



Revista de Ciencias Ambientales (Trop J Environ Sci). EISSN: 2215-3896.

Junio, 2003. Vol 25(1): 17-26.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rca.25-1.3>

URL: www.revistas.una.ac.cr/ambientales

EMAIL: revista.ambientales@una.cr

Yamileth Astorga

Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



Crisis de gobernabilidad del agua en Costa Rica

Water governance crisis in Costa Rica

Yamileth Astorga



Los artículos publicados se distribuyen bajo una Creative Commons Reconocimiento al autor-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY NC SA 4.0 Internacional) basada en una obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales>, lo que implica la posibilidad de que los lectores puedan de forma gratuita descargar, almacenar, copiar y distribuir la versión final aprobada y publicada (*post print*) del artículo, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

CRISIS DE GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN COSTA RICA

RESUMEN

por YAMILETH ASTORGA

Se da cuenta de las causas principales de la crisis del agua en Costa Rica: fragmentación y dispersión de competencias entre una gran cantidad de instituciones que ejercen sus funciones muy débil y centralizadamente, falta de un marco legal claro con instrumentos de control más modernos, carencia de voluntad política y no incorporación del tema en la agenda gubernamental, ausencia de la concepción de cuenca en la planificación de uso del agua y pobreza económica del estado para la protección del recurso y su manejo. Constatando que los conflictos por uso del agua aumentan nacionalmente, siendo su resolución frecuentemente imposible dentro del actual marco, se recuentan recientes pero contundentes acciones de la sociedad civil, de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo en pos de nueva legislación, reorganización institucional y descentralización de la gestión del recurso.

The main reasons of the water crisis in Costa Rica are take in to account: fragmentation and disperse competence among a wide amount of institutions that make their functions on weak and centralized way. Absence of a clear legal framework with modern control instruments, political will or government programs. The hydrographic basin concept is not used for water management and there is an economic limitation of the State to protect and manage the resources. Verifying that the water use conflicts are increasing nationally, and their solution is frequently impossible under the actual legal framework, there are stated some recent and decisive actions by civilians, Congress and the Executive Branch to forcé new legislation, institutional reorganizaron and decentralization of resource management.

Yamileth Astorga, bióloga, es oficial técnico de la Asociación Mundial del Agua-Centroamérica.

En Costa Rica, el recurso hídrico constituye un tema de creciente interés para muchos profesionales, diversos grupos organizados y usuarios del agua. En la última década, el sector académico y otros interesados han organizado diversas actividades técnico-científicas, publicado artículos de evaluación del estado de muchos de los cuerpos de agua superficiales y subterráneos del país y realizado diagnósticos acerca de la problemática del recurso.

El octavo informe del *Estado de la Nación* (PNUD 2002) señala que en 2001 el tema ambiental de mayor preocupación fue la vulnerabilidad de los recursos hídricos y la calidad del agua, y resalta que el 75% de las fuentes de abastecimiento están calificadas como altamente vulnerables, en especial las que son superficiales o manantiales. Y en los resultados del Foro Ambiental de la Fundación CR-USA (2002) se definió que el tema del agua es el que cruza transversalmente todos los demás temas prioritarios de la agenda ambiental.

Fue repetido en muchas ocasiones que la principal causa del desencadenamiento de los problemas del recurso agua en Costa Rica es la fragmentación y dispersión de competencias entre una gran cantidad de instituciones que ejercen sus funciones muy débil y centralizadamente y la falta de un marco legal claro con instrumentos de control más modernos. Se sumaba a esto como una gran debilidad la falta de voluntad política y la no incorporación del tema del agua en la agenda de gobierno.

El resultado de la inefectiva ejecución de las competencias de las diferentes instituciones y de la ausencia de un marco legal claro y actualizado, llevó al gobierno anterior a apurar la elaboración de una Ley de Aguas. Ese gobierno concluyó sin la aprobación de ésta pero sí con tres proyectos de ley presentados en la Comisión Especial Permanente de Asuntos Ambientales de la Asamblea Legislativa. El nuevo gobierno

definió el tema del agua como uno de los prioritarios a causa de diversos eventos de contaminación de fuentes de agua potable con importantes riesgos sobre la población del Área Metropolitana. La Comisión de Asuntos Ambientales de la Asamblea Legislativa retomó el tema de la Ley del Recurso Hídrico de una forma más enérgica y el presidente de la República declaró públicamente su interés en la aprobación de ella.

Ingobernabilidad del recurso hídrico

Parte de los resultados de los diagnósticos, discusiones y estudios recientemente efectuados nos indican que la estructura institucional encargada de poner orden en materia de aguas se caracteriza por: (a) instituciones descoordinadas y roles fragmentados, (b) ausencia de rectoría, (c) centralización estructural y operativa, (d) marco legal que no incorpora la gestión integrada del recurso hídrico de forma descentralizada y participativa, (e) falta de concepción de cuenca y (f) falta de recursos financieros. A continuación se abunda sobre esto.

Dispersión de competencias entre instituciones

La administración del recurso hídrico en Costa Rica se caracteriza por contar con por lo menos 15 entidades que intervienen en la administración local y nacional, con traslapes en unas áreas y vacíos en otras, habiendo sido creadas todas ellas en función de los usos específicos que se le da al agua (riego, abastecimiento de agua potable, generación hidroeléctrica, saneamiento, etcétera), por lo que se carece de una visión que aborde la gestión del recurso integralmente y que le permita al país un uso eficiente del agua, así como la concretización de adecuadas estrategias para la prevención de la contaminación y la protección y sostenibilidad del recurso.

