del Medio Ambiente otorga competencia en la prevención y control de la contaminación al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, junto al Ministerio de Salud Pública.

5.4.1. Ley del Medio Ambiente

El Salvador no tiene en la corriente legislativa algún proyecto de ley en relación con la gestión integrada de recursos hídricos.

Existen varias leyes que se relacionan con los recursos hídricos, por lo que se hará mención a estas y a su relación con los principios y conceptos que se definieron al comienzo de este documento.

La Ley de Medio Ambiente se aprobó en 1998, de 116 artículos, y es la que tiene la mayor cantidad de normas y regulaciones en materia de recursos hídricos. Es con esta Ley que se creó el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

Participación. La Ley de Medio Ambiente es sumamente clara en todo el tema de participación, indica que para la aprobación de políticas, planes y programas de las instituciones integrantes

del Sistema Nacional de Gestión Ambiental se deberá⁴⁶ consultar previamente a las “...organizaciones de participación a nivel regional, departamental y local”. Señala también que los “...habitantes tienen derecho a ser informados, de forma oportuna, clara y suficiente, en un plazo que no exceda de quince días hábiles sobre las políticas, planes y programas ambientales relacionados con la salud y calidad de vida de la población...”⁴⁷

También se enfatiza que el Ministerio del Medio Ambiente y otras instituciones del Estado⁴⁸ “...adoptarán políticas y programas específicamente dirigidos a promover la participación de las comunidades en actividades y obras destinadas a la prevención del deterioro ambiental”.

Instrumentos de Política. En materia de instrumentos de política ambiental se señalan varios en el artículo 11, de los cuales, para efectos de este análisis, se citan los siguientes: el ordenamiento territorial, la información ambiental, participación de la población, programas de incentivos y desincentivos ambientales y la educación ambiental.

Valoración económica y servicios ambientales. La Ley introduce⁴⁹ algunos criterios de gran utilidad para la GIRH, tales como: la valoración económica de los recursos naturales (incluyendo los servicios ambientales), la caracterización de los ecosistemas tomando en cuenta los recursos culturales también, la cuenca hidrográfica como unidad base para la planificación territorial; y el equilibrio entre asentamientos humanos, actividades de desarrollo, factores demográficos y medidas de conservación.

Incentivos y desincentivos. La Ley introdujo⁵⁰ en la agenda salvadoreña los incentivos y desincentivos ambientales con el fin de reconvertir procesos y actividades contaminantes y el uso eficiente de los recursos. Conviene resaltar la instrucción que la Ley da a uno de los bancos del Estado, y que establece:

“El Banco Multisectorial de Inversiones establecerá líneas de crédito para que el sistema financiero apoye a la pequeña, mediana y microempresa, a fin de que puedan oportunamente adaptarse a las disposiciones de la presente ley”.

Manejo Integrado de Cuencas. Sobre el manejo integrado de cuencas, la Ley establece en su Artículo 48 que el Ministerio del Medio Ambiente lo promoverá, creando un comité interinstitucional de planificación, gestión y uso sostenible, con la participación de autoridades locales.

Funciones. En el Ministerio de Medio Ambiente recae la responsabilidad de supervisar la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos,⁵¹ y para tales efectos, deberá tomar en cuenta lo siguiente: participación de usuarios; disponibilidad, cantidad y calidad del agua; utilización de prácticas correctas en el uso y protección del recurso hídrico; garantizar que los vertidos sean tratados antes y velar porque toda actividad de reutilización de aguas residuales tenga el permiso ambiental correspondiente.

Responsabilidades. La Ley señala responsabilidades en caso de vertidos, emisiones, descargas u otros, específicamente en su Artículo 85 establece: *“Quien por acción u omisión, realice emisiones, vertimientos, disposición o descarga de sustancias o desechos que puedan afectar la salud humana, ponga en riesgo o causare un daño al medio ambiente, o afectare los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población, será responsable del hecho cometido o la omisión, y estará obligado a restaurar el medio ambiente o ecosistema afectado. En caso de ser imposible esta restauración, indemnizará al Estado y a los particulares por los daños y perjuicios causados”.*

46 Artículo 8

47 Artículo 9

48 Artículo 10

49 Artículo 14

50 Artículo 32

51 Artículo 49

Este artículo es muy complejo ya que está constituido por dos supuestos con naturaleza jurídica diversa; en primer lugar establece “un tipo penal de peligro abstracto” (lo cual podría resultar inconstitucional) al tipificar una acción u omisión que no genera daño alguno, sino que podría generarlo: Será responsable “*Quien por acción u omisión, realice emisiones, vertimientos, disposición o descarga de sustancias o desechos que puedan afectar la salud humana, ponga en riesgo...al ambiente...*”. En segundo lugar establece un tipo penal de “responsabilidad objetiva” al contemplar la comisión efectiva de una acción u omisión dañosa: Será responsable quien “...*causare un daño al medio ambiente, o afectare los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población*”. Nótese que en este supuesto no se requiere la comprobación del carácter subjetivo de la acción y es indiferente si el sujeto actúa con dolo, negligencia o impericia. Basta con que se compruebe la comisión del daño para que su autor sea responsable.

Lo más conveniente hubiera sido que se regulara en forma separada ambos tipos de acciones, aquellas que solo conllevan un riesgo a la salud o al ambiente, podrían regularse a través de instrumentos económicos de regulación (Canon Ambiental por Vertidos), permisos de uso y descarga entre otros; mientras que la comisión efectiva de un daño ambiental o a las personas, sí podría ser materia de responsabilidad penal objetiva.

Infracciones. La Ley define lo que considera infracciones en su Artículo 86, entre varias, las siguientes:

“g) *La negativa del concesionario para el uso o aprovechamiento de recursos naturales a prevenir, corregir o compensar los impactos ambientales negativos que produce la actividad bajo concesión dentro de los plazos y términos que para tal efecto hayan sido fijados, tomando en cuenta los niveles de los impactos producidos*”;

“h) *Violar las normas técnicas de calidad ambiental y de aprovechamiento racional y sostenible del recurso*”;

“i) *Impedir u obstaculizar la investigación de los empleados debidamente identificados, pertenecientes al Ministerio u otra autoridad legalmente facultada para ello, o no prestarles la colaboración necesaria para realizar inspecciones o auditorías ambientales en las actividades, plantas, obras o proyectos*”;

La Ley en su Artículo 87 califica las infracciones; éstas van de menos graves a graves, fija multas⁵² que van de 2 a 100 salarios mínimos mensuales,⁵³ y las graves, de 101 a 5000 salarios mínimos mensuales; además, se establece que “*Las sanciones administrativas no exoneran al sancionado de la responsabilidad penal en que incurra*”.

Denuncias. La Ley establece que las denuncias se interponen ante el Ministerio: “*Art. 91.- El procedimiento administrativo sancionatorio se iniciará de oficio, por denuncia o por aviso ante el Ministerio.*”

Se establece⁵⁴ que la jurisdicción ambiental corresponde a los Tribunales Agroambientales de Primera Instancia, a las Cámaras Agroambientales de Segunda Instancia con asiento en San Salvador, quienes conocerán las apelaciones de los Tribunales de Primera Instancia.

Responsabilidad Civil. En caso de Responsabilidad Civil la Ley establece la obligatoriedad de reparar daños y perjuicios ocasionados, específicamente en sus Artículos 100 y 101 establece lo siguiente:

“*Art. 100. - El Estado, entes descentralizados y toda persona natural o jurídica que por acción u omisión deteriore el medio ambiente, está obligado a reparar los daños y perjuicios ocasionados.*”

52 Artículo 89

53 Salario mínimo mensual equivale a 30 salarios mínimos diarios urbanos vigentes para San Salvador.

54 Artículo 99

Cuando sea posible, deberá restaurar los ecosistemas dañados o realizar acciones compensatorias en los casos que el daño sea irreversible.

Cuando se tratare de una sociedad u otra persona jurídica colectiva, los actos de sus administradores, trabajadores y empresas con quienes tengan relaciones contractuales, se presume legalmente que actúan por su orden y mandato; en consecuencia, responden solidariamente por los daños ambientales causados.

Los contratistas y subcontratistas también responden solidariamente.

Tratándose de actos de funcionarios y empleados públicos responderán éstos directa y principalmente; y, el Estado en forma subsidiaria.

Art. 101. - La acción civil de reparación de daños ambientales causados a la comunidad podrá ser ejercida por:

- a) La persona natural o jurídica que haya sufrido el daño de manera directa e inmediata;*
- b) Por cinco ciudadanos miembros de una comunidad que carezca de personalidad jurídica, debiendo adjuntar a la demanda los nombres y apellidos, número de cédulas, lugar de residencia, firma o huella digital del pulgar de la mano derecha de las personas que conforman la comunidad; y*
- c) El Fiscal General de la República así como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.”*

Responsabilidad Penal. En caso de Responsabilidad Penal la Ley en los Artículos 105 y 106 establece:

“Art. 105. - El que como consecuencia de infringir las disposiciones establecidas en la presente ley incurriere en delito, será sancionado de conformidad a lo establecido en el Código Penal.

Art. 106.-La acción penal ambiental es pública y su ejercicio corresponde a la Fiscalía General de la República, sin perjuicio de que las personas naturales o jurídicas puedan ejercitar su derecho de acción personal de acuerdo a lo previsto en la presente Ley y el Código Procesal Penal”.

Criterios de uso. Los criterios de uso⁵⁵ del recurso hídrico se establecen en el Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, y estos son:

“Los usos de las aguas lluvias, superficiales, subterráneas y costeras de la cuenca, deben planificarse sobre la base de evaluaciones de la cantidad y calidad del agua;

El agua utilizada para el consumo humano, con fines energéticos, domésticos, industriales, turísticos, pecuarios, agrícolas, pesqueros y de acuicultura, no debe exceder los límites necesarios para el mantenimiento de los ecosistemas de la cuenca;

El agua utilizada para el mantenimiento de los ecosistemas de humedales, no debe exceder los límites necesarios para el funcionamiento de éstos.

La calidad y cantidad del agua para los diferentes usos, incluido el mantenimiento de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas, deberán estar sujetas a las prácticas correctas de uso y de disposición del recurso hídrico;

Con el propósito de mantener el nivel freático de cualquier acuífero, la tasa de bombeo permitida deberá ser calculada con base en la tasa de recarga natural del agua subterránea; y

⁵⁵ Artículo 69

Se deberá promover la formulación y la implementación de políticas e incentivos que propicien la utilización sostenible del agua y del suelo que la contiene”.

Participación de usuarios. En el Reglamento se destaca la participación de los usuarios del recurso hídrico, buscando garantizar la disponibilidad, cantidad y calidad del agua, y establece⁵⁶ que se debe asignar prioridad al uso eficiente del agua considerando su valoración económica e incentivar el uso de tecnologías limpias.

Aprovechamiento de aguas. En el Reglamento se establecen normas para el aprovechamiento de las aguas. En su Artículo 96 se establece que es un derecho, en el tanto esté en armonía con los ecosistemas, el interés social, la utilidad y el desarrollo del país. En el Artículo 97 se establece que para aprovechar el agua se requiere de un Permiso Ambiental⁵⁷.

5.4.2. Cumplimiento de acuerdos y declaraciones internacionales

Si bien la Ley del Medio Ambiente satisface en gran medida los requerimientos de El Salvador, es conveniente resaltar que no incorpora la GIRH, ni el manejo integrado de cuencas. No se aborda el tema de contar con la organización suficiente para incorporar en procesos de toma de decisión a usuarios, gobierno e interesados en los recursos hídricos. No aborda conceptos como el caudal ecológico, desastres, acciones en cuencas compartidas. Es necesario abordar en profundidad el tema de la valoración de los recursos hídricos.

“Desde la década de los años noventa se han venido elaborando y discutiendo en círculos institucionales con responsabilidades sectoriales en la gestión del agua, diversos proyectos de ley orientados a la reforma del sector hídrico, que han abarcado tanto aquellos aspectos referidos a la regulación general de la administración de las aguas, como aquellos relacionados con el uso del agua en diferentes sectores y la operación de servicios de suministro de agua y saneamiento”. (MENDEZ, LÓPEZ, MORA. 2003)

La mayor parte de estas iniciativas se han desarrollado bajo el liderazgo de ANDA, entidad responsable del abastecimiento de agua y saneamiento, y varias de ellas han sido apoyadas mediante la cooperación financiera del BID (Ibidem).

El intento de reforma del sector hídrico que se impulsó desde los noventa derivó en un paquete que incluía: un préstamo suscrito entre el Gobierno de El Salvador y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominado, Programa de Reforma del Sector Hídrico y del Subsector Agua Potable y Saneamiento; dos cooperaciones técnicas no reembolsables provenientes del BID (Programa de Marco Regulatorio y Reforma Empresarial en el Subsector Agua Potable y Saneamiento, y el Programa de Apoyo a Inversiones en Agua Potable y Saneamiento en el Medio Rural), que apoyan y complementan las acciones previstas en el préstamo suscrito; y cuatro anteproyectos de ley (General de Aguas, Subsector Agua Potable y Saneamiento, Tarifas de Agua Potable y Alcantarillado, y Subsidios de Agua Potable y Alcantarillado) (Ibidem).

Hasta la fecha ninguno de los cuatro proyectos ha sido tramitado en el parlamento. Al parecer la insuficiente consulta y concertación de los proyectos han impedido la construcción de un consenso básico multi-sectorial que genere condiciones sociopolíticas para el trámite legislativo exitoso de los proyectos (Ibidem).

⁵⁶ Artículo 70

⁵⁷ Según la Ley del Medio Ambiente los permisos de aprovechamiento o requerimiento de concesión se establecen en estos dos artículos: “Art. 62.- Cuando el Ministerio otorgue licencias o permisos ambientales para el uso y aprovechamiento sostenible de un recurso natural, se tomarán en cuenta las medidas para prevenir, minimizar, corregir o compensar adecuadamente el impacto ambiental.”

En el permiso ambiental de aprovechamiento de recursos naturales, deberán incluirse las disposiciones específicas de protección al medio ambiente.

Art. 63. - El Ministerio requerirá al interesado, la concesión expedida por la autoridad competente, previo al otorgamiento de permisos ambientales para el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales.”

5.5. Guatemala⁵⁸

El régimen de aguas en Guatemala tiene como principio constitucional (Art. 127), que todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Sujeta el aprovechamiento, uso y goce a los procedimientos establecidos por la ley, de acuerdo con el interés social; sin embargo, en el caso de la provisión de servicios públicos de abastecimiento de agua potable en la ciudad de Guatemala, permite la participación de una entidad privada.

La Constitución de la República promulgada en 1985 contempla el aprovechamiento de las aguas de los lagos y ríos, especialmente, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de otra naturaleza, y para su utilización prioritaria al servicio de las comunidades y no de personas particulares, obligando a los usuarios a reforestar sus riberas, cauces y lugares aledaños a fuentes de agua, ya que estos sitios gozan de protección especial. (Art. 126 a 128). Aunque la Constitución Política en su artículo 127, manda la emisión de una ley específica; a la fecha (2004) recién se presentó un proyecto de Ley, que se comentará más adelante, en el Congreso.

Conforme a lo dispuesto en el Artículo 458 del Código Civil, Decreto Ley 106 promulgado el 14 de Septiembre de 1963, se establece que son bienes de dominio del poder público los que pertenecen al Estado o a los Municipios y se dividen en bienes de uso público común (zona marítima, lagos y ríos navegables, ríos limítrofes y otros) y de uso especial (aguas pluviales y aguas que nazcan en predios privados, lagunas, aguas subterráneas y otras).

El Código Civil, Decreto Ley 106, contiene normas generales sobre el uso y aprovechamiento de las aguas y las principales restricciones sobre su uso. De igual forma el Artículo 124 transitorio, todavía vigente, del Código Civil anterior, contiene normas sobre el aprovechamiento de aguas y servidumbres.

El Código Municipal contiene normas para el uso de las aguas en las jurisdicciones de cada gobierno local, y asimismo, el Código de Salud que norma lo relativo a saneamiento del medio, también contiene regulaciones sobre ellas, e incluso faculta al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social a declarar de utilidad pública los ríos, lagos, lagunas, riachuelos, etc., para fines de abastecimiento de agua potable.

El Decreto 90-2000, que reforma la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97) que crea el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que entre las justificaciones para su creación, establece: *“...garantice la adopción de un modelo de desarrollo que logre satisfactoriamente el equilibrio ecológico, sistematice la gestión ambiental, prevenga la contaminación del ambiente y permita la sostenibilidad, conservación, protección y mejoramiento de los recursos naturales, evitando su depreciación y agotamiento, lo cual, en el actual esquema institucional ha sido difícil de alcanzar por la dispersión orgánica, la duplicidad funcional que prevalece, la ausencia de políticas ambientales en función del Estado y de una jerarquía decisoria definida, y justifica crear un ámbito institucional propio y específico representado en la figura del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales”.* (Tomado de IDEADS, Pág. 9)

Existen otros instrumentos jurídicos de especial relevancia para el tema, entre ellos:

- Acuerdo Gubernativo 26-85, NORMA COGUANOR, que establece los aspectos técnicos para el uso del agua potable.
- Acuerdo Gubernativo 1036-85, que establece lo concerniente a la creación del Comité Permanente de Coordinación de Agua Potable y Saneamiento, COPECAS.
- Acuerdo Gubernativo 643-88, que regula la creación del Consejo Nacional de Agua y Saneamiento, CONAGUA.
- Acuerdo Ministerial 209-89, que crea el sistema de Riego Alto Mongoy y Cuyuta

⁵⁸ Ver Colom, E. Retos de la Legislación de Aguas en Guatemala. Fundación Solar. 2001.

- Acuerdo Ministerial 211-89, que crea el sistema de Riego Caballo Blanco
- Acuerdo Gubernativo 183-92, Reglamento para la construcción, operación y administración de sistemas de mini -riego con aprovechamiento de aguas superficiales y subterráneas, arietes hidráulicos, rehiletos para fines de riego y embalses de agua de uso múltiple.

El Código de Salud, Decreto 90-97 (publicado el 7 de noviembre de 1997), contiene regulaciones sobre salud y ambiente en los temas de calidad ambiental y agua potable para consumo humano. Este cuerpo legal, obliga a las Municipalidades a abastecer de agua potable a las comunidades, y al Instituto de Fomento Municipal para que en coordinación con el Ministerio de Salud, impulsen una política prioritaria y de necesidad pública que garantice a la población el acceso a agua potable.

La Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto 68-86, establece en su artículo 15, relacionado con la protección del Sistema Hídrico, la obligatoriedad del Gobierno de velar por el mantenimiento de la cantidad del agua para uso humano, así como de emitir reglamentaciones para:

- “a) Evaluar la calidad de las aguas y sus posibilidades de aprovechamiento mediante análisis periódicos sobre sus características físicas, químicas y biológicas;
- b) Ejercer control para que el aprovechamiento y uso de las aguas no cause deterioro ambiental;
- c) Revisar permanentemente los sistemas de disposición de aguas servidas o contaminadas para que cumplan con las normas de higiene y saneamiento ambiental y fijar los requisitos;
- d) Determinar técnicamente los casos en que debe producirse o permitirse el vertimiento de residuos, basuras, desechos o desperdicios en una fuente receptora, de acuerdo a las normas de calidad del agua;
- e) Promover y fomentar la investigación y el análisis permanente de las aguas interiores, litorales y oceánicas, que constituyen la zona económica marítima de dominio exclusivo;
- f) Promover el uso integral y el manejo racional de cuencas hídricas, manantiales y fuentes de abastecimiento de aguas;
- g) Investigar y controlar cualquier causa o fuente de contaminación hídrica para asegurar la conservación de los ciclos biológicos y el normal desarrollo de las especies;
- h) Propiciar en el ámbito nacional e internacional las acciones necesarias para mantener la capacidad reguladora del clima en función de cantidad y calidad del agua;
- i) Velar por la conservación de la flora, principalmente los bosques, para el mantenimiento y el equilibrio del sistema hídrico, promoviendo la inmediata reforestación de las cuencas lacustres de ríos y manantiales;
- j) Prevenir, controlar y determinar los niveles de contaminación de los ríos, lagos y mares de Guatemala;
- k) Investigar, prevenir y controlar cualesquiera otras causas o fuentes de contaminación hídrica. Nótese que en este artículo ya se incorporan algunos principios y concepciones de gestión del agua bastante modernas. Entre estos destacan, el inciso f donde se plantea una gestión integral de las cuencas hidrográficas y de las fuentes de abastecimiento humano.

En el caso de la Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89 reformado por Decreto 110-96, contempla la creación del subsistema de Conservación de Bosques Pluviales con el objeto de

asegurar un suministro constante de agua, en calidad y cantidad aceptables para la comunidad guatemalteca.

En el caso de aguas residuales, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales es la entidad responsable de aplicar los reglamentos relacionados con la contaminación de las aguas, por ejemplo el Reglamento de Requisitos Mínimos y sus Límites Máximos Permisibles de Contaminación para la Descarga de Aguas Servidas de 1989. Este Reglamento⁵⁹ establece los límites de contaminación permisibles para las descargas de aguas servidas o de desecho, procedentes de las industrias, explotaciones agropecuarias y de las Municipalidades del país, en los cuerpos receptores de aguas superficiales, subterráneas o costeras. Se prevé que previo a las descargas debe someterse a las aguas a un proceso purificador para eliminar su efecto contaminante y mantener así la calidad del agua.

El Código Civil, Decreto Ley 106, establece las principales normas para dar a luz las aguas subterráneas. La utilización de éstas también está sujeta a limitaciones, no obstante, debe ser un particular quien genere su alumbramiento.

Las regulaciones norman lo relativo a las aguas subterráneas y reconoce el derecho de todo propietario a abrir pozos dentro de sus propiedades para obtener y elevar aguas subterráneas, así como de realizar cualquier obra para buscar el alumbramiento de las mismas, siempre que no merme las aguas públicas o privadas de su corriente natural, especialmente si se destinan a un servicio público o a un aprovechamiento particular preexistente con título legítimo.

5.5.1. Iniciativa de Ley General de Aguas

En el año 2005 se debatía una propuesta de Ley General de Aguas presentada el 30 de agosto del 2004, fue considerada como prioritaria por los partidos políticos en el marco de su foro permanente, y fue incluida en la Agenda Nacional compartida.⁶⁰ Sin embargo a finales del 2005 la propuesta fue archivada motivo de una fuerte oposición social.

Sin embargo por su relevancia y por ser una iniciativa de Ley de Agua reciente, procedemos a destacar algunos de sus aspectos fundamentales. La propuesta se basó en los principios de equidad social, eficiencia económica, sostenibilidad ambiental, se amparaba en garantías constitucionales, reconociendo expresamente el acceso al agua potable como un derecho humano, así como los postulados de la GIRH.

Artículo 1. La propuesta de Ley contiene trece capítulos y 77 Artículos. El Capítulo I está dedicado a las disposiciones generales (ámbito y objeto de la Ley y los bienes que integran las aguas de dominio público). El segundo se dedica a definiciones o glosario. El Capítulo III está dedicado a la Administración del Agua, se crea y se describen las funciones y organización del Viceministerio de recursos hídricos, “como dependencia técnica competente del sector público con responsabilidad en el manejo de todos los procesos relacionados con los recursos hídricos”. Esta entidad esta adscrita al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, y su jerarca será nombrado por el Presidente de la República, de una terna presentada por el Ministro de Ambiente.

Las competencias de este ministerio son (Art.8):

- a) La ejecución de las disposiciones emanadas del ordenamiento jurídico nacional en cuanto a los recursos hídricos.
- b) Velar por el cumplimiento y aplicación de la presente Ley;

59 Colom, E. Com. Pers. 2004. El reglamento no ha entrado en vigencia

60 Exposición de motivos de la propuesta de Ley General de Aguas

- c) Organizar y administrar el inventario nacional de aguas;
- d) Formular la política hídrica nacional y sus diversas herramientas de planificación y presupuesto;
- e) Impulsar la administración de los recursos hídricos basado en el concepto de cuenca hidrográfica como unidad de planificación;
- f) Investigar, ordenar, planificar, dirigir, coordinar, evaluar y mejorar los procesos relativos al manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos;
- g) Proponer los reglamentos derivados de la ley, los cuales, para su ejecución, deben aprobarse de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente;
- h) Emitir y aprobar las normas técnicas y disposiciones administrativas derivadas de la ley;
- i) Establecer el Sistema Nacional de Información Hídrica.
- j) Establecer el Sistema Nacional de Vigilancia y Control de la Administración de las Aguas, con su respectivo sistema de indicadores de evaluación, basado en la gestión de cuenca hidrográfica;
- k) Determinar la procedencia o no de las solicitudes para el otorgamiento de licencias de aprovechamiento especial de las aguas o para autorizaciones de vertido, y; proponer la resolución correspondiente.
- l) Promover la inscripción y registro de los derechos preexistentes conforme a la ley;
- m) Registrar a solicitud de los interesados, los derechos preexistentes, conforme a la ley, así como las licencias para el aprovechamiento de los recursos hídricos.
- n) Solicitar información a los titulares de los derechos adquiridos y licencias de uso y aprovechamiento de las aguas, sobre aspectos relacionados con el ejercicio de estos mismos derechos a efecto de resolver aspectos de carácter administrativo;
- o) Proponer la emisión de los correspondientes acuerdos ministeriales para las declaratorias de zonas especiales de protección, de desarrollo hídrico y las que necesiten restricción o regulación;
- p) Autorizar los trasvases de aguas, cuando reúnan los requisitos establecidos por la Ley;
- q) Adoptar las medidas emergentes cuando se amenacen o afecten las propiedades físicas o químicas del agua y con ello su estado y disponibilidad;
- r) Participar como dependencia técnica especializada en reuniones de carácter nacional, continental y global relacionadas con el tema del agua;
- s) Conocer las infracciones y aplicar el régimen de sanciones previsto en la ley;
- t) Seleccionar y proponer el nombramiento del personal profesional, técnico, administrativo y la contratación de los asesores profesionales y técnicos del Viceministerio.
- u) Otras que le asigne la ley.
- v) En este mismo capítulo se crean las mancomunidades para la administración de los Recursos Hídricos, que son unidades administrativas, estructuradas en función de una cuenca o conjunto de cuencas, según lo defina la política nacional de agua y están

integradas por un representante del Viceministerio (quien las preside), los alcaldes de los municipios presentes en la cuenca, así como las comisiones y organizaciones de usuario y su principal función será la de “dirigir los procesos de gestión de los recursos hídricos de su respectiva cuenca hidrográfica, siempre que no afecte el interés público, velando porque se cumplan las normas establecidas” (Art.9.10 y 11).

El Capítulo IV define la naturaleza jurídica de las aguas en Guatemala, estableciendo que todas ellas son parte del dominio público, y establece una serie de disposiciones para su mantenimiento y protección, así como para determinar la responsabilidad por los daños y perjuicios ocasionados cuando se provoquen deterioros a estas; y sobre el vertimiento de sustancias contaminantes a los cuerpos de aguas.

El capítulo V se refiere a las servidumbres hídricas, estableciendo tres tipos: las naturales, las voluntarias y las forzosas; así como el contenido, plazo, implicaciones y extinción de las mismas.

El capítulo VI regula el aprovechamiento y usos del agua, y se relaciona con otras disposiciones relacionadas, marca la diferencia entre uso común y aprovechamiento especial. Reserva al Estado la facultad de otorgar derechos, convalidar derechos adquiridos y permite transferirlos a otras personas. También se contemplan los derechos y obligaciones de los usuarios del agua. Este capítulo regula todo lo concerniente a la participación de actores privados en la prestación de servicios públicos de abastecimiento de agua potable, así como en los distintos usos del recurso, caracterizando como usos especiales los siguientes:

- a) “Aprovechamiento agrícola.
- b) Aprovechamiento acuícola.
- c) Aprovechamiento industrial.
- d) Aprovechamiento energético.
- e) Aprovechamiento minero o de hidrocarburos.
- f) Recreación, turismo y esparcimiento público.
- g) Transporte comercial de personas y cosas.
- h) Otras actividades”.

El capítulo VII regula todo lo concerniente al registro de los derechos preexistentes, licencias y otras actuaciones administrativas.

El capítulo VIII se refiere al régimen económico, estableciendo regulaciones sobre cuatro aspectos esenciales de la función económica:

- El presupuesto del Viceministerio.
- El pago de una retribución económica por el uso de cuerpos de aguas para verter en ellas aguas usadas previamente y cuya calidad haya sido modificada.
- El pago de una retribución económica por el aprovechamiento del recurso.
- Las tarifas de los servicios públicos relacionados con agua potable y saneamiento.

Así como una serie de disposiciones sobre ingresos por multas e indemnizaciones, distribución de los recursos provenientes de las partidas anteriores y dos regímenes de incentivos, uno por reducir el uso de agua por parte de titulares de derechos persistentes, el otro por reducir el vertimiento de sustancias contaminantes.

El capítulo IX se refiere a la solución de conflictos relacionados con el agua, estableciendo procedimientos judiciales y extrajudiciales de resolución.

El capítulo X regula el tema de las infracciones y sanciones, así como el procedimiento para aplicarlas.

Por último, el capítulo XI se refiere a las disposiciones finales, el XII a las disposiciones transitorias y el XIII a las derogatorias y modificaciones de normativas relacionadas.

Cabe resaltar que el capítulo V de la versión anterior del proyecto de ley relativo a la conservación de las aguas públicas, el cual contenía normas para proteger y mejorar el recurso, fue eliminado por completo de esta versión del proyecto de ley.

Además, toda referencia al respecto de la tradición consuetudinaria y costumbres indígenas fue eliminada, pese al alto porcentaje de la población que representan dichas culturas.

La Iniciativa, aunque contemplaba aspectos interesantes y relevantes en materia de derechos tradicionales, de minimización de riesgos y otros, no incluye aspectos relacionados con el caudal ecológico, delitos ambientales, cuencas transfronterizas, el manejo de cuencas y otros.

5.6. Honduras

La norma jurídica que se aplica actualmente en Honduras es la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales del 9 de abril de 1927, la cual se pretende derogar cuando se apruebe la nueva ley.

En el 2003 Honduras aprobó la Ley de Agua Potable y Saneamiento, indicando que la prestación de estos servicios se realizará bajo los principios de calidad, equidad, solidaridad, continuidad, generalidad, respeto ambiental y participación ciudadana. Se da prioridad sobre cualquier otro uso al abastecimiento de agua para consumo humano y se le da preferencia a las Municipalidades sobre el derecho del uso al agua. Este proyecto, sin embargo, se centra en temas específicos de agua potable y saneamiento, y no puede considerarse como una ley de agua que trate el tema en forma integral.

La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), presentó ante la Comisión de Ambiente del Congreso de la República en noviembre de 1998, la propuesta de Ley General de Aguas. Aproximadamente un año después, esa Comisión pidió a la Plataforma del Agua de Honduras (PAH), su apoyo. La PAH, que es un espacio en el cual convergen diversas instituciones y sectores sociales relacionados con la gestión del recurso hídrico y que se define a sí misma como, *“Un espacio nacional de diálogo para el fortalecimiento de capacidades, intercambio de información y experiencias, e incidencia para contribuir a la Gestión Integral del Recurso Hídrico en el país”*. Con el concurso de técnicos y especialistas locales e internacionales, la Plataforma del Agua elaboró un borrador de propuesta de Ley, que actualmente está en proceso de consulta⁶¹.

61 Com. Pers. Rivera, K. 2004

5.6.1. Proyecto de Ley General de Aguas

El Proyecto de Ley General de Aguas tiene 7 Títulos y 149 Artículos. El Título I está dedicado a los principios generales (objeto, principios y fundamentos), el Título II versa sobre la organización administrativa (consejos de cuenca, participación ciudadana y descentralización). El III está dedicado al dominio y uso de las aguas (dominio público, servidumbres, expropiaciones, restricciones y adquisiciones).

El Título IV se dedica a la conservación de los recursos hídricos y a la gestión de desastres de origen hídrico (conservación y protección de los recursos hídricos, conservación de las aguas, gestión de desastres y obras hidráulicas de protección). El VI versa sobre aprovechamientos (adquisición y pérdida de derechos, aprovechamientos por parte de Ministerios, mediante derechos reales administrativos, suspensión y pérdida del derecho, aprovechamiento de aguas subterráneas, ordenamiento y catastro; y registro público de aguas). El Título VI se dedica al régimen económico y el VII a recursos, jurisdicción y sanciones. El Título IX se dedica a disposiciones finales.

Principios. Los principios⁶² en los que se basa el Proyecto de Ley se sustentan en que el agua es un recurso finito, el que contamina paga, participación y otros. Son los siguientes:

- a) El agua es un bien común propiedad del Estado para la nación.*
- b) El agua es un recurso finito y vulnerable, esencial para la existencia y para el desarrollo, constituye un recurso natural estratégico para la nación.*
- c) El acceso al agua es un derecho asociado a la vida y a la salud humana, su consumo por las personas tiene aplicación preferente y privilegiada;*
- d) La protección y conservación de las aguas y de los sistemas ecológicos asociados serán acciones prevalentes y condicionantes de los aprovechamientos del recurso.*
- e) El aprovechamiento y la conservación del agua se fundamentará en la participación ciudadana involucrando a los usuarios, planificadores, reguladores en todos los niveles, en un marco equitativo.*
- f) El agua tiene un valor económico en todos sus usos y aplicaciones.*
- g) Quien contamina el recurso deberá reparar e indemnizar los daños que produce sin perjuicio de otras sanciones que determine la Ley.”*

Fundamentos. El proyecto de Ley señala con claridad que está basado en los siguientes fundamentos⁶³: gestión integral del recurso hídrico, participación de los usuarios, gobierno y otros sectores interesados, ordenamiento territorial, descentralización y otros.

Responsabilidad política-administrativa. El proyecto de Ley establece que es responsabilidad⁶⁴ de la SERNA el manejo sectorial de los recursos hídricos.

Consejo Nacional de Recursos Hídricos. En el Artículo 9 se crea el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, adscrito a la SERNA⁶⁵, como un órgano consultivo y asesor con la responsabilidad de proponer y concertar políticas, ejercer control social a la gestión del sector y dar seguimiento. Se establece que estaría integrado por seis secretarios de Estado (Recursos Naturales, Salud, Agricultura, Obras Públicas, Relaciones Exteriores y Gobernación), por sector encargado de emergencias (Comisión Permanente de Contingencias, COPECO), por un representante de la Federación de Colegios Profesionales, por un representante de las organizaciones de la sociedad civil, por un representante del sector agrícola y ganadero, por el sector de la empresa privada, por dos representantes de consejos de cuenca (uno del Pacífico y uno del Atlántico), dos representantes de los grupos campesinos y gremiales, el coordinador de la Plataforma del Agua y el Director de la Autoridad del Agua.

62 Artículo 2

63 Artículo 3

64 Artículo 8

65 Artículo 10

Autoridad. Se propone la creación⁶⁶ como un órgano desconcentrado de la administración pública y adscrita a la SERNA: la Autoridad del Agua, con la responsabilidad de ejercer la autoridad, custodia y administración de los recursos hídricos. El Servicio Meteorológico Nacional pasa⁶⁷ a ser parte de la Autoridad del Agua y la actual Dirección de Recursos Hídricos de la SERNA se disuelve,⁶⁸ y todos sus recursos pasan a la Autoridad del Agua. Dentro de las funciones⁶⁹ de la Autoridad del Agua se tienen, entre varias, las siguientes:

Plan Hídrico-Cuencas Internacionales. Formular el Plan Hídrico Nacional y los regionales que se deriven, conciliar conflictos, vigilar por el cumplimiento de obligaciones de los usuarios, elaborar el balance hídrico, aprobar cánones y contribuciones por uso y vertido, y representar al Gobierno en temas relacionados con el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas internacionales.

Agencias Regionales-Descentralización. Se plantea que la Autoridad del Agua sea descentralizada, y para contribuir en ello, se establecen las siguientes Agencias Regionales⁷⁰, que corresponden a las principales cuencas del país:

- a) *Chamelecón, Ulúa y Motagua.*
- b) *Choluteca, Goascorán, Nacaome, Sampile, Negro e Islas del Golfo de Fonseca*
- c) *Patuca, Wanscoco, Wuarunta y Cruta*
- d) *Río Lempa*
- e) *Aguan, Río Tinto y Plátano*
- f) *Río Lean, Cangrejal, Lislis e Islas de la Bahía”.*

Consejos de Cuenca. El proyecto propone la creación de Consejos de Cuenca⁷¹, y las define como: “...entidades de integración vinculadas al régimen municipal y departamental; y comprenden los consejos de Cuenca, Sub-Cuenca y Micro-Cuenca. Se entiende como entidad de integración; los órganos de gestión de naturaleza pública o privadas vinculados a régimen municipal o departamental”.

El Artículo 23 versa sobre las funciones de los Consejos de Cuenca:

- a) *Aprueba el Plan Hídrico de la Cuenca y sus actualizaciones, evalúa su ejecución y formula las normas necesarias para asegurar el cumplimiento de sus metas, de acuerdo a las directivas de la Autoridad del Agua;*
- b) *Conocer los informes de gestión de las Agencias Regionales de la Autoridad del Agua respectiva, que den cuenta del cumplimiento de los objetivos y desarrollo de los instrumentos contenidos en la presente Ley;*
- c) *Aprueba los convenios y contratos de financiamiento de las Agencias Regionales de la Autoridad del Agua de la Cuenca para la ejecución de las actividades previstas en el Plan Hídrico de la Cuenca;*
- d) *Promueve el debate de las cuestiones relacionadas al recurso agua y articula la actuación de las entidades participantes;*
- e) *Establece criterios y aprueba la distribución del costo de las obras de aprovechamiento múltiple previstas en el Plan Hídrico de la Cuenca.*
- f) *Aprueba otras propuestas que formule la Agencia Regional de acuerdo con su competencia; y*
- g) *Otras funciones que le competan de acuerdo a la presente Ley.”*

66 Artículo 12

67 Artículo 148

68 Artículo 147

69 Artículo 14

70 Artículo 20

71 Artículo 22

En el Artículo 24 se establece la integración de los Consejos de Cuenca, y se determina que estarían integrados por representantes, en paridad de Gobierno y sociedad civil organizada de: el Gobierno Nacional presente en la Cuenca, gobiernos municipales con territorios en la cuenca, administradores de áreas protegidas, usuarios del agua, comunidades campesinas y nativas, entidades civiles de recursos hídricos, organizaciones ambientalistas, productivas e institucionales.

En los consejos de cuenca de ríos fronterizos, se pide la presencia de un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Aguas Subterráneas y su gestión. El Proyecto de Ley incursiona el tema de aguas subterráneas y promueve la constitución de Consejos para la Gestión de Aguas Subterráneas⁷².

Participación de usuarios. El Proyecto establece un procedimiento para “acreditar, promover y apoyar”⁷³ las organizaciones de usuarios e impulsar su participación en los Consejos de Cuenca.

Instituto Hondureño de Recursos Hídricos. Con respecto al Instituto Hondureño de Recursos Hídricos (IHRH), el Proyecto de Ley lo adscribe a la Autoridad del Agua⁷⁴, y le asigna varias funciones⁷⁵, entre ellas, las siguientes:

- Elaborar el Balance Hídrico Nacional cada quinquenio.
- Desarrollar y preparar el Plan Hidrológico Nacional.
- Preparar planes hidrológicos por unidad hidrográfica.
- Proponer la normativa sobre métodos, procedimientos y técnicas que utilizarán por todos los organismos que operan redes a nivel nacional, con el fin de asegurar la producción con calidad de la información generada.
- Establecer a nivel nacional normas y estándares nacionales para la regulación.
- Compatibilización y comparación de los sistemas de tratamiento de la información.
- Considerando las recomendaciones internacionales y los acuerdos regionales sobre la materia.
- Establecer canales de comunicación y consulta entre todos los usuarios de la información con el fin de cumplir con las necesidades mínimas de información del país.
- Promover y fomentar la investigación del recurso agua.

Acceso a la información. El Proyecto de Ley pretende dejar claro todo lo relacionado con el acceso a la información y para ello el Artículo 32 establece:

“La Autoridad del Agua y otros titulares están en la obligación de publicar y divulgar, así como de facilitar su acceso sobre la información hídrica contenida en la normativa técnica, administrativa y financiera y en los instrumentos de ordenamiento y planificación hídrica. Dentro de este concepto es obligatorio divulgar esta información por cualquier medio.

La normativa técnica referente a la construcción de obras, estándares de capacidad y funcionamiento de equipos y cualquier otro estándar técnico adoptado por Ley deberá de quedar comprendido en estas disposiciones.”

Descentralización. El Proyecto de Ley establece que uno de sus fundamentos es la descentralización, y el Artículo 34 lo dedica a ello y establece:

72 Artículo 25

73 Artículo 26

74 Artículo 27

75 Artículo 28

“El proceso de descentralización en el sector hídrico conlleva:

- a) El respeto a las competencias y atribuciones autónomas que en materia hídrica le corresponden por ley a las municipalidades;*
- b) El respeto por parte de las municipalidades a las políticas y estrategias del sector hídrico establecidas por el gobierno central y que le corresponden en base a las Leyes.*
- c) La articulación y coordinación de las competencias nacionales y locales que obliga al gobierno central a establecer el marco de parámetros de regulación en materia hídrica en base al cual las municipalidades establecerán autónomamente la normativa que se adapte a sus necesidades y conveniencias.*
- d) La transferencia de recursos presupuestarios, asistencias técnicas y capacitación para poder desarrollar y cumplir con los objetivos de esta Ley”.*

Principios y fundamentos. El Proyecto de Ley incluye en el Artículo 52, una reiteración para que sea obligatoria la aplicación de los principios y fundamentos que sustentan el mismo proyecto, y establece expresamente que las políticas y acciones que en materia del recurso hídrico tienen que tener en cuenta, entre otros, los principios de GIRH, servicios ambientales, la vinculación con la cultura y los derechos de las personas, la vinculación con la biodiversidad y los ecosistemas, el ordenamiento territorial y la planificación y el que contamina paga.

Calidad y cantidad. El Proyecto de Ley establece⁷⁶ que la Autoridad del Agua ejecutará acciones tendientes a garantizar la cantidad y calidad de las aguas, ya sea interviniendo los ecosistemas o incidiendo en las actividades que afecten su biodiversidad y entre las acciones que señala se encuentran el establecimiento de reservas, áreas protegidas o áreas bajo un régimen especial, dentro de esa clasificación se encuentran⁷⁷: bosques nubosos, áreas de recarga, fuentes de agua para consumo humano, manglares, humedales, arrecifes coralinos, desembocadura de ríos y esteros, lagunas, lagos y aguas termales.

Protección de bosques, áreas de recarga, fuentes. El Proyecto de Ley en el Artículo 56 establece que las reservas bajo este artículo se establecerán bajo las denominaciones de áreas protegidas, parques nacionales, servidumbres ecológicas y áreas de manejo especial.

Riesgos y amenazas. El Proyecto de Ley dedica su Artículo 60 a la relación entre el agua y los efectos destructivos de los fenómenos naturales y las acciones humanas, y establece que la Autoridad del Agua emitirá normas y regulaciones con el fin de conservar la calidad y cantidad de las aguas, que incluirán aspectos técnicos relacionados con la actividad urbana, la extracción de áridos, la minería, el control de vertidos y otras actividades.

El Proyecto de Ley dicta pautas a seguir para evitar desastres, y al respecto establece en su Artículo 62 lo siguiente:

“En los instrumentos del ordenamiento territorial, de la planificación hídrica y en los planes reguladores municipales se deberán identificar zonas en las que por comportamientos cíclicos o eventuales se producen daños de origen hídrico y que amenazan la vida de las personas o perjudican los recursos naturales e infraestructura en forma irreversible. En estos documentos se indicarán las prohibiciones y limitaciones de uso de tales suelos, así como las acciones de prevención y mitigación que deban aplicarse en aquellas”.

Y continúa en el Artículo 65:

“La Autoridad del Agua conforme a esta Ley actuará en forma conjunta y participativa para definir las políticas, planes y acciones de conservación, protección y de gestión de desastres de origen hídrico.

⁷⁶ Artículo 55

⁷⁷ Artículo 56

En conjunto con la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO), será responsable de proponer la configuración de los planes de gestión de riesgo que se incorporarán en los instrumentos de planificación hídrica a nivel sectorial, de cuenca, región o localidad.

La operación de sistemas de alerta temprana formarán parte de las actividades del monitoreo que realiza el sistema hidrometeorológico nacional, así como las actividades de centros de investigación y medición de comportamientos hídricos que realicen entidades públicas y privadas en coordinación con el Instituto Hondureño de Recursos Hídricos”.

Monitoreo. El Proyecto de Ley introduce la acción del monitoreo de los recursos hídricos⁷⁸, como una responsabilidad del IHRH, y tiene como objeto velar por la calidad y cantidad del recurso hídrico.

Aprovechamientos menores. Se establece en el Proyecto de Ley el Artículo 76 que captaciones menores para usos comunes, y para beneficios familiares, no requieren de autorización especial:

“No se requerirá autorización especial para utilizar el agua en los usos comunes, ni para fines beneficiosos familiares en superficies no mayores de una hectárea y con un consumo que no exceda de 0.40 litros por segundo; toda persona puede aprovechar las aguas de los cursos, fuentes o depósitos naturales, a los cuales tenga acceso particular o público para satisfacer estas necesidades, sin causar perjuicio a terceros, o a la calidad o caudal de las aguas, debiendo sujetarse a la normativa general que se establezca.”

Usos comunes. Y en el Artículo 77 define lo que son usos comunes:

“...son aquellos que tienen por objeto la satisfacción de las necesidades primarias de subsistencia, incluyendo la bebida e higiene humana y otros empleos domésticos, como el riego de plantas, el lavado de ropa y utensilios y el abrevado de animales caseros”.

Aguas Subterráneas. En materia de aguas subterráneas el Proyecto de Ley establece⁷⁹ que en el Plan Nacional Hídrico, y en las disposiciones de la misma Ley y en sus reglamentos se establecerán las disposiciones prohibitivas sobre la perforación en ciertas zonas, tales como: las declaradas de protección, las sobreexplotadas, las susceptibles a la intrusión salina, las que interfieren con otros pozos o nacientes, las establecidas como espacios de absorción y retorno de aguas al manto freático y otras.

Aprovechamiento. Los permisos de aprovechamiento serán otorgados por la Autoridad del Agua⁸⁰, y solo pueden ser ejercidos por el solicitante y no conceden derechos de propiedad, y se otorgan para los siguientes casos: uso domiciliario (mayores a 0.4 litros por segundo), uso industrial, uso industrial artesanal, pesca artesanal y deportiva, turismo, riego que exceda 1 hectárea por familia, agropecuaria en explotaciones mayores a 0.4 litros por segundo; Consejos y Comités de Cuenca, Juntas de Agua y otras.

El Proyecto establece⁸¹ que se otorgarán aprovechamientos de agua mediante concesión reglamentaria a regantes que impliquen el desarrollo de infraestructura, proyectos de generación de hasta 5 MW, proyectos de piscicultura o acuicultura, cualquier actividad comercial o no comercial que no cause impacto ambiental comprobado.

El Artículo 93 establece que:

“La Autoridad del Agua otorgará derechos de aprovechamiento de agua mediante concesiones en los siguientes casos:

a) Desarrollo de proyectos de energía mayores de 5 MW.

78 Artículo 68

79 Artículo 89

80 Artículo 90

81 Artículo 91

- b) Regantes de que usen infraestructura y volúmenes de riego total mayores de 2 Has.
- c) Piscicultura o acuicultura;
- d) Usos industriales y comerciales.
- e) Otros usos.
- b) Regantes que usen infraestructura y volúmenes de riego total mayores de 2 Has.
- c) Piscicultura o acuicultura;
- d) Usos industriales y comerciales.
- e) Otros usos”.

El Artículo 96 del Proyecto está dedicado a los tipos de aprovechamiento de aguas, y los define así:

“El otorgamiento de derechos de aprovechamiento de aguas se hará de acuerdo con la siguiente clasificación:

- a) *Según el tipo de aprovechamiento:*
 - a. *Consumible, que no obliga a devolver las aguas después de ser utilizadas.*
 - b. *No consumible, que obliga a devolver las aguas después de utilizarlas o a utilizarlas sin extraerlas de su fuente, en las condiciones que determine su título.*
- b) *Según la continuidad del uso:*
 - a. *Continuo, que permite captar las aguas siempre que existan recursos disponibles en la fuente.*
 - b. *Eventual, que permite captar las aguas sólo cuando, después de haberse satisfecho las concesiones de ejercicio permanente, existan recursos excedentes en la fuente”.*

Limitaciones a derechos otorgados. El Proyecto de Ley establece en su Artículo 99 las limitaciones de los derechos otorgados, y una de ellas, la f, se refiere al mantenimiento del caudal ecológico, las otras están relacionadas con la disponibilidad hídrica, que no se ponga en riesgo el caudal disponible y la calidad del agua, y que no se afecten los derechos a terceros.

Instrumentos de Planificación. En materia de planificación, el Proyecto considera⁸² el enfoque de cuenca hidrográfica y acuífero e indica que son instrumentos de planificación el Plan Hídrico Nacional, Planes Hídricos por cuenca y acuífero, Balance Hídrico Nacional (que se deberá actualizar cada 5 años).

Plan Hídrico Nacional. Se establecen⁸³ los componentes del Plan Hídrico Nacional. Merecen destacarse algunos detalles de los componentes por novedosos: se consolidan bajo un solo plan los planes de las cuencas, se pide que tenga una visión multilateral, considera la inversión privada, prevé la posibilidad de trasvases, incluye criterios presupuestarios, hace una proyección de las necesidades de infraestructura y solicita se consideren los impactos sociales y ambientales del plan.

En los componentes del Plan se incluyen los siguientes:

- a) *La consolidación de los Planes Hídricos de Cuenca;*
- b) *Las políticas y estrategias para la gestión multisectorial de las aguas en calidad y cantidad en el ámbito nacional;*
- c) *Las medidas de promoción de la inversión privada en materia hídrica;*
- d) *Las condiciones para las transferencias o trasvases de aguas entre ámbitos territoriales de distintas cuencas contenidas en Planes Hídricos de Cuenca distintos;*
- e) *La integración y actualización del catálogo de proyectos de interés nacional para el aprovechamiento sostenible y eficiente del agua y para la preservación y control de su cantidad y calidad;*
- f) *La definición de criterios para el financiamiento del Plan Hídrico Nacional y de los Planes Hidrográficos de Cuenca.*

82 Artículo 108

83 Artículo 110

- g) Los usos y aprovechamientos múltiples de las aguas existentes y previsibles, y las concesiones de aguas;
- h) La infraestructura hidráulica actual y la infraestructura básica requerida por el Plan;
- i) Los balances hídricos en calidad y cantidad de las cuencas, en situación actual y proyectada, incluyendo las previsiones en condiciones extremas de sequías o inundaciones y sus correspondientes actuaciones;
- j) El presupuesto requerido para la implementación del plan y su correspondiente financiamiento;
- k) Las metas, objetivos, así como los impactos en el orden económico, social y ambiental del plan.
- l) Inventario de los distintos actores por cuenca, sub-cuenca y micro-cuenca;
- m) La normativa hídrica aplicable”.

Catastro del Agua. En el Proyecto de Ley, específicamente en el Artículo 114, se indica sobre la creación del Catastro del Agua por parte de la Autoridad del Agua, donde se incluirán las obras hidráulicas existentes y su estado, la ubicación de cursos de agua, lagos, lagunas, acuíferos, pozos, vertientes y otras fuentes, con los respectivos volúmenes y aprovechamientos. También se indica, específicamente en el Artículo 116, sobre la creación del Registro Público de Aguas, en el que se inscribirán los derechos de aprovechamiento, sus modificaciones y su extinción; las asignaciones de agua, los aprovechamientos por el ministerio de ley reportados y demás derechos declarados por la autoridad competente.

Cánones de aprovechamiento y de vertido. Sobre las retribuciones económicas, el Proyecto de Ley señala que todo⁸⁴ aprovechamiento de origen hídrico debe pagarse y establece que hay las siguientes:

- a) *Retribución económica por cualquier aprovechamiento de las aguas;*
- b) *Retribución económica por el vertimiento de aguas residuales;*
- c) *Tarifa por el uso de infraestructura hidráulica mayor estatal.”*

En el Artículo 120 se define la retribución económica por el aprovechamiento de las aguas: “...es el pago que el usuario de derecho de aprovechamiento efectúa a la Autoridad del Agua de acuerdo al régimen de tarifas, cánones, contribuciones, multas, sanciones y otras exacciones y cobros que establezca la Autoridad del Agua respetando los criterios que define esta Ley. Este régimen de retribuciones se establecerá en dos niveles:

- a) *El correspondiente a los aprovechamientos que autorice directamente la Autoridad del Agua;*
- b) *El correspondiente a los aprovechamientos que autoricen las municipalidades en base a Ley.”*

Criterios para retribuciones económicas. En el mismo Artículo 120 se establecen los criterios para las retribuciones económicas y son estos:

- a) *Valoración económica de los elementos que conlleva la gestión integral del recurso hídrico;*
- b) *Reflejar los principios de eficiencia económica y transparencia;*
- c) *Las retribuciones deberán reflejar los costos reales;*
- d) *Propenderá a un uso razonable y eficiente de los recursos utilizados;*
- e) *La medición de volúmenes de agua aprovechada y descargada, tramos de cotas y de recorridos, se utilizará como instrumento esencial para establecer las retribuciones respectivas;*
- f) *Las retribuciones no reflejarán como costo escondido el importe de subsidio. Para garantizar el acceso equitativo al agua se aplicarán políticas de subsidio en las cuales se identifiquen estos costos. Las retribuciones no se utilizarán para limitar el acceso al agua, por lo tanto deberán establecerse políticas de subsidio para identificar y medir estos costos sociales.*
- g) *Los costos deben comprender la recuperación de gastos de operación y la recuperación de capital, así como, los gastos administrativos y financieros racionales y efectivos.*
- h) *Reflejar el cumplimiento de criterios y estándares técnicos aceptados por la Autoridad del Agua”.*

En los Artículos 121 y 123, respectivamente, se establece lo que es la retribución económica por el vertimiento de aguas residuales y la tarifa por el uso de infraestructura. Se establece que *“...retribución económica por el vertimiento de aguas residuales es el pago que el usuario efectúa a la Autoridad del Agua por utilizar un cuerpo de agua como fuente de descarga. Este pago debe realizarse en función de la composición y volumen del vertimiento y no sustituye el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley y en otras normas referidas a la prevención y control de la calidad de las aguas”*.

Tarifa de uso de infraestructura. La tarifa por el uso de infraestructura hidráulica mayor *“...es el pago que el usuario efectuará y que comprenderá costos de operación, mantenimiento, administración, financieros y la recuperación de la inversión de la infraestructura...”*

Ingresos. El Proyecto de Ley propone varios Artículos en materia de ingresos, en el 123 se establece el destino, entre varios, para: programas de conservación y monitoreo; formación y fortalecimiento de fondos para conservación e incentivos; construcción de infraestructura; investigación y planificación; y para la promoción de la cultura ambiental y uso eficiente del recurso hídrico. En el 124 se establece un Régimen de Incentivos y se establece que:

“Se establece como política de aplicación general lo concerniente al reconocimiento de ayudas que podrán concederse a quienes procedan al desarrollo, implantación o modificación de tecnologías, procesos, instalaciones o equipos, así como a cambios en la explotación, que signifiquen una disminución en los usos y consumos de agua o bien una menor aportación en origen de cargas contaminantes a las aguas utilizadas. Asimismo, podrán concederse ayudas a quienes realicen plantaciones forestales, cuyo objetivo sea la protección de los recursos hídricos.

Estas ayudas se extenderán a quienes procedan a la potabilización y desalinización de aguas y a la depuración de aguas residuales, mediante procesos o métodos más adecuados, a la implantación de sistemas de reutilización de aguas residuales, o desarrollen actividades de investigación en estas materias.

La aplicación de esta política debe fundamentarse en estudios de costo beneficio económico, social y ambiental con una visión de mediano y largo plazo; y la misma deberá concretarse en el ordenamiento y la planificación hídrica a nivel regional y de cuenca”.

Presupuesto. El Artículo 125 se dedica al financiamiento, y se establece que del presupuesto del Estado se financiará el funcionamiento de la Autoridad del Agua y sus agencias y los Consejos de Cuenca. Se autoriza el traslado de recursos humanos y materiales de otras instituciones a la Autoridad del Agua, por medio de convenios. Asimismo, faculta a la Autoridad del Agua a recibir recursos provenientes de la cooperación internacional.

Fondo-fideicomisos. Mediante el Artículo 126 se crea el Fondo para la Gestión del Recurso Hídrico, y se establece que será administrado por medio de un fideicomiso constituido en un banco del Sistema Bancario Nacional. El Estado será el fideicomitente, por medio de la SERNA, y la Autoridad del Agua, el fideicomisario. El Fideicomiso se nutrirá⁸⁵ del canon de aprovechamiento, los trámites administrativos de los usuarios, recursos de cooperación internacional, multas, donaciones, legados y subsidios, el canon de vertidos y otros.

Distribución de ingresos. En el Artículo 128 se establece el destino de los recursos del Fondo, y entre varios, se señala que se dedicarán a los gastos que ocasione la administración fiduciaria, 60% para la Autoridad del Agua y sus agencias regionales, 15% para investigación y capacitación realizadas por el Instituto Hondureño de Recursos Hídricos y universidades, 10% para la operación del Instituto Hondureño de Recursos Hídricos y el 15% restante, para los Consejos de Cuenca para ser invertido en las Áreas de Conservación del Sistema Hondureño de Áreas Protegidas o áreas de protección municipal. El Artículo 130 abre una posibilidad que del

85 Artículo 127

Fondo se puedan comprar tierras o pago de servicios ambientales, cuando se compruebe la necesidad de protección de recarga acuífera.

En lo que respecta al canon ambiental por vertidos, el Artículo 129 establece que se utilizarán en la unidad hidrográfica que los genera, específicamente en: monitoreo, control de la calidad de los cuerpos receptores, costos administrativos del cobro del canon, estudios técnicos y sociales, cofinanciamiento de proyectos, promoción de la producción más limpia, información ciudadana, educación ambiental y protección de cuencas

Recursos y sanciones. En materia de recursos y sanciones, en el Título VIII se brindan procedimientos y en caso de recursos, en concreto se establece⁸⁶ que en contra de las resoluciones de esta Ley caben los recursos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo, y que una vez se agote la vía administrativa, se procede ante los tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Infracciones. El Proyecto de Ley establece⁸⁷ varias infracciones, entre ellas, las siguientes: derivación de aguas o alumbramiento de aguas subterráneas sin autorización, incumplimiento de condiciones establecidas en la resolución de aprovechamiento, ejecución no autorizada de trabajos en cauces públicos o áreas sujetas a limitaciones, extracción de agregados sin autorización, contaminación de ecosistemas acuáticos, daño a defensas naturales o artificiales en los márgenes de cauces, descarga de aguas residuales y acciones que impidan las inspecciones de la Autoridad del Agua.

Se establece que para calificar las infracciones y sanciones se seguirán los siguientes criterios:⁸⁸

- “a) Volúmenes de agua perjudicada o gravedad de los daños generados;*
- b) Afectación o riesgos a la salud de la población;*
- c) Impactos en áreas naturales protegidas”*

Las sanciones se establecen⁸⁹ de acuerdo con la gravedad y van de hasta 5 salarios mínimos mensuales, a 20 salarios mínimos en la escala máxima. *“Las multas se aplicarán sin perjuicio de la suspensión del otorgamiento del aprovechamiento y de las responsabilidades civiles, administrativas y penales correspondientes”.* Además de las multas, los infractores –según el Artículo 137—deberán reparar los daños y perjuicios causados y reponer las cosas a su estado anterior.

Cabe también la posibilidad de que la infracción se pueda considerar de responsabilidad penal, por lo que la Autoridad del Agua formulará⁹⁰ la denuncia correspondiente. El Artículo 141 está dedicado también a los delitos, y establece: *“Las infracciones que no se consideren de naturaleza administrativa, serán penadas de acuerdo a las leyes jurisdiccionales aplicables. Los funcionarios públicos que tengan conocimiento de las mismas están en la obligación de iniciar las acciones ante la autoridad competente para sancionar a los infractores, so pena de incurrir en responsabilidad legal por esta omisión”.*

Derechos otorgados-Comunidades indígenas. El Proyecto de Ley establece algunas salvaguardas para proteger⁹¹ derechos otorgados con la legislación anterior y para los que tienen aprovechamientos para actividades agrícolas iguales o menores. Para los aprovechamientos en las comunidades indígenas se establece que deberán ser evaluados y registrados por la Autoridad del Agua y que mientras no se haga, las comunidades no podrán ser perjudicadas ni limitadas en sus usos.

86 Artículo 131

87 Artículo 134

88 Artículo 135

89 Artículo 136

90 Artículo 138

91 Artículo 143

5.6.2. Cumplimiento de acuerdos y declaraciones internacionales

El proyecto de Ley revisado cumple tanto con las declaraciones de las reuniones de parlamentarios, como con los Principios de Dublín (excepto el relacionado con la mujer), y con los fundamentos de GIRH. Además, el proyecto incorpora aspectos de cuencas internacionales, agencias de cuenca, riesgos y valoración económica.

5.7. Nicaragua

Nicaragua no cuenta con una Ley de Aguas todavía (más adelante se comentará la que está sometida al conocimiento del Congreso y la propuesta de una ONG), y las disposiciones vigentes no conforman un conjunto coherente de legislación que la sustituya, ya que estas han sido dictadas en periodos diferentes y con objetivos distintos a la regulación integral del recurso.

Se encuentran enunciados algunos principios y normas comunes de propiedad, protección y aprovechamiento de las aguas en la Constitución, la Ley General del Medio Ambiente y en la Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo y su Reglamento, así como de algunas leyes, reglamentos y decretos de sectores usuarios.

La Constitución Política de Nicaragua establece que los recursos naturales son patrimonio del Estado y que éste tiene la obligación de preservarlos y conservarlos.

Varios son los preceptos constitucionales que tienen relación con el dominio público del agua y que regulan su acceso y aprovechamiento en Nicaragua:

En primer lugar, el artículo 10, que establece la soberanía, jurisdicción y derechos del país sobre las “aguas interiores”:

“Artículo 10.- El territorio nacional es el comprendido entre el Mar Caribe y el Océano Pacífico y las Repúblicas de Honduras y Costa Rica. La soberanía, jurisdicción y derechos de Nicaragua se extienden a las islas, cayos y bancos adyacentes, así como a las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva y el espacio aéreo correspondiente, de conformidad con la ley y las normas de Derecho Internacional”.

El precepto anterior se correlaciona directamente con el artículo 102 de la misma Constitución Política, que establece que los recursos naturales forman parte del Patrimonio de la Nación; así como una reserva de explotación exclusiva por parte del Estado, además de una obligación de este de proteger, preservar y conservar el ambiente.

Si embargo, el artículo en cuestión otorga al Estado la facultad constitucional de celebrar contratos de “explotación racional” de estos recursos.

En todo caso es indudable el carácter demanial de rango constitucional que tienen las aguas en Nicaragua:

“Artículo 102.- Los recursos naturales son patrimonio nacional. La preservación del ambiente y la conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales corresponden al Estado; éste podrá celebrar contratos de explotación racional de estos recursos, cuando el interés nacional lo requiera.”

Por otra parte, la Constitución Política de Nicaragua señala el deber del Estado de promover, facilitar y regular los servicios públicos básicos relacionados con el agua tal como se describe en el artículo siguiente:

“Artículo 105. Es obligación del Estado promover, facilitar y regular la prestación de los servicios públicos básicos de energía, comunicación, agua, transporte, infraestructura vial, puertos y aeropuertos a la población, y es derecho inalienable de la misma el acceso a ellos. Las inversiones privadas y sus modalidades y las concesiones de explotación a sujetos privados en estas áreas serán reguladas por la ley en cada caso...”

Por último, el precepto constitucional más conocido que hace referencia al ambiente es el artículo 60, que establece por un lado, la obligatoriedad del Estado de preservar, conservar y rescatar el medio ambiente y los recursos naturales (entre los que por supuesto se incluye el agua); y por otro, el derecho de los nicaragüenses a “habitar en un ambiente saludable”:

“Artículo 60.- Los nicaragüenses tienen derecho de habitar en un ambiente saludable; es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales”.

De esta forma, de la conjunción de los artículos anteriores, queda completa la tutela Constitucional del Agua, como bien de dominio público; como derecho fundamental, en tanto recurso natural y componente esencial del medio ambiente; pero además, la obligación del Estado de velar por su conservación, así como por su aprovechamiento racional.

En otro contexto, el Código Civil vigente, promulgado antes de los preceptos modernos sobre el manejo integral de las aguas, contiene normas que la reconocen como un bien público, pero sujeto a determinadas reglas relacionadas con la propiedad privada de la tierra.

En 1996, entró en vigor la Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales, la cual confirma el dominio público de las aguas, en esa misma ley se establecen las bases para la administración de los recursos hídricos bajo el principio de autorización previa al uso, remitiendo a una ley especial (Ley General del Agua), todo lo relativo a su implementación y la definición de la autoridad competente.

Establece la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales; número 217, del 2 de mayo de 1996; que:

Artículo 3.-

Son objetivos particulares de la presente Ley:

- 1) La prevención, regulación y control de cualquiera de las causas o actividades que originen deterioro del medio ambiente y contaminación de los ecosistemas.
- 2) Establecer los medios, formas y oportunidades para una explotación racional de los recursos naturales dentro de una Planificación Nacional fundamentada en el desarrollo sostenible, con equidad y justicia social y tomando en cuenta la diversidad cultural del país y respetando los derechos reconocidos a nuestras regiones autónomas de la Costa Atlántica y Gobiernos Municipales.
- 5) Garantizar el uso y manejo racional de las cuencas y sistemas hídricos, asegurando de esta manera la sostenibilidad de los mismos.

Estos principios generales fueron diseñados con el propósito de alcanzar un modelo de desarrollo que permita un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, dando criterios para el establecimiento de los medios, formas y oportunidades que permitan una explotación racional de tales recursos. Estos criterios, como bien lo señala el artículo anterior son: la equidad, la justicia social y la diversidad cultural.

Por su parte, el artículo 54 de esta Ley retoma el precepto constitucional de la demanialidad de los recursos naturales y establece que la forma en que se aprovechen será regulada por esta ley.

Específicamente con respecto al agua, señala esta ley que:

“Artículo 73. Es obligación del Estado y de todas las personas naturales o jurídicas que ejerzan actividad en el territorio nacional y sus aguas jurisdiccionales, la protección y conservación de los ecosistemas acuáticos, garantizando su sostenibilidad”.

En términos generales, Nicaragua no tiene una cultura de pago por el agua como recurso ni como servicio. La población en general considera que los valores deben ser bajos, pues es un recurso abundante. Al no tener un sistema de concesiones operando, ni un registro confiable, cada quien ha tomado el agua como mejor puede hacerlo, sin pensar en registrar su extracción y menos en pagar algo por ella.

Hasta mitad del año 2004, se empezaron a realizar los estudios con el fin de incorporar el cobro por el valor del agua como parte del nuevo proyecto de Ley de Aguas que se discute en la Asamblea Legislativa. Se pretende proponer una estructura tarifaria para el cobro del canon de aprovechamiento de agua, por tipo de sector usuario, así como la estimación de dichos cánones por tipo de uso.

En ese sentido el artículo 145 del Proyecto de Ley General de Aguas establece que “los cánones y otras contribuciones y tarifas que se establezcan por uso o aprovechamiento de agua o por la prestación de los servicios relacionados con las obras de infraestructura hidráulica, deberán estar diseñadas para cuando menos:

a. Propiciar el uso eficiente del agua, la racionalización de los patrones de consumo, y, en su caso, inhibir actividades que impongan una demanda excesiva”.

De conformidad con el artículo anterior, los objetivos de este canon serán la reducción del consumo excesivo, así como orientar el recurso inhibiendo aquellas actividades con una demanda excesiva del agua.

En términos ideales, este tipo de figuras deberían también poder financiar los costos de conservación y manejo del recurso e internalizar las externalidades negativas, trasladando los costos de los distintos usos a quienes los provocan.

Sin embargo, en un contexto como el centroamericano, y específicamente como el de Nicaragua, donde este tipo de figuras son relativamente nuevas; debe considerarse la implementación gradual de cada uno de estos objetivos; partiendo en un principio de al menos tener la capacidad suficiente para cubrir los costos de operación y administración, así como los de conservación y mantenimiento del recurso en sus fuentes naturales.

Surge la duda, sin embargo, si el establecer una ley que contemple únicamente estos dos tipos de costos, dificultaría la posterior ampliación a otros.

En cuanto a agua potable, ENACAL cuenta con un sistema tarifario, diferenciado por tipo de usuario (grupos subsidiados, domiciliar), en Managua y en los Departamentos. Estas tarifas no contemplan los costos ambientales.

Buscando introducir criterios de sostenibilidad en el aprovechamiento y manejo de sus recursos naturales, y con especial interés en el agua, el Gobierno de Nicaragua suscribe un convenio con el gobierno de Dinamarca con el fin de iniciar el Proyecto Plan de Acción de los Recursos Hídricos- PARH-. El objetivo global del proyecto quedó establecido como de la siguiente manera:

“Contribuir al manejo eficiente y desarrollo sostenible de los recursos hídricos para sus usos múltiples, reflejando los objetivos nacionales de desarrollo social y económico y de protección del ambiente”.

Nicaragua elaboró una Política Nacional de los Recursos Hídricos, que fue preparada por la Comisión Nacional de Recursos Hídricos (CNRH, 2001), y que ha sido aprobada por la Asamblea Nacional. El propósito de esta Política es:

“Orientar el manejo integral de los recursos hídricos, en sus niveles nacional, regional y local, así como la actuación de organizaciones civiles y de la población en general, a fin de preservar, mejorar y recuperar la cantidad y calidad ambiental propicia para la vida, garantizando una gestión armonizada con el crecimiento económico, la equidad social, el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación y aprovechamiento sustentable del medio ambiente”.

La gestión del agua es llevada por varios entes del Estado, incluidos los municipios, que tienen mandatos que no son muy claros para ellos mismos, altamente variables y a menudo, se traslapan. Es así, como los distintos ministerios, instituciones autónomas y municipios, cumplen con sus mandatos relacionados con los recursos hídricos y que están establecidas en sus leyes creadoras u orgánicas, que en este período de 25 años, han sido modificadas ampliamente, o que son impactadas por otras leyes especiales.

La Ley General del Ambiente establece en su artículo 61 que “es facultad del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, la normación del uso de los recursos naturales renovables y no renovables, el monitoreo, control de calidad y el uso adecuado de los mismos. En las Regiones Autónomas esta normación se hará en coordinación con los Consejos Regionales Autónomos”.

La Ley General del Ambiente (Ley 217), aprobada el 27 de Marzo 1996, establece las bases para la administración de los recursos hídricos, definiendo que la protección, conservación, monitoreo e investigación, son responsabilidad del MARENA.

El Gobierno de Nicaragua, sin embargo, adoptó en 1998, la Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley 290), que intentó definir con mayor claridad las competencias institucionales. Esta Ley define que los aspectos de las políticas sectoriales de recursos naturales (incluido el recurso hídrico) estará en los Ministerios del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) y Ministerio de Agropecuario y Forestal (MAGFOR), y lo referente a la administración económica de estos recursos naturales en el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio. Los aspectos normativos quedaron repartidos entre MARENA, MAGFOR y MIFIC.

Esta ley mantiene la potestad del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (Artículo 28) de formular, proponer y dirigir las políticas nacionales de ambiente, pero en coordinación con los otros ministerios sectoriales.

En ese sentido señala el inciso e) de este artículo, que es potestad del MARENA ejercer en materia de recursos naturales las siguientes funciones:

“1. Formular, proponer y dirigir la normación y regulación del uso sostenible de los recursos naturales y el monitoreo, control de calidad y uso adecuado de los mismos.

3. Coordinar con el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), la planificación sectorial y las políticas de uso sostenible de los recursos naturales del Estado, los que incluyen: minas y canteras; hidrocarburos y geotermia; las tierras estatales y los bosques en ellas; los recursos pesqueros y acuícolas y las aguas”.

Además, se le asigna al MIFIC todo lo relativo al aprovechamiento del recurso, o sea, el otorgamiento de las concesiones y el cobro por estas. Esto ha ocasionado un traslape en las funciones de ambas instituciones, ya que desde el punto de vista de manejo, es difícil que la gestión de la oferta y la de la demanda de un mismo recurso estén en instituciones distintas, donde incluso la coordinación es escasa.

El país cuenta con una Comisión Nacional de Recursos Hídricos (CNRH / Decreto 49-94), creada como instancia de coordinación intersectorial para la planificación, estudio, inventario, regulación, supervisión, protección, aprovechamiento racional, conservación y control de los recursos hídricos, integrada por el MARENA, Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado (INAA), Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER), Instituto Nicaragüense de Energía (INE), MAGFOR y Ministerio de Salud (MINSAL).

El sector de agua potable y saneamiento, por razones históricas, ha tenido mucha presencia nacional. En agosto de 1979, por el Decreto N° 20, se crea el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA), por medio de la fusión de las diversas instancias prestadoras del servicio de agua que operaban a la fecha. Se convierte así en la única institución a nivel nacional encargada de las políticas, estrategias, planificación, formulación de proyectos, construcción, operación, mantenimiento y administración de los sistemas de agua potable y saneamiento urbanos y rurales.

La Ley N° 297, Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, establece que las acciones de (I) política y planificación estratégica del sector se asignan a la Comisión Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONAPAS); (II) la regulación, normación y supervisión de la calidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento se le encarga al Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA) ya reformado y; (III) la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento a la población, se le asigna a la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL).

5.7.1. Proyecto de Ley de Aguas

La Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1996 regula en forma general el recurso hídrico, de ahí que por iniciativa de la Comisión Nacional de Recursos Hídricos y bajo el marco del Plan de Acción para el Manejo de los Recursos Hídricos en Nicaragua (1995-1998), se preparó un anteproyecto de Ley de Aguas que no se remitió a la Asamblea Nacional, debido a que se consideró que había un traslape con otra propuesta elaborada por el Poder Ejecutivo.⁹²

En el 2003, la Asamblea Nacional dictó la Ley 440, “Suspensión de Concesiones del Uso de Aguas”, que suspende el otorgamiento de concesiones hasta que se elabore y se apruebe una Ley General de Aguas.

El Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), organizó cinco talleres con la sociedad civil, universidades, sector privado e instituciones del gobierno central, regional y municipal, para discutir el anteproyecto de Ley⁹³ citado, que tiene por objeto regular la administración, el procedimiento de acceso al recurso hídrico, y la protección y conservación del recurso hídrico⁹⁴.

El Proyecto tiene 10 Títulos y 162 Artículos. El Título I se dedica al objeto, ámbito de aplicación y definiciones. El Segundo a la gestión del recurso hídrico. El Título III se dedica a los tipos de agua y sus usos. El cuarto a las cuencas transfronterizas.

El Título V se dedica al aprovechamiento. El VI a los derechos y obligaciones de los titulares de derechos de acceso al recurso hídrico. El Título VII está dedicado a la protección del recurso

92 Exposición de motivos Anteproyecto Ley de Aguas

93 idem

94 Anteproyecto Ley de aguas

hídrico y la cuenca. El VIII a las medidas administrativas y a las infracciones. El Título IX versa sobre las instituciones y sus competencias; y el X a las disposiciones transitorias y finales.

El Proyecto de Ley no menciona específicamente “gestión integrada de recursos hídricos”, ni “manejo integrado de cuencas”, pero incluye algunas definiciones y principios relacionados con esos conceptos y con los Principios de Dublín y algunos otros interesantes.

Definiciones y principios relevantes⁹⁵:

“Aguas medicinales: son aquellas que contienen en disolución sustancias benéficas para la salud humana”.

“Caudal ecológico: es el volumen o caudal de agua necesaria en cantidad y calidad para preservar el hábitat natural de las fuentes de agua que permite la conservación, protección y desarrollo de la diversidad biológica”.

“Cuencas transfronterizas: son aquellas cuencas comunes entre países limítrofes”.

“Daño: es la pérdida, disminución o deterioro que se ocasiona al recurso hídrico, a cualquiera de los elementos que conforman la cuenca y los ocasionados a terceros por una acción u omisión humana”.

“Desarrollo sostenible de los recursos hídricos: el conjunto de acciones estructurales y no estructurales encaminadas a mantener y mejorar la oferta, presente y futura, de los recursos hídricos, en cantidad y calidad, incluido el manejo de la demanda de estos recursos para hacer un uso eficiente y eficaz...”

“Plan de Gestión de Cuencas Transfronterizas: documento que establece los objetivos, las pautas y acciones para el uso y aprovechamiento sostenible del agua de las cuencas transfronterizas y los plazos de ejecución de dichas acciones, para un período determinado, considerando las obligaciones adquiridas por Nicaragua y los países limítrofes correspondientes”.

“Plan Nacional de Recursos Hídricos: instrumento de planificación que define los usos y aprovechamientos que se darán al recurso hídrico de acuerdo a la disponibilidad, a las demandas planteadas por los sectores de usuarios del agua y a las condiciones socioeconómicas del país. Establece los objetivos, pautas, estrategias, información básica y acciones para el uso y aprovechamiento sostenible del agua de todas las cuencas y, los plazos de ejecución de dichas acciones, incorporando los Planes de Recursos Hídricos por Cuenca”.

“Principio de Precaución: regla por la cual, en caso de existir una duda razonable sobre la posible afectación negativa sobre el recurso hídrico o la cuenca, se determinará que existe causa suficiente para que el Ente de Administración del Agua y las demás entidades vinculadas al recurso, dentro del ámbito de su competencia, puedan imponer las medidas preventivas y sancionatorias que estimen necesarias para evitar el daño”.

“Reuso: aprovechamiento de un efluente tratado o no-tratado para ser nuevamente usado, antes de su disposición final”.

Se incluye un principio que persigue el uso sostenible del recurso, la participación y la transparencia:

95 Artículo 3

*“La gestión del recurso hídrico debe realizarse de manera sostenible y sustentable, bajo los principios de equidad, transparencia administrativa, publicidad y participación ciudadana”.*⁹⁶

Se incluye también un principio de participación que garantiza el derecho de la población a la participación en la gestión del recurso hídrico:

“La población tiene derecho a participar en la gestión del recurso hídrico mediante su vinculación en las Asociaciones de Agua por Cuenca y las Asociaciones de Usuarios del Agua, conforme a lo establecido en la presente Ley.

*Cualquier ciudadano tendrá derecho a presentar quejas o denuncias ante el ente encargado de la administración del agua, cuando tenga conocimiento de la comisión de una infracción por parte de un tercero o cuando se amenacen o se lesionen derechos de terceros usuarios del recurso hídrico”.*⁹⁷

El Proyecto de Ley incluye el principio “...el que contamina que paga...”:

*“El que contamine el agua debe pagar los costos que implica la restauración del daño ocasionado al recurso, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que pueda incurrir por su conducta”.*⁹⁸

Sin embargo, como puede notarse de la redacción anterior, existe una confusión en este artículo con el “Principio de Responsabilidad por el Daño Ambiental”, que es el que realmente se desarrolla bajo el enunciado de “quien contamina paga”, que no se refiere, o no debería referirse, a la restauración del daño o la responsabilidad civil o penal de este; sino a la internalización de los costos que implica el uso del agua para verter, haya o no daño ambiental desde el punto de vista jurídico.

Instrumentos de Planificación-gestión. El Proyecto de Ley establece la obligatoriedad de que se cuente con algunos instrumentos de gestión en forma permanente⁹⁹: el Plan Nacional de Recursos Hídricos, el Plan Hidrológico por Cuenca y el Plan de Gestión de Cuencas Transfronterizas, que deberá tener, entre otros, la siguiente información: el balance hídrico, el inventario de calidad y cantidad, demandas actuales y futuras, prevención de daños causados por fenómenos naturales extremos, el plan nacional de lucha contra la desertificación y el cambio climático, planes de ordenamiento territorial y para el caso de cuencas transfronterizas, los compromisos regionales y nacionales adquiridos por Nicaragua.

Fondo de Agua. Mediante la Ley se crearía el Fondo de Agua¹⁰⁰, que se nutriría de fondos provenientes de tributos, multas, donaciones, proyectos y programas de conservación de recursos hídricos, del saneamiento y restauración de cuencas ambientales y del reconocimiento de servicios ambientales.

Distribución de ingresos. El Proyecto de Ley establece la distribución¹⁰¹ de los ingresos provenientes del canon de aprovechamiento, y para permisos otorgados en Regiones Autónomas y el resto del país. Si bien los fondos entran a una caja única se establece una distribución descentralizada hacia regiones autónomas, comunidades indígenas y municipios así:

- 1. El 25% a las comunidades indígenas en la circunscripción del derecho otorgado.*
- 2. El 25% a los municipios en la circunscripción del derecho otorgado.*

96 Artículo 8

97 Artículo 9

98 Artículo 12

99 Artículo 18

100 Artículo 89

101 Artículo 95

3. El 25% al Consejo Regional respectivo de la Región Autónomas del Atlántico en cuyo territorio sea otorgado el derecho de acceso al recurso.
4. El 25% al Fondo del Agua”.

“Para los permisos de aprovechamiento de agua, ubicados en el resto del País:

1. El 25% deberá ser otorgado a los municipios de circunscripción del derecho otorgado en forma proporcional al área respectiva de cada municipio.
2. El 25% al Tesoro Nacional y;
3. El 50% al Fondo del Agua”.

Conciliación. El Proyecto de Ley establece procesos conciliatorios¹⁰² en su Título VIII, y lo define así: “...el proceso conciliatorio es el mecanismo mediante el cual los usuarios del recurso hídrico resuelven sus diferencias, auxiliados de un tercero denominado conciliador. En el proceso conciliatorio las Alcaldías actuarán como mediador...”. Se establece¹⁰³ que los acuerdos conciliatorios no son objeto de recurso alguno y son obligatorios y se establece que la Administración Nacional de Aguas resolverá de fondo las controversias de acuerdo con los procedimientos administrativos.

Sanciones. En materia de sanciones,¹⁰⁴ el Proyecto de Ley señala: “Los tipos de sanciones que se podrán imponer de acuerdo a su gravedad son:

1. Amonestación escrita, estableciendo medidas correctivas.
2. Multas.
3. Suspensión temporal o cancelación de la autorización o permiso de aprovechamiento de agua, según sea el caso.”

Consejo Nicaragüense de Recursos Hídricos. El Proyecto de Ley propone la creación del Consejo Nicaragüense de Recursos Hídricos¹⁰⁵, como un ente asesor del Poder Ejecutivo e instancia de consulta y de coordinación intersectorial. La Secretaría Ejecutiva del CNRH será ejercida por la Administración Nacional de Aguas (Ad Aguas)¹⁰⁶, adscrita al MIFIC. También se indican las responsabilidades y funciones que otros Ministerios (Salud, Ambiente y Agricultura), municipios, consejos regionales y el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INITER) tendrán en materia de agua¹⁰⁷.

Agencias de Cuenca. El Proyecto de Ley propone la creación de agencias de cuenca y una Comisión de cuencas de Nicaragua¹⁰⁸, integrada por representantes de las Asociaciones de Agua por Cuenca, comunidades indígenas y municipalidades

5.7.2. Anteproyecto Alternativo Ley de Aguas

La Organización No Gubernamental Cucumelca elaboró una propuesta sustentada en Artículos constitucionales¹⁰⁹ y estructurada en 10 Títulos, con 64 Artículos. El Anteproyecto de Ley es un insumo para el proceso de discusión que se realiza en Nicaragua y parte de la premisa que lo buscado es el manejo integrado del recurso hídrico y busca asegurar que el pueblo y Estado de Nicaragua ejerza en todo momento la soberanía nacional sobre el recurso hídrico y el ciclo hidrológico.

102 Artículo 120

103 Artículo 121

104 Artículo 130

105 Artículo 135

106 Artículo 142

107 Artículos del 150 al 158

108 Artículo 144

109 Se lee en el Artículo 2 del Anteproyecto: “Esta Ley tiene por objeto proteger y asegurar el ejercicio pleno de los derechos y garantías constitucionales como del derecho a la vida, a la salud...”.

Sin embargo, personeros de esta organización, así como de la Red Nacional de Consumidores entrevistados para esta investigación, manifestaron su descontento por lo que consideran ha sido el relegamiento del proyecto a un segundo plano en el Congreso, y la poca incorporación de sus preceptos en el texto aprobado en lo general a principios de este año.

El Título I está dedicado al objeto y a la naturaleza jurídica de los recursos hídricos. El Segundo a los principios rectores y a definiciones. El Tercero a la administración del fideicomiso público y social del recurso hídrico e hidráulico. El Título IV al Régimen de derechos de uso de aguas, el V a la protección de las aguas contra la contaminación y el ensuciamiento. El VI a infracciones y sanciones.

El Título VII versa sobre los ingresos provenientes de los Derechos de Aprovechamiento del agua, el VIII sobre la protección a los pobladores y clientes de empresas prestadoras de los servicios relacionados con aprovechamiento de aguas. El IX al recurso extraordinario de tutela del Derecho de Acceso al Agua y el X a normas derogatorias y disposiciones finales.

Principios. Los principios rectores¹¹⁰ que sustentan el Anteproyecto son, entre varios, los siguientes:

- El agua es un bien público, del dominio y patrimonio exclusivo del Pueblo y Nación Nicaragüense.
- Todas las aguas existentes, en sus distintas formas y estados, componen el fondo de aguas único.
- El agua es un recurso natural finito.
- El mínimo de acceso al agua necesaria para la subsistencia y dignidad de los nicaragüenses es de 300 litros diarios.
- La gestión del agua es un instrumento de lucha contra la miseria, la exclusión social, el libre desarrollo de la personalidad.
- El agua nunca puede ser integrada al patrimonio privado de persona natural o jurídica, grupo o comunidad.
- El recurso hídrico debe ser manejado y administrado de manera científica, racional e integral.
- El agua es un bien de propiedad común que está fuera del comercio.

Definiciones. El Anteproyecto tiene un capítulo de definiciones¹¹¹, entre varias, por novedosas se mencionan las siguientes:

“Aprovechamiento especial: se otorga para realizar estudios, previos a realizar obras o para otras labores, que por su naturaleza, tengan carácter transitorio y den derechos a la obtención de servidumbres temporales”.

“Cuencas hidrográficas nacionales: Las unidades territoriales delimitadas por las líneas divisorias de aguas superficiales que convergen hacia un cauce, comprendidas integralmente dentro del ámbito geográfico nacional”.

“Cuencas hidrográficas transfronterizas: los espacios naturales protegidos cuyo valor fundamental es extender la continuidad biogeográfica de ecosistemas relevantes hacia el país vecino. Son fronteras diferentes, donde lo físico natural y lo socioeconómico son aspectos más importantes que lo político. Son áreas estratégicas que aseguran además de la conservación de la biodiversidad, el acercamiento amistoso entre los países”.

“Cuencas hidrográficas Internacionales: la zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más países, demarcada por la línea divisoria de un sistema hidrológico de aguas superficiales y subterráneas, que fluyen hacia una salida común”.

110 Artículo 4

111 Artículo 5

“Fideicomiso Público y Social del Recurso Hídrico e Hidráulico: Institución de carácter Público constituida por mandato de la Ley de Aguas sobre el Recurso Hídrico o Fondo Único de Aguas del dominio del Pueblo de Nicaragua siendo el Pueblo de Nicaragua el Beneficiario-Fideicomisario de la institución, y el Estado con los Municipios son los administradores fiduciarios de dicho fondo que para esta Ley se les denomina Autoridad de Gestión del Recurso Hídrico”.

“Gestión Integral del Fideicomiso Público y Social del Recurso Hídrico e Hidráulico: el conjunto de acciones que involucra su manejo, incluidas la generación, procesamiento y actualización de información básica, planificación, conservación, protección y restauración y la determinación de los procedimientos administrativos para el racional aprovechamiento y control del recurso, desarrolladas de forma coordinada y cooperativa, considerando los recursos hídricos en todas sus formas, las cuencas hidrográficas y otros sistemas hídricos naturales y artificiales, los actores e intereses de la población, los diversos niveles territoriales de gobierno y su relación con las políticas ambientales, de ordenación de territorio y de desarrollo socioeconómico del país”.

“Usos comunales: son los que detentan los pueblos indígenas, las comunidades campesinas sobre las fuentes de agua, según los usos y costumbres tradicionales y consuetudinarias en cada región”.

“Uso para conservación ecológica: el caudal mínimo en una corriente o el volumen mínimo en cuerpos receptores o embalses, con la calidad necesaria, que deben conservarse para proteger las condiciones ambientales y el equilibrio ecológico”.

Sistema de Planificación de los Recursos Hídricos. El Anteproyecto propone la creación¹¹² del Sistema de Planificación de los Recursos Hídricos, integrado por el sistema de cálculo Estatal de las aguas, el de uso de aguas, el de catastro y registro de aguas, el de balances económicos de aguas y el de elaboración de los esquemas de uso múltiple y de protección de aguas.

Instituto Nacional de Recursos Hídricos. El Anteproyecto propone¹¹³ la creación del Instituto Nacional de Recursos Hídricos, responsable de la administración del fideicomiso público nacional y social del recurso hídrico y de la lectura se interpreta que contaría con una Autoridad Nacional de Gestión del Recurso Hídrico, integrada por el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales, quien la preside, el Ministro de Salud, el de Agricultura, el Director del INITER y el Director del Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres. También tendrá representantes de los Gobiernos Autónomos, de las municipalidades y de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la protección del medio ambiente. Al órgano se le dan varias competencias, entre otras, las siguientes¹¹⁴: dictar las normas de aprovechamiento, determinar tarifas, resolver caducidades y revocaciones de derechos de uso; promover la investigación científica, ejercer el control del Estado sobre el uso y protección de aguas; determinar áreas bajo régimen de administración especial; coordinar con los otros entes estatales y adquirir los bienes necesarios para cumplir con su competencia.

Regiones Autónomas. El Anteproyecto señala¹¹⁵ que en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, los gobiernos regionales serán los órganos de administración y gestión del recurso hídrico o hidráulico. Establece también que en los municipios o alcaldías, los consejos municipales se constituyen en los órganos de administración y gestión del recurso hídrico en el correspondiente territorio municipal.

112 Artículos del 6 al 11.

113 Artículo 12

114 Artículo 13

115 Artículo 14

Aprovechamientos. El Anteproyecto establece¹¹⁶ que solo pueden recibir permiso de aprovechamiento: empresas, organizaciones e instituciones estatales y aquellas otras organizaciones constituidas por nicaragüenses y que hayan obtenido en el país la personalidad jurídica y que los permisos¹¹⁷ o autorizaciones de aprovechamiento son “*personalísimos e intransmisibles*” bajo cualquier título.

Prioridad de Uso. En varios de los Artículos del Anteproyecto se remarca que la prioridad de uso es para satisfacer las necesidades de la población en alimentación y para otros usos cotidianos en el hogar.¹¹⁸

Usos. Es interesante -bajo el concepto de que el agua tiene un valor de existencia¹¹⁹, entre varios, social, cultural y religioso- que eso se resalte en los “usos del agua”¹²⁰ y que el anteproyecto proponga que uno de los usos es para: “*...fines curativos, balnearios y de salubridad*”.

Contaminación. El Título V del Anteproyecto, como ya se indicó supra, está dedicado a la “*contaminación y al ensuciamiento*” del agua, y todo su articulado está dedicado a ello; se establecen prohibiciones, entre ellas, las siguientes: arrojar a las aguas todo tipo de vertido que no sea inocuo, arrojar desechos de la producción, contaminar con fertilizantes y pesticidas, contaminar con desechos hospitalarios y se establece expresamente: “*Es parte de esta Ley el Protocolo de Kyoto*”. Las sanciones que el Anteproyecto establece¹²¹ están todas relacionadas con multas o revocatoria o suspensión de permisos y ninguna con prisión.

La disposición anterior, que implica una prohibición absoluta a todo tipo de vertidos, resulta inviable, y corre el riesgo de convertirse en una norma inaplicable que debería ser revisada, incorporando instrumentos económicos de regulación.

Ingresos. En materia de ingresos provenientes de los recursos hídricos, el Anteproyecto propone que serán manejados¹²² por el Ente Nacional o municipal según sea el caso.

Seguros. El Anteproyecto plantea que todas las empresas prestadoras de servicios a los pobladores de aguas de uso para alimentación y doméstico por medio de pozos, acueductos o envasada deben contar¹²³ con un seguro que permita indemnizaciones a los clientes por algún daño o perjuicio causado por incumplimiento en las condiciones de calidad del agua que fueron ofrecidas, de igual forma se exige¹²⁴ un seguro para las empresas o particulares que realicen servicios de vertidos, sean estos de tratamiento, saneamiento o de conducción.

5.7.3 Proyecto de Ley General de Aguas Nacionales

Este proyecto de ley elaborado por un consultor mexicano aportado por el PNUD, fue aprobado en lo general en el mes de febrero por la Asamblea Nacional de Nicaragua y pasado nuevamente a la Comisión de Ambiente para su discusión y aprobación en lo específico.

Si bien contempla una mejoría sustancial en cuanto a que logra ordenar muchos de los elementos dispersos de los dos proyectos anteriores, y pretende un mayor balance entre

116 Artículo 18

117 Artículo 19

118 Artículos 4, 23, 25

119 Artículo 4 c

120 Artículo 36

121 Artículo 48

122 Artículo 51

123 Artículo 58

124 Artículo 59

conservación y aprovechamiento, lo cierto del caso es que presenta una divergencia entre los enunciados y principios, y el desarrollo ulterior de su texto. Esto es algo que la Comisión de Ambiente debe resolver para que la ley tenga mayor coherencia.

Está compuesto de 7 títulos cada uno dividido en capítulos:

TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo I: Objeto y ámbito de aplicación

Capítulo II: Definiciones

TÍTULO II: PRINCIPIOS RECTORES, INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y LA PLANIFICACIÓN HÍDRICA

Capítulo I: Principios Rectores de los Recursos Hídricos

Capítulo II: De los Instrumentos de Gestión

Capítulo III: De la Planificación Hídrica

TÍTULO III: DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS GENERAL

Capítulo I: Declaración de Utilidad Pública

Capítulo II: Declaración de Interés General

TÍTULO IV: DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DEL AGUA

Capítulo I: Disposiciones Generales

Capítulo II: De la Autoridad Nicaragüense del Agua (ANA)

Capítulo III: De las funciones Normativas del ANA

Capítulo IV: De las funciones Operativas del ANA

Capítulo V: De la Estructura Orgánica del ANA

Capítulo VI: Del Consejo Nacional de los Recursos Hídricos

Capítulo VII: De los Organismos Regionales de Cuenca

Capítulo VIII: Competencias de los Ministerios y otras Entidades del Estado

Capítulo IX: Funciones y Competencias de las Entidades Territoriales

Capítulo IX: De las Comisiones Mixtas de Cuencas

Capítulo X: Creación del Registro Público de Derechos de Agua

TÍTULO V: DERECHOS POR USO O APROVECHAMIENTO DEL AGUA

Capítulo I: De la Naturaleza Jurídica de los Recursos Hídricos

Capítulo II: Concesiones, Autorizaciones y Permisos

Capítulo III: De las Solicitudes de Concesión o Permiso de uso o Aprovechamiento

Capítulo IV: Del Otorgamiento de Concesiones, Autorizaciones o Permisos

Capítulo V: De las Prórrogas

Capítulo VI: De la Transmisión de los Derechos de Uso de Aguas

Capítulo VII: De las Suspensiones

Capítulo VIII: De la Extinción

Capítulo IX: De la Nulidad

Capítulo X: De los Derechos y Obligaciones de los Titulares

Capítulo XI: De las Servidumbres

Capítulo XII: Disposiciones Comunes

TÍTULO VI: USOS DEL AGUA.

Capítulo I: Uso Doméstico

Capítulo II: Uso Público Urbano

Capítulo III: Uso Agrícola, Pecuario o Forestal

Capítulo IV: Uso del Agua en Generación de Energía Eléctrica

Capítulo V: Usos para Conservación Ecológica

Capítulo VI: Usos de Agua en otras actividades

TÍTULO VII: DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL AGUA

Capítulo I: Disposiciones Generales

Capítulo II: De los Ingresos

Sección I: Canon por el Uso o Aprovechamiento de Aguas Nacionales y de sus Bienes Relacionados.

Sección II: Del Subsistema de Cánones por Contaminación.

Sección III: Exenciones

Capítulo III: De los Destinos Específicos

Capítulo IV: Del Fondo Nacional del Agua

Capítulo V: Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos

Entre los principios que contempla la ley cabe destacar:

a.- La problemática del agua es un asunto de Seguridad Nacional.

b.- El agua es un recurso vital, limitado, vulnerable y finito cuya preservación y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y de la sociedad; su acceso un derecho irrenunciable de todo ser humano.

c.- El agua es un recurso natural que debe estar primordialmente manejada por los nacionales, de forma responsable, y nunca ser considerada una "mercancía" con fines de lucro, el acceso es un derecho asociado a la vida y a la salud humana, su consumo por las personas tiene aplicación preferente y privilegiada.

d.- La administración de la distribución para consumo humano y uso doméstico, aunque sea concesionada, de acuerdo a las condiciones que establece la presente ley y su reglamento, será siempre considerada de carácter público.

Nótese que a diferencia del proyecto de ley de Costa Rica, en Nicaragua se contempla la posibilidad de concesionar a privados la administración de servicios de abastecimiento de agua potable para consumo humano y uso doméstico, lo cual riñe en alguna medida con la tendencia internacional actual que priva en América Latina que tiende a preservar estos servicios en manos de las agencias del Estado (motivada esta tendencia por las graves problemáticas suscitadas con la entrada de transnacionales a países como Argentina, Bolivia, Perú, entre otros).

e.- La gestión del agua se basa en el manejo integral de la cuenca hidrológica, el uso múltiple de aguas y la interrelación que existe entre el recurso y el aire, el suelo, flora, fauna y la biodiversidad;

f.- Los principios de precaución, coordinación, y el rigor subsidiario son imprescindibles para la gestión del recurso hídrico y la formulación de los instrumentos respectivos;

g.- La gestión del agua debe considerar criterios de economía, celeridad, simplificación administrativa, calidad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, y procurar la desconcentración y descentralización de funciones y competencias, y el fomento permanente de una mayor participación de usuarios, planificadores, reguladores, municipalidades y Regiones Autónomas en dicha gestión;

h.- El Estado debe asegurar que todos los grupos e intereses involucrados participen en la formulación e implementación de la política nacional hídrica y de los planes y programas correspondientes, a través de procesos que ubiquen las decisiones tan cerca como sea posible de los directamente afectados por las mismas;

i.- La población tiene derecho a participar en la gestión del recurso hídrico por medio de las Comisiones de Agua por Cuenca y las Asociaciones de Usuarios del Agua, conforme a lo establecido en la presente Ley, sin perjuicio de lo establecido en la Ley N° 475, Ley de Participación Ciudadana, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 241 del 19 de diciembre del 2003.

j.- La recaudación que se genere por la aplicación de cánones y otras contribuciones, deberá tener destino específico para apoyar las acciones de administración y de gestión;

k.- Los individuos que contaminen los recursos hídricos deberán asumir la responsabilidad de pagar los costos de la restauración de su calidad y aquellos individuos que hagan un uso eficiente y limpio del agua se harán acreedores a incentivos, incluyendo los de carácter fiscal;

l.- La información referente al estado, uso, conservación y preservación del recurso hídrico, así como a la información real y pronosticada acerca de los fenómenos que están vinculados con el ciclo hidrológico, será pública, salvo la información restringida por confiabilidad empresarial y la relativa a los derechos de propiedad intelectual, de conformidad con la Ley de la materia;

Además, este proyecto establece como instrumentos de gestión del recurso los siguientes (Art.8):

a. La Política Nacional de Recursos Hídricos;

El artículo 7 del proyecto, que trata sobre los principios establece un párrafo que señala que todos los principios anteriores se entenderán sin perjuicio de lo que establece la Política Nacional de los Recursos Hídricos, publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 23 del 7 de diciembre del 2001.

Queda por tanto subsumido este inciso a) al decreto anterior, impidiendo que en el futuro se puedan aplicar otras "políticas nacionales" diferentes a la aprobada en el 2001.

b.- El ordenamiento jurídico;

c.- El régimen de concesiones y permisos que permiten el acceso a los derechos por uso del agua;

d.- El cobro por el uso o aprovechamiento, vertido y protección de los recursos hídricos;

Nótese que en este caso se establecen como instrumentos de gestión, el cobro tanto por aprovechamiento como por vertidos, lo cual representa un avance significativo con respecto a los textos anteriores.

Este proyecto de Ley por su parte, crea una entidad adscrita al Poder Ejecutivo denominada Autoridad Nicaragüense del Agua, como ente rector del recurso.

El artículo 33 del proyecto de ley establece la estructura de esta entidad:

Art. 33 La estructura orgánica de la Autoridad Nicaragüense del Agua (ANA) se conformará, al menos con las siguientes instancias:

- a.- Dirección de Administración del Agua
- b.- Dirección Técnica
- c.- Dirección de Infraestructura y Operación
- d.- Dirección de Formulación y Verificación del Plan Nacional Hídrico
- e.- Dirección de Prevención y Control de la Contaminación del Agua
- f.- Dirección de Administración y Presupuestación

- g.- Dirección de Descentralización y de Coordinación de Autoridades del Agua
- h.- Dirección de Comunicación, Educación y Cultura del Agua

Además, se crea un Consejo Nacional de los Recursos Hídricos (Art.35) como órgano “consultivo, deliberativo y de gobierno, control y seguimiento a la gestión del sector hídrico de la Autoridad Nicaragüense del Agua (ANA)”.

Este Consejo estará integrado por los titulares del:

- a.- Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), que lo presidirá
- b.- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC)
- c.- Ministerio Agropecuario y Forestal (MAG FOR)
- d.- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (M H y C P)
- e.- Ministerio de Relaciones Exteriores
- f.- Ministerio de Salud (MINSAL)
- g.- Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)
- h.- Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA)
- i.- Instituto Nicaragüense de Energía (INE)
- j.- Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado (ENACAL)
- k.- Comisión Nacional de Energía (CNE)
- l.- Un representante de cada uno de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica
- m.- Un representante de cada Asociación de Municipios legalmente constituida
- n.- Dos representantes del sector privado
- ñ.- Dos representantes de organizaciones de usuarios

En su artículo 39, crea organismos regionales de cuenca; sin embargo, a contrario de las tendencias internacionales más modernas, los deja como entidades estrictamente institucionales sin ninguna participación ni de las comunidades, ni de los usuarios, contraviniendo gravemente el principio *i* de este mismo proyecto, que reconoce el derecho de las poblaciones de participar en la gestión del agua a través de los organismos de cuenca.

Sin embargo, crea lo que se llaman “Comisiones Mixtas de Cuenca” como órganos de apoyo al organismo regional con participación ciudadana, generando una estructura compleja y poco funcional.

En los siguientes capítulos regula todo lo concerniente a las competencias de las otras agencias del Estado sobre el recurso, lo cual es un aporte muy importante y útil que hace este proyecto de ley que debería ser retomado por los otros países de la Región, con el fin de subsanar los graves problemas de traslapes y de concurrencia de competencias existentes.

Además, regula la naturaleza jurídica de las aguas, la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, el régimen de concesiones de uso y aprovechamiento de las aguas, así como de protección del recurso.

5.7.4. Cumplimiento de acuerdos y declaraciones internacionales

Nicaragua ha cumplido con los compromisos que ha adquirido internacionalmente, ha mostrado un claro interés por revisar sus leyes relacionadas con el recurso hídrico, hay una voluntad política expresada tanto por el Poder Ejecutivo como por el Legislativo, cuenta con una política hídrica nacional, con un proyecto de ley aprobado en lo general, se apresta para el desarrollo de su Plan Hídrico Nacional y han suscrito el documento de principios y ejes estratégicos de la estrategia centroamericana de gestión integrada del agua.

Sin embargo, la aplicación de todos estos instrumentos sigue siendo muy deficiente en el país, avanzándose poco en lograr una verdadera gestión integrada del recurso hídrico.

5.8. Panamá

La Ley de Aguas vigente (Decreto Ley N°35, del 22 de setiembre de 1966) y sus modificaciones (Decreto N°55 de 1973 y el Decreto Ejecutivo N°70 de 1973), reglamentan el uso del agua y definen que son de orden público e interés social, en el que el uso más provechoso de las aguas es el que atañe a la salud pública.

La Ley 21 del 16 de diciembre de 1986, creó el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) y estableció que este tendría como objetivos: *“...la definición, planificación, organización, coordinación, regulación y fomento de las políticas y acciones de aprovechamiento, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables del país...”*

Con la aprobación de la Ley N°41, de 1998 (Ley General del Ambiente), que derogó la Ley #21 y creó la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). Esta Ley concede a la ANAM responsabilidades amplias en cuanto a manejo de recursos dentro de las cuencas hidrográficas, específicamente en los temas de a) evaluación del impacto ambiental, b) normas de calidad ambiental, c) supervisión, control y fiscalización ambiental, d) uso de suelos, y e) recursos hídricos, entre otros. En cuanto a agua en general, sus responsabilidades se definen para la alteración de régimen, naturaleza, calidad y curso de las aguas, conservación y uso de interés social, conservación de los recursos hídricos, programas especiales de manejo de cuencas y la coordinación, junto con la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), del manejo sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. Sobresale por tanto, que la rectoría del agua dentro de la cuenca del canal no le corresponde a la ANAM y que es responsabilidad de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).

Como resultado de los compromisos que emanan de la puesta en marcha de los principios, normas y estructuras contenidas en la Ley General del Ambiente, el Gobierno se ha dado a la tarea de definir los lineamientos políticos, que se plasman en la Estrategia Nacional del Ambiente, que representa un reconocimiento de la situación del ambiente del país, y que fuese aprobada por Ley mediante Resolución #36 del mes de mayo del 1999.

El Decreto Ley #2 de 1997 establece el marco regulatorio de las actividades de prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario. Cabe destacar que el referido Decreto, otorga gran parte de su contenido a la incorporación del sector privado en la prestación de los servicios que actualmente ofrece el IDAAN: formas de gestión, modalidades de participación del sector privado y formalidades para el proceso de licitación y contratación.

Por otra parte, en 1994 se creó la ACP, por medio de una reforma Constitucional. La Ley Orgánica de la ACP, de 1997, le otorga a esta entidad la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la Cuenca del Canal de Panamá (CCP), de tal forma que se garantice la operación del Canal y el abastecimiento de las poblaciones aledañas. Esta responsabilidad incluye el otorgamiento y registro de concesiones, la calidad del agua y monitoreo. La Ley #44 de 1999, da la definición de los límites y área de la CCP y en la cual se añadió la cuenca “occidental” a la llamada “cuenca tradicional” (oriental).

En el plano institucional, y al igual que en otros países de la región, son numerosas y diversas las instituciones que en Panamá participan en las múltiples facetas de la administración de los recursos hídricos.

La ANAM es el organismo estatal que posee la atribución de la administración del recurso hídrico. Es una institución con amplio rango de acción y responsabilidad ambiental, que incluye a) la coordinación con todos los sectores que de una forma u otra influyen sobre las cuencas hidrográficas, b) administración del agua, medio ambiente y desarrollo de recursos naturales renovables, además del d) otorgamiento de concesiones de uso del agua, incluyendo el riego.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y la Dirección Nacional de Desarrollo Agrícola (DINDA), son entidades de apoyo y promoción agrícola que se encargan del manejo y conservación de suelos y la transferencia de los sistemas de riego estatales a los usuarios.

El abastecimiento de agua en áreas rurales remotas de la República de Panamá está bajo la responsabilidad del MINSA. Igualmente el Código Sanitario encomienda al MINSA el control del tratamiento y disposición final de las aguas servidas, tanto domésticas, en el ámbito individual o colectivo, como industriales.

El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), se ha limitado a la operación y explotación de los acueductos y alcantarillados en poblaciones con más de 1500 habitantes. No obstante, se ha creado una Comisión de Incorporación de la Participación del Sector Privado (CIPSP) con la responsabilidad de iniciar la privatización de este sector.

El Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), entidad pública encargada de la generación de energía hidroeléctrica, desapareció como parte del proceso de privatización de los años 90 mediante el que la mayor parte del sector energético del país quedó en manos de entidades privadas, limitándose ahora a la Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA, S.A.). Antes de este proceso, el IRHE invertía recursos en el manejo de cuencas hidrográficas y coordinación institucional en 3 cuencas con proyecto hidroeléctricos. Actualmente no existen programas de manejo de cuencas por parte de las empresas generadoras de hidroelectricidad.

En el subsector de agua potable y saneamiento, la Asamblea Legislativa de Panamá aprobó la Ley N°77 en diciembre del 2001, que reorganiza y moderniza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales -IDAAN-, entidad estatal encargada de abastecer del vital líquido a la mayor parte de la población. Sin embargo, esta última normativa posibilita la operación de entidades privadas en el sector de agua potable, en los casos y lugares donde el IDAAN se declare incapacitado para operar.

5.8.1. Ley 41. Ley General de Ambiente

La Ley 41 de 1998 da un marco general para el manejo de los recursos hídricos, que se complementa con la Ley 44 del 2002. A continuación se comentarán algunos aspectos de la Ley 41, relacionados con los temas que este documento ha venido comentando:

Definiciones. En materia de definiciones¹²⁵ la Ley incluye cargos, créditos canjeables, y derechos de desarrollo sostenible:

“Cargos por contaminación. Tasas por unidad contaminante basadas en el nivel del daño resultante al ambiente, las cuales deben ser pagadas por el responsable de la actividad, obra o proyecto en compensación por el daño causado”.

“Cargos por contaminación presuntiva. Tasas por contaminación basadas en estimaciones y no en contaminación detectada. Se estiman en base a valores promedio de contaminación por unidades altas de producción de la industria, o en coeficientes de tecnología y tiempos de generación, para cada fuente contaminante”.

“Crédito ambiental canjeable. Crédito generado por la no utilización total de una cuota de contaminación, o por mejoras ambientales voluntarias que superen las exigencias legales y prevengan la contaminación. Este crédito puede ser utilizado para uso, venta o negociación con terceras personas, de acuerdo con la Ley y su reglamentación”.

125 Artículo 2

“Derecho de desarrollo sostenible. Instrumento de compensación que se otorga al propietario de tierra por proteger un recurso natural, total o parcial, establecido por la ley para fines de conservación o uso del suelo. Los derechos de desarrollo sostenible pueden ser adquiridos para compensar el daño ambiental u obtener créditos ambientales o de uso de suelo”.

Principios. La Ley 41 establece en su artículo 4 los principios (información, instrumentos económicos, resolución de conflictos) en los que se sustentará, entre varios, los siguientes:

“3. Incorporar la dimensión ambiental en las decisiones, acciones y estrategias económicas, sociales y culturales del Estado, así como integrar la política nacional del ambiente al conjunto de políticas públicas del Estado”.

“5. Dar prioridad a los mecanismos e instrumentos para la prevención de la contaminación y la restauración ambiental, en la gestión pública y privada del ambiente, divulgando información oportuna para promover el cambio de actitud.

6. Dar prioridad y favorecer los instrumentos y mecanismos de promoción, estímulos e incentivos, en el proceso de conversión del sistema productivo, hacia estilos compatibles con los principios consagrados en la presente Ley.

7. Incluir, dentro de las condiciones de otorgamiento a particulares de derechos sobre recursos naturales, la obligación de compensar ecológicamente por los recursos naturales utilizados, y fijar, para estos fines, el valor económico de dichos recursos, que incorpore su costo social y de conservación.

8. Promover mecanismos de solución de controversias, tales como mediación, arbitraje, conciliación y audiencias públicas”.

Descentralización-regionalización. La Ley promueve la descentralización de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) por la vía de la regionalización:

“La Autoridad Nacional del Ambiente creará y coordinará una red de unidades ambientales sectoriales, integrada por los responsables de las unidades ambientales de las autoridades competentes, organizadas o que se organicen, como órgano de consulta, análisis y coordinación intersectorial para la evaluación de los estudios de impacto ambiental”.¹²⁶

Participación-consulta. La Ley prevé la participación y consulta permanente de la sociedad civil, por lo que en sus Artículos 18 (creación) y 19 (integración) establece la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente:

“Artículo 18. Se crea la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente, como órgano de consulta de la Autoridad Nacional del Ambiente, para la toma de decisiones de trascendencia nacional e intersectorial, que también podrá emitir recomendaciones al Consejo Nacional de Ambiente.

Artículo 19. La Comisión Consultiva Nacional del Ambiente estará integrada por no más de quince miembros, en representación del gobierno, sociedad civil y las comarcas. En el caso de la sociedad civil, serán designados por el Presidente de la República de ternas que se presenten para tal efecto. En el caso de las comarcas, el representante será designado por el Presidente de la República de una terna que éstas presenten”.

Descentralización-regionalización. En el Artículo 21 se establece la regionalización de la Comisión Consultiva:

“Se crean las comisiones consultivas provinciales, comarcales y distritales del ambiente, en las que tendrá participación la sociedad civil, para analizar los temas ambientales y hacer

126 Artículo 17

observaciones, recomendaciones y propuestas al Administrador o Administradora Regional del Ambiente, quien actuará como secretario de las comisiones”.

Ordenamiento Territorial. La Ley da gran importancia al Ordenamiento Territorial¹²⁷ como instrumento de Gestión Ambiental, y establece que:

“La Autoridad Nacional del Ambiente promoverá el establecimiento del ordenamiento ambiental del territorio nacional y velará por los usos del espacio en función de sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales, su capacidad de carga, el inventario de recursos naturales renovables y no renovables y las necesidades de desarrollo, en coordinación con las autoridades competentes. El ordenamiento ambiental del territorio nacional se ejecutará en forma progresiva por las autoridades competentes, para propiciar las acciones tendientes a mejorar la calidad de vida. Las actividades que se autoricen no deberán perjudicar el uso o función prioritaria del área respectiva, identificada en el Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional”.

Normas de calidad-participación. La Ley da la facultad a la ANAM para dirigir la elaboración de normas de calidad ambiental, y le ordena incluir a la comunidad, tanto en su elaboración como en su ejecución:

“Artículo 32. *La Autoridad Nacional del Ambiente dirigirá los procesos de elaboración de propuestas de normas de calidad ambiental, con la participación de las autoridades competentes y la comunidad organizada”.*

“Artículo 34. *Las normas de calidad ambiental son de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional, y participarán en su ejecución las autoridades competentes, las comarcas, los municipios y la comunidad”.*

Desastres-emergencias. La Ley prevé¹²⁸ acciones de la ANAM en materia de desastres y emergencias ambientales:

“... velará por la existencia de los planes de contingencia y coadyuvará en su implementación, los que se aplicarán por las autoridades competentes y la sociedad civil, en caso de desastres”.

Contabilidad ambiental. Como parte de la consideración de la variable ambiental en todo el quehacer nacional, la Ley establece¹²⁹ la obligación del Estado de llevar una cuenta ambiental, complementaria a la nacional:

“Es obligación del Estado valorar, en términos económicos, sociales y ecológicos, el patrimonio ambiental y natural de la Nación, y establecer, como cómputo complementario de la Cuenta Nacional, el valor de dicho patrimonio”.

Tarifas. La Ley establece¹³⁰ que las tarifas relacionadas con el uso de los recursos hídricos serán propuestas por la ANAM, pero fijadas por el Consejo de Gabinete:

“La Autoridad Nacional del Ambiente establecerá tarifas por el aprovechamiento de los recursos naturales, las cuales serán fijadas de acuerdo con estudios técnicos y económicos que así lo justifiquen.

En el caso de los recursos hídricos, las tarifas serán fijadas por el Consejo de Gabinete, propuestas por la Autoridad Nacional del Ambiente”.

Manejo de Recursos Hídricos. La Ley dedica varios artículos al manejo de los Recursos Hídricos, reconoce que se pueden¹³¹ realizar actividades que varíen el régimen, naturaleza y calidad de

127 Artículo 22

128 Artículo 53

129 Artículo 55

130 Artículo 65

las aguas. Parte de que el agua es un bien de dominio público,¹³² y que su conservación y uso es de interés social. En materia de manejo de cuencas, establece que la ANAM hará¹³³ programas basados en niveles de deterioro o por conservación estratégica.

Derechos tradicionales. En materia de respeto al derecho tradicional y consuetudinario, la Ley establece¹³⁴ que la ANAM coordinará todo lo relativo al ambiente y a los recursos naturales con las autoridades tradicionales, y en concreto señala:

“Artículo 98. *Se reconoce el derecho de las comarcas y pueblos indígenas con relación al uso, manejo y aprovechamiento tradicional sostenible de los recursos naturales renovables, ubicados dentro de las comarcas y reservas indígenas creadas por ley. Estos recursos deberán utilizarse de acuerdo con los fines de protección y conservación del ambiente, establecidos en la Constitución Política, la presente Ley y las demás leyes nacionales.”*

“Artículo 101. *El aprovechamiento con fines industriales o comerciales de los recursos ubicados en tierras de comunidades o pueblos indígenas, por parte de sus integrantes, requiere de autorización emitida por la autoridad competente”.*

“Artículo 103. *En caso de actividades, obras o proyectos, desarrollados dentro del territorio de comunidades indígenas, los procedimientos de consulta se orientarán a establecer acuerdos con los representantes de las comunidades, relativos a sus derechos y costumbres, así como a la obtención de beneficios compensatorios por el uso de sus recursos, conocimientos o tierras”.*

Responsabilidades. En materia de responsabilidad civil o administrativa o penal, la Ley señala lo siguiente en su Artículo 111:

“La responsabilidad administrativa es independiente de la responsabilidad civil por daños al ambiente, así como de la penal que pudiere derivarse de los hechos punibles o perseguibles. Se reconocen los intereses colectivos y difusos para legitimar activamente a cualquier ciudadano u organismo civil, en los procesos administrativos, civiles y penales por daños al ambiente”.

Infracciones-multas. En materia de infracciones, la Ley señala que la ANAM puede sancionar hasta por un millón de Balboas, y por encima de ello y hasta 10 millones de Balboas. Las multas serán impuestas por el Consejo Nacional del Ambiente:

“Artículo 114. *La violación a las normas contempladas en la presente Ley, constituyen infracción administrativa, y será sancionada por la Autoridad Nacional del Ambiente con multa que no excederá de diez millones de balboas con cero centésimo (B/.10,000,000.00). El monto de la sanción corresponderá a la gravedad de la infracción o reincidencia del infractor, de acuerdo con lo establecido en los reglamentos respectivos.*

El Administrador Nacional del Ambiente impondrá multas hasta de un millón de balboas con cero centésimos (B/.1,000,000.00).

Las multas de un millón un balboas (B/.1,000,001.00) a diez millones de balboas (B/.10,000,000.00), serán impuestas por el Consejo Nacional del Ambiente.

Accesoriamente, la Autoridad Nacional del Ambiente queda facultada para ordenar al infractor el pago del costo de limpieza, mitigación y compensación del daño ambiental, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan”.

Delito Ecológico. La Ley en relación con el delito ecológico señala que es responsabilidad del Ministerio Público la investigación:

131 Artículo 80

132 Artículo 81

133 Artículo 83

134 Artículo 96

“Artículo 120. El Ministerio Público es el encargado de iniciar, investigar y practicar las pruebas que permitan descubrir al culpable o a los culpables.

Artículo 121. El proceso de instrucción sumarial lo practicará el Ministerio Público de conformidad con lo establecido en los Capítulos I, II, III, IV, V, VI, VII y IX del Título II, Libro Tercero, del Código Judicial”.

“Artículo 122. Se crean la Fiscalía Superior del Ambiente con sede en la provincia de Panamá, una Fiscalía de Circuito para la provincia de Colón y la Comarca de San Blas, con sede en la ciudad de Colón; una Fiscalía de Circuito con sede en la provincia de Panamá, una Fiscalía de Circuito para las provincias centrales, con sede en la ciudad de Penonomé; una Fiscalía de Circuito para las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro, con sede en la ciudad de David; y una Fiscalía de Circuito para la provincia de Darién con sede en Metetí, a las que corresponderá la investigación de los delitos ambientales”.

“Artículo 123. Se adiciona el artículo 352g al Código Judicial, así:

Artículo 352g. El Fiscal Superior del Ambiente, además de las funciones establecidas para los fiscales superiores en el Código Judicial, tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Practicar todas las diligencias para el esclarecimiento de los delitos contra el ambiente, cuando por cualquier circunstancia sean afectados los recursos naturales y el ambiente.
2. Indagar a los sindicatos y practicar las pruebas para el esclarecimiento del hecho punible.
3. Colaborar estrechamente con la Autoridad Nacional del Ambiente.
4. Ejercer todas las acciones necesarias y convenientes, a fin de descubrir los actos ilícitos contra el ambiente sano y libre de contaminaciones”.

5.8.2. Régimen Administrativo Especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas

La Ley 44 del 2002 es específica para el manejo de cuencas, y excluye la cuenca del Canal de Panamá.

Definiciones. El Artículo 2 está dedicado a las definiciones de cuenca hidrográfica, plan de manejo de la cuenca, ordenamiento territorial y, comité de cuenca.

“Cuenca hidrográfica. Área con características biológicas y geográficas debidamente delimitadas, donde interactúa el ser humano, en la cual las aguas superficiales y subterráneas fluyen a una red natural mediante uno o varios cauces de caudal continuo o intermitente, que confluyen a su vez en un curso mayor que puede desembocar en un río principal, en un depósito natural o artificial de agua en un pantano o directamente en el mar”.

“Plan de Manejo, Desarrollo, Protección y Conservación de la Cuenca Hidrográfica. Conjunto de normas técnicas que establece, con base en un diagnóstico, los procedimientos y actividades que se deben realizar para garantizar el desarrollo, protección y conservación de los recursos naturales de las cuencas hidrográficas, así como de las actividades económicas, culturales y sociales que se desarrollan en ellas, de tal forma que se minimicen los efectos negativos creados por la acción humana y/o de la naturaleza, y se potencien los efectos positivos, a fin de que se mejore la calidad de vida de los asociados dentro del concepto de desarrollo sostenible”.

“Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica. Proceso de planeación, evaluación y control, dirigido a identificar y programar actividades humanas compatibles con el uso y manejo de los recursos naturales del territorio de la cuenca hidrográfica, respetando la capacidad de carga del entorno natural, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, así como garantizar el bienestar de la población presente y futura”.

“Comité de la Cuenca Hidrográfica. Entidad multisectorial regional que responde a las necesidades de gestión ambiental existentes en cada cuenca, cuyos miembros son los principales actores del sector público y privado, así como de la sociedad civil, que conviven dentro de la cuenca hidrográfica delimitada por la Autoridad Nacional del Ambiente”.

Autoridad. La Ley define¹³⁵ que la autoridad de cuencas es la ANAM.

Recursos Financieros. La Ley establece¹³⁶ que los recursos para financiar su ejecución vendrán del Estado, donaciones, de un porcentaje de los ingresos nacionales y municipales provenientes de los impuestos, tasas y otros generados en las cuencas; y de otros recursos que la Ley establezca.

Comités de Cuencas. La ANAM es responsable de organizar los comités de cuenca, con el fin de descentralizar su gestión.

Funciones de los Comités de Cuencas Hidrográficas. La Ley en su Artículo 9 dispone que los Comités tengan, entre varias, las siguientes funciones:

- Promover la coordinación y cooperación entre los organismos públicos y privados y la sociedad civil relacionados con las cuencas hidrográficas.
- Coordinar la elaboración e implementación del Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica y el Plan de Manejo, Desarrollo, Protección y Conservación de la Cuenca Hidrográfica.
- Proponer la creación de subcomités técnicos para atender los estudios de casos.
- Adoptar los mecanismos necesarios para evitar, reducir o solucionar conflictos entre usuarios del recurso hídrico.
- Captar recursos para la gestión ambiental, social y económica.
- Diseñar mecanismos y promover la participación comunitaria.

5.8.3. Cumplimiento de acuerdos y declaraciones internacionales

Las dos leyes que se han comentado no incorporan los Principios de Dublín, ni la GIRH. Si tienen conceptos claros sobre manejo integrado de cuencas, de atención de riesgos y desastres y de participación. Las leyes no tratan los temas de cuencas internacionales ni el caudal ecológico, y el tema de valoración lo tratan de una manera muy general. Sin embargo, en términos generales, Panamá si cumple con las declaraciones parlamentarias.

135 Artículo 3

136 Artículo 7

6. Conclusiones

La Región ha hecho un esfuerzo significativo para modernizar su legislación relacionada con el agua. En estos días –agosto 2005- cuatro países: Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, tienen en sus respectivos Congresos o Asambleas Legislativas, proyectos que buscan modernizar sus leyes de agua; Panamá está en proceso de licitación pública para su elaboración, y Belice y El Salvador discuten la preparación de sus propios proyectos.

La consideración en la mayoría de las leyes de los Principios de Dublín, de los conceptos y principios de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, de Manejo Integrado de Cuencas, de la incorporación de conceptos e instrumentos modernos, como la valoración de recursos hídricos, cánones de vertidos y de aprovechamiento, agencias de cuenca y de otros, reflejan que los talleres, reuniones, seminarios, ferias que se han realizado en los últimos años, han dado resultados positivos.

El tema de género no es abordado por ninguno de los proyectos de ley o leyes existentes. Convendría discutir si en el “espíritu” de los Principios de Dublín en relación con la mujer son aplicables en esta Región, o si se debería hacer un esfuerzo para determinar la equidad de género en el tema, por ejemplo en los porcentajes de concesionarios o permisionarios de aprovechamientos, morbilidad ocasionada por el acarreo o extracción de agua, días laborables dedicados al suministro de agua y otros. También conviene resaltar dos correlaciones, que pueden pasar a ser relaciones directas o consecuencias:

1- la participación activa de GWP-CA en la Región, que ha implicado la introducción de principios, fundamentos y conceptos modernos en materia de manejo de recursos hídricos

2- la efectividad de las Conferencias Centroamericanas de Parlamentarios, que ha permitido la introducción de esos conceptos y principios en los tomadores de decisión, y la existencia de iniciativas de ley tendientes a modernizar la legislación relacionada con el manejo de los recursos hídricos, en cuatro de los siete parlamentos.

El tema de los recursos hídricos sin lugar a dudas es prioritario para Centroamérica. La elaboración de nuevas leyes hídricas en Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, Honduras, así como las actividades que se realizan en Panamá, Belice y El Salvador, en torno a buscar mecanismos modernos y eficientes para el manejo sostenible del recurso hídrico, son muestra de que se está avanzando.

Lo mismo ocurre con la aprobación del documento para la elaboración de la Estrategia Centroamericana de Gestión Integrada de Recursos Hídricos por parte de los ministerios de ambiente, salud y agricultura de la Región; así como por el proceso de elaboración de planes hídricos nacionales en cada uno de los países de la Región que impulsa la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo con el apoyo de GWP.

Sin embargo, resulta necesario hacer un mayor análisis y reflexión que determine el rumbo de los proyectos de ley e iniciativas legales en relación con los compromisos asumidos por los países en las agendas internacionales y regionales. Como se pudo denotar en el trabajo realizado, hay diferencias sustanciales en el cumplimiento de un país a otro. Aunque algunos textos incorporan conceptos modernos de manejo integrado del recurso, estos no se desarrollan. Por su parte, otros países todavía son tímidos en la introducción y la creación de mecanismos de aplicación de los principios ya acordados en el ámbito internacional en sus nuevas propuestas de ley.

Pareciere existir una especie de confusión al creer que cuando se aprueban leyes sectoriales, por ejemplo relacionadas con saneamiento, agua potable, salud, aguas subterráneas, se da por entendido que estas pueden constituir leyes de agua. La historia de los países de la Región ha estado plasmada precisamente por un sin número de leyes sectoriales que han llevado a

traslapes de regulaciones y duplicidad en las competencias de los entes de la administración. La mayoría de leyes marco de agua tienen ya varios decenios y se encuentran en gran medida lejos de los retos que enfrenta el manejo eficiente de los recursos hídricos. Dejar de ver el recurso hídrico en forma sectorial y tener una visión integrada es el reto que asumen los países.

Por otra parte, de la situación presentada en Nicaragua, Costa Rica y Guatemala, con el entramamiento de los proyectos de ley en la corriente legislativa, se extraen importantes lecciones acerca de sus procesos de formulación y discusión.

En primer lugar, es necesario desarrollar amplios procesos de participación ciudadana en la elaboración de los proyectos de ley, que permitan efectivamente vincular a todos los sectores de la sociedad, pero muy especialmente a los distintos grupos de interés (cámaras empresariales, movimientos sociales, partidos políticos, etc.); de forma que se eviten conflictos marcados por posiciones ideológicas y por desconocimiento.

En segundo lugar, debe involucrarse a las autoridades del más alto nivel político en los procesos de formulación de los proyectos de ley, de forma que puedan estos contribuir a dictar los lineamientos políticos necesarios a los respectivos congresos nacionales, para que se priorice la discusión y aprobación de las leyes en cada país.

Está claro que no basta con que el proyecto de ley esté técnicamente bien preparado, incluso, que haya sido ampliamente consensuado entre los distintos sectores de la sociedad; es necesario además, dotarle de viabilidad política y para ello debe involucrarse a los actores clave necesarios para que el proyecto la obtenga.

En tercer lugar, si bien hay condiciones políticas, ambientales y sociales propicias para avanzar en los procesos de reforma del marco jurídico institucional regulatorio del agua en Centroamérica, como lo son los compromisos adquiridos por nuestros países en la Cumbre del Milenio y en Johannesburgo, la realización del IV Foro Mundial del Agua en México, propicia cada vez mayor conciencia social acerca de la problemática hídrica, surgidas por los fenómenos relacionados con el cambio climático, así como por la falta de inversión en servicios de agua potable y saneamiento, entre otros.

Muy cierto en toda esta situación, es que la Región atraviesa un período de fuerte controversia por la aplicación de una serie de políticas económicas que han generado fuertes impactos sobre los sectores sociales más vulnerables; lo cual genera desconfianza sobre nuevas propuestas de formulación de leyes o políticas; además es indudable que las discusiones en torno al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, constituyen un elemento entrabador del avance de los proyectos de ley en la Región.

Es urgente, por tanto, redoblar esfuerzos entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, para dotar a nuestros países de los instrumentos jurídicos regulatorios necesarios para avanzar hacia una gestión integrada del agua, que permita el desarrollo económico, la equidad social y la protección del recurso.

7. Bibliografía

- Aguilar, A. y otros. Hacia una nueva ley del agua. Memoria de un proceso de construcción participativa. Costa Rica. 2004.
- Aguilar, G. y otros. Manual de Cuencas (en imprenta). Costa Rica. 2004.
- Artiga, R. Rosa, H. La Reforma del Sector Hídrico en El Salvador. PRISMA, El Salvador. 1999.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica, GWP-Centroamérica y otros. Estado del Arte de la Legislación Hídrica. 2002.
- Asamblea Legislativa de Panamá, CATHALAC y otros. II Conferencia de Parlamentarios sobre la Modernización del marco institucional y legal del sector agua y zonas costeras en Centroamérica y el Caribe. Panamá. 2003.
- Asamblea Legislativa de Panamá. Ley N° 41, Ley General de Ambiente. Panamá. 1998.
- Asamblea Legislativa de Panamá. Ley N° 44, Régimen Administrativo Especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas de la República de Panamá. Panamá. 2002.
- Asamblea Nacional de Nicaragua. Comisión de Población y Desarrollo Comunal. Texto del Proyecto Ley de Aguas. Nicaragua. 2004.
- Asamblea Nacional de Nicaragua. Ley N° 217, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Nicaragua. 1996.
- Astorga, Y. "Crisis de gobernabilidad del agua en Costa Rica", CIENCIAS AMBIENTALES, Revista semestral, N° 25, MORA E. Director y Editor, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, Junio 2003.
- Ballestero, M. "Crisis del Agua, Crisis de Gobernabilidad", AMBIENTICO, Revista mensual sobre la actualidad ambiental, N° 104, MORA E. Director y Editor, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, Mayo, 2002.
- Ballestero, M. Buenas prácticas para la creación, mejoramiento y operación sostenible de organismos y organizaciones de cuenca Centro América Sur. 2004
- Banco Interamericano de Desarrollo, Organización Meteorológica Mundial. Conferencia sobre evaluación y estrategias de gestión de recursos hídricos en América Latina y el Caribe. Costa Rica. 1996.
- CALAS. Programa de Información Estratégica. Componente: Comunicados de Prensa. www.calas.org.gt. Guatemala. 2004.
- Centro de Asistencia Legal Popular y otros. Régimen Jurídico del Agua en Panamá. www.monografias.com. (s.f)
- CEPIS. Belize Water & Sanitation Sector Analysis Draft final report. Peru. 1995
- Cocumelca. Anteproyecto Alternativo Ley de Aguas. Nicaragua. 2004.
- Colom, E. Comunicaciones personales en su calidad de Asesora Ambiental de la SEGEPLAN. Guatemala. 2004.

- Colom, E. y otros. Estado del agua en Guatemala. Fundación Solar. Guatemala. 2001.
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. Guatemala. 1994.
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Centroamérica en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible. Nuestro Compromiso Ambiental. El Salvador. 2002.
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Política Centroamericana para la Conservación y Uso Racional de los Humedales. El Salvador. 2002.
- Congreso de la República de Guatemala. Ley de Creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Decreto N°. 91-2000. Guatemala. 2000.
- Congreso de la República de Guatemala. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Decreto N°. 75-91. Guatemala. 1986.
- Congreso Nacional de Honduras. Comisión Ordinaria de Medio Ambiente. Proyecto de Ley General de Aguas. Honduras. 2004.
- Diario Oficial República de El Salvador, América Central TOMO N° 339, NUMERO 79. El Salvador. 1998.
- Gobierno de Costa Rica. La Gaceta Proyectos N° 14.585 Comisión Permanente Especial de Ambiente texto sustitutivo Ley del Recurso Hídrico. Costa Rica. 2004.
- Gobierno de Nicaragua. La Gaceta Diario Oficial N° 123. Ley N° 297, Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. 1998.
- Gobierno de Nicaragua. La Gaceta Diario Oficial N° 245. Ley 480. Ley de Reforma a la Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. 2003.
- GWP-Centroamérica y Banco Interamericano de Desarrollo. Día de las Américas, Resúmenes. Tercer Foro Mundial del Agua, Kyoto, Japón
- GWP-Centroamérica. Estatus de los procesos hacia los planes nacionales para la gestión de los Recursos Hídricos en los países de Centroamérica. Costa Rica. 2003.
- GWP-Centroamérica. Situación de los Recursos Hídricos en los países del Istmo Centroamericano. Costa Rica. (s.f).
- IDEADS. Competencias en Materia de Control de la Contaminación en Guatemala. Guatemala. 2004.
- ILA, Normas de Helsinki sobre el Uso de Aguas de Ríos Internacionales. Londres. 1966.
- Iza, A. Aspectos jurídicos de los caudales ecológicos en cuencas compartidas. Costa Rica. 2002.
- Madrigal, P. Aplicación y Cumplimiento de la Legislación Ambiental en Centroamérica, REVISTA PARLAMENTARIA, Volumen 5, N° 3, Diciembre, 1997; Coto, W. Director; San José, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Mann, H. International Economic Law: Water for Money's Sake?, I Seminario Latino-Americano de Políticas Públicas en Recursos Hídricos, Brasilia, Brasil, 22 Setiembre del 2004
- Mestre, E. Comunicaciones personales en su calidad de persona recurso de GWP-CA.

Murillo, M. El Agua en Centroamérica. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Maestría en Derecho Ambiental. 2004.

Mora, Jorge y Aguilar Alejandra. Análisis sobre Mercados de Aguas en Centroamérica. Both Ends. Sin Publicar. 2003.

Naciones Unidas. Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972.

Parlamento Centroamericano. Taller sobre la Gestión Integrada del Recurso Hídrico del Istmo Centroamericano. Guatemala. 1994

Presidencia de la República de El Salvador. Decreto N° 17 Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente. 2000.

Red de Agua y Saneamiento de El Salvador. Regulación Normativa relevante sobre el agua en el ordenamiento jurídico salvadoreño. El Salvador. (s.f)

Rivera, K. Comunicaciones personales en su calidad de Facilitador de la Plataforma del Agua de Honduras. Honduras. 2004.

Segura, O. y otros. "Agenda Ambiental del Agua en Costa Rica", Fundación CR-USA, Centro Internacional de Política Económica de la Universidad Nacional (CINPE-UNA) y Foro ambiental; Editorial Fundación Universidad Nacional, 2004.

Tribunal Latinoamericano del Agua. Declaración Centroamericana del Agua. Costa Rica. 1998. www.tragua.com

Water Industry Act; www.belizelaw.org

Otros sitios web consultados:

www.aguas.imn.co.cr

www.anam.gob.pa

www.asamblea.gob.sv

www.aya.go.cr

www.belicewater.com

www.ccad.ws

www.cepis.org

www.freshwateraction.net/fan-ca

www.gwpcentroamerica.org

www.inaa.gob.ni

www.plataformadelagua.un.hn

Anexo I

Legislación relacionada con el Recurso Hídrico en cada país.

BELICE

Water Industry Act Chapter 222, 1/2001 (March 23, 2001)	Subsidiary Laws: <ul style="list-style-type: none"> • Water Industry (Appointed Day) Order 43/2001 • Water Industry (Vesting Day) (Dissolution of Water and Sewerage Authority and Nomination of Successor Company) Order 44/2001 • Water Industry (Tariffs) By-Laws, 67/2002 • Water Industry (Infrastructure Charges) Order 42/2001 • Water Industry (Rates) Order 150/1996 • Water Industry (Rates) San Pedro Order 20/1997 • Water Industry (Areas of Water Supply) Order 20/1971 • Water and Sewerage (Sewerage Disposal Area) Order 26/1977 • Water and Sewerage (Plumbing) Code 29/1982
Belize City Water and Sewerage Loan Act, Chapter 68, 3/1975	
National Lands Act, Chapter 191, 6/1992	
Environmental Protection Act, Chapter 328, 22/1992	
Environmental Tax Act, Chapter 64:01, 4/2001	
Public Health Act, Chapter 40, November 15, 1943	
Belize Agricultural Health Authority Act Chapter 211, 42/1999	Subsidiary Laws: <ul style="list-style-type: none"> • Belize Agricultural Health Authority (Food Processing Plants) (Potable Water) (Minimum Water Regulations), 24/2001 • Belize Agricultural Health Authority (Food Safety) Regulations, 25/2001 • Belize Agricultural Health Authority (Biological Residues) (Control) Regulation, 183/2001

GUATEMALA

Código Civil	<p style="text-align: center;">Otra Normativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto 1004, relativo a prohibiciones para la descarga de contaminantes en cuerpos de agua. • Norma COGUANOR que establece los aspectos técnicos para el uso del agua potable • Acuerdo gubernativo 1036-85, que establece lo concerniente a la creación del comité permanente de coordinación de agua potable y saneamiento, COPECAS. • Acuerdo gubernativo 643-88, que regula la creación del consejo nacional de agua y saneamiento norma sustituida por el acuerdo 441-97, CONAGUA. • Acuerdo gubernativo 195-89, que crea la comisión nacional para el manejo de cuencas hidrográficas, CONAMCUEN • Acuerdo gubernativo 60-89, Reglamento de requisitos mínimos y límites máximos permisibles de contaminación para la descarga de aguas servidas. • Acuerdo gubernativo 183-92, Reglamento para la construcción, operación y administración de sistemas de mini-riego con aprovechamiento de aguas superficiales y subterráneas, arietes hidráulicos, rehiletos para fines de riego y embalses de agua de uso múltiple. • El acuerdo gubernativo 481-95, que establece la norma COGUANOR del comité guatemalteco de normas, que se refiere a la regulación relativa a utilizar tubos de hormigón no reforzado para conducción de aguas servidas, desechos industriales y aguas pluviales • Acuerdo ministerial 209-89, creación del sistema de riego Alto Mongoy y Cuyuta • Acuerdo ministerial 211-89, creación del sistema de riego Caballo Blanco.
Código Municipal	
Código De Salud	
Código Municipal	
Código Penal	
Ley De Protección y Mejoramiento Del Medio Ambiente	
Ley De Áreas Protegidas	
Ley Forestal	
Ley General De Pesca y Acuicultura	
Ley General De Electricidad	

HONDURAS

Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales, 9 abril de 1927
Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento, 2003

EL SALVADOR

Ley N° 885: Creación Comité Nacional de Instituto de Agua Potable y Saneamiento, con carácter permanente "Comité Nacional" o "Coniapas", 1981
Ley N° 886: Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, 1981.
Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección, Decreto N° 50, 1987.
Ley N° 955: Código de Salud, 1988
Ley de Riego y Avenamiento
Ley de la Administración de Acueductos y Alcantarillados,
Ley de Medio Ambiente, 1998.
Reglamento Especial de Aguas Residuales Decreto Legislativo 233.

NICARAGUA

Ley General de Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Ley N° 217, 6 de junio de 1996
Ley de Creación de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados. (ENACAL), Ley N° 276, 20 de enero de 1998 y su reforma por Ley N° 479.
Decreto de la Creación de la Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, Decreto N° 51-98 del 24 de julio de 1998
Decreto de Disposiciones para la fijación de tarifas en el Sector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, Decreto N° 45-98, 23 de junio de 1998
Ley de Reforma a la Ley Orgánica de INAA, Ley N° 275, 28 de enero de 1998; y su Reglamento, Decreto N° 25-98, 17 de abril de 1998.
Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, Ley N° 297, 02 de julio de 1998; y su Reglamento, Decreto N° 52-98, 24 de julio de 1998. La Ley N° 297 fue reformada por la Ley N° 480, 26 de diciembre de 2003.
Decreto N° 7-2002 (Reformas al Decreto 33-95), y Decreto No. 77-2003 (Reformas al Decreto 33-95), Disposiciones para control de residuos.
Decreto N° 33-2002 (Reformas CONAPAS 2002), y Decreto N° 75-2002 (Reformas CONAPAS 2002), Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario CONAPAS.
Decreto N° 42-2203 (Reformas y Adiciones al Decreto 45-98), Disposiciones para la Fijación de las Tarifas en el Sector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.
Ley N° 440, Suspensión de Concesiones del Uso de Aguas, 2003.
Ley General de Aguas Nacionales –aprobada en lo General, febrero 2005

COSTA RICA

Ley N° 276 Ley General de Aguas 1942
Ley N° 1634 Ley de Agua Potable 1953
Ley N° 1788 Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo 1954
Ley N° 2726 Ley Constitutiva del Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados 1961
Ley N° 4240 Ley de Planificación Urbana 1968
Ley N° 5395 Ley General de Salud 1973
Ley N° 6043 Ley Zona Marítimo Terrestre, 1977
Ley N° 6797 Código de Minería 1982
Ley N° 6877 Ley de creación del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, 1983
Ley N° 7200 Ley de Co-generación Eléctrica
Ley N° 7554 Ley del Ambiente 1995
Ley N° 7575 Ley Forestal 1996
Ley N° 7593 Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos 1996
Ley N° 7788 Ley de Biodiversidad 1998
Ley N° 7779 Ley de Conservación, Manejo y Uso de Suelos 1998
Otra Normativa:
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Reglamento para la Calidad del Agua Potable, Decreto Ejecutivo N° 25991-S • Decreto Cánones para Concesiones de Agua, Decreto Ejecutivo N° 26624-MINAE • Decreto Reglamento de Creación del Canon Ambiental por Vertidos, Decreto Ejecutivo N° 311756-MINAE

PANAMA

Decreto Ley N° 35 del 22 de setiembre de 1965
Decreto Ley N° 2, 7 de enero de 1997
Ley N° 41 de 1 de julio de 1998, Ley General de Ambiente
Ley N° 44 de 5 de agosto de 2002, Ley de Administración de Cuencas de la República de Panamá

Anexo II

Encuesta para revisión y actualización del proceso de legislación hacia la modernización del recurso hídrico en Centroamérica

Nombre del entrevistado: _____

Organización: _____

País: G () ES () H () B () N () CR () P ()

Teléfono: ()

Fax: ()

Mail: _____@_____

1. ¿En qué estado considera usted se encuentra la aprobación de una nueva Ley de Aguas en su país?
- No existe proceso ()
Incipiente ()
Intermedio ()
Avanzado ()

¿Por qué?

2. ¿Ha estado involucrado en el proceso de aprobación de una nueva Ley de Aguas?
- SI () No ()

Si es afirmativa, su involucramiento ha sido:

DIRECTO () INDIRECTO ()

3. ¿El proceso de aprobación de la Legislación sobre el Recurso Hídrico en su país ha contado con la participación democrática y efectiva de los diferentes sectores de usuarios?

SI () No ()

Explique:

4. ¿Cuáles son los principales factores que han hecho que en años pasados los proyectos de ley de aguas no hayan avanzado o se encuentren estancados?

5. Tomando en cuenta el juego de intereses de los diferentes sectores usuarios, la política económica y los cambios en la administración pública, señale las tres principales amenazas que podrían generarse para que no se llegue a aprobar una nueva Ley de Aguas.

1) _____
2) _____
3) _____

6. Mencione dos aspectos positivos u oportunidades que visualiza para que se apruebe en el corto plazo una nueva Ley de Aguas.

1) _____
2) _____

7. ¿Cuánto tiempo opina usted que puede tardar el proceso de aprobación de ésta normativa?
- () 0 – 6 Meses
 - () 6 – 12 Meses
 - () 12 – 18 Meses
 - () +18 Meses

Explique:

8. ¿Cuál ha sido el papel que han desempeñado las instituciones del Poder Ejecutivo de su país en este proceso de construcción o aprobación de la Ley de Aguas?

9. Las instituciones que tienen relación con el recurso hídrico, ¿tienen una única posición respecto a un texto de ley?

SI () No ()

Si la respuesta es No, ¿Por qué difieren?

10. ¿Cómo son las relaciones que han tenido en éste proceso entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo?

Nulas ()

Cordiales pero sin coordinación ()

Relativamente cordiales y con algún grado de coordinación ()

Absolutamente coordinados e integrados ()

Otras:

Explique:

11. ¿Cómo afectan los aspectos internos dentro del Congreso para aprobar una Ley de Aguas?

12. ¿Cuál es la valoración que usted hace del proceso de aprobación de la ley del recurso hídrico en su país y qué perspectivas tiene al respecto?

13. ¿Cuál otra normativa en su país trata directamente el tema del recurso hídrico? ¿Considera usted que se complementa con el texto que se discute actualmente o que por el contrario tienen algunos aspectos de incompatibilidad? Explique

14. SOLO PARA DIPUTADOS Y/O ASESORES PARLAMENTARIOS:

Se han llevado a cabo los Tres Talleres de Parlamentarios de Centroamérica, en los cuales se ha tratado el tema en referencia con la finalidad de darle continuidad a éste proceso. ¿Cómo han influido estos talleres en los textos de Ley de Aguas en discusión en su país y en el proceso de aprobación de los mismos?