Algunas de estas funciones específicas ejercidas por instituciones estatales autónomas han logrado un buen desempeño y sido ejemplo de éxito para muchos países latinoamericanos -por ejemplo en cuanto a cobertura de la distribución y la calidad del agua de consumo humano, en cuanto a producción de energía hidroeléctrica y su distribución y en cuanto a control y mitigación de impactos ambientales de esos proyectos y a pago por servicios ambientales. No obstante, ha habido graves fallas en otros aspectos específicos de la gestión: catastro ineficiente y desactualizado de concesiones

de agua superficial y subterránea, mal manejo de la información a nivel de cuencas hidrográficas, deficientes balances hídricos, escasa instalación de alcantarillado sanitario para la colección de las aguas residuales domiciliarias con tratamiento, mal manejo de las aguas residuales de fuentes puntuales y no puntuales, falta de control de la contaminación y de conexiones y descargas ilícitas e inaplicación e incumplimiento de sanciones.



Stefano Morine

La responsabilidad de esas acciones que se realizan deficientemente la tienen por lo menos seis instituciones. Es necesaria una estructuración más clara del sector hídrico y de saneamiento que aclare y delimite las responsabilidades, funciones y misiones de las instituciones que lo componen.

Por ser el agua un solo recurso debe gestionarse de forma integrada, pero esto lo imposibilita la organización administrativa y el marco legal actuales pues, aunque algunos manifiesten que lo necesario es una coordinación entre instituciones, hasta hoy no se ha logrado conseguir un espacio y una coordinación real, ni a nivel nacional ni local, ni en un espacio geográfico más limitado como el de la cuenca hidrográfica. Un resultado concreto de la falta de coordinación entre las instituciones es el estado deplora-

ble de la calidad del agua de los ríos de las principales cuencas hidrográficas del país, como la del río Grande de Tárcoles, la del Reventazón, la del Tempisque y la del Térraba. Causa de esta calidad es la poca cobertura del sistema de alcantarillado sanitario, el no tratamiento de las aguas residuales y la falta de control y puesta en práctica del Reglamento de Vertidos y Reuso de Aguas Residuales, responsabilidades directas del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), del Ministerio de Salud (Minsa) y del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae).

De acuerdo con el Laboratorio Nacional de Aguas del AyA, en 1998 el servicio de alcantarillado sanitario simple y sin tratamiento domiciliar solo cubrió un 21,1% de la población, mientras que un 68,5% estaba utilizando el tanque séptico y solo un 5% con tratamiento. El restante de la población utilizaba pozo negro o letrina. Si bien el número de servicios aumentó un 3,5% en tres años, el porcentaje de población servida disminuyó de un 23,9% a un 21,1%.

Es claro que los principales factores que contribuyen a esta fragmentación en la gestión operativa y de control son la ausencia de un ente rector y una política nacional de recursos hídricos. Estq pese a que las leyes (la de Aguas, la del Ambiente, la Reguladora de los Servicios Públicos, la de Biodiversidad, el Reglamento de Procedimientos del Setena y la Forestal) le otorgan la rectoría del recurso al Minae, ente que define la asignación de concesiones, permisos de explotación de aguas superficiales y subterráneas y el establecimiento y cobro de instrumentos de distribución del recurso.

Administración centralizada

La administración del recurso hídrico se ha realizado centralizadamente -al igual que el sistema de gobierno costarricense. Una de las instituciones locales que habría de jugar un rol importante en la descentralización es el municipio. De conformidad con el artículo 169 de la Constitución Política las municipalidades son autónomas frente a cualquier otro ente estatal y tienen plenas facultades para la administración de su Territorio así como de los intereses y servicios de carácter local. De igual manera, el artículo 60 de la Ley Orgánica del Ambiente amplía estas facultades al establecer que los municipios debe-

rán prevenir y controlar la contaminación, dando prioridad, entre otros, al establecimiento y operación de servicios adecuados en áreas fundamentales para la salud ambiental, tales como el abastecimiento de agua para consumo humano, la disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales, la recolección y el manejo de desechos, el control de contaminación atmosférica, etcétera. Se apunta que estos servicios se prestarán procurando la participación de la población y sus organizaciones. Sin embargo, debido al grado de centralización del estado costarricense, los municipios enfrentan fuertes limitaciones en el ejercicio de sus competencias, ya que el traslado de responsabilidades que se les otorga no se ha traducido en mecanismos fiscales ni financieros que las fortalezca.

Como parte del Gobierno Central actúan las instituciones autónomas que, prestando la mayoría de los servicios públicos, poseen autonomía funcional y presupuestaria. Sus funciones son de índole sectorial y hay poca coordinación entre ellas y con los ministerios. El Instituto Costarricense de Electricidad (Ice) y AyA están entre las más importantes.

El servicio de agua potable ha sido una excepción de esa centralización, pues del 97,4% de la población costarricense que tenía acceso a los servicios de agua en el año 2001 el 43,2% estaba servida por AyA, el 17,1% por las municipalidades, el 4,7% por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), el 24,4% por acueductos rurales y asociaciones de usuarios (*asadas*) y un 9% por pozos privados o fuentes comunes (ver cuadro). No obstante, en los últimos años ha habido una tendencia hacia la centralización del servicio, dado que AyA ha intervenido muchos acueductos municipales para su administración y operación debido a la mala prestación del servicio ofrecido por los municipios, lo cual se evidencia en graves accidentes de contaminación, interrupción del servicio, fugas y poco desarrollo de infraestructura.

El resto de los acueductos rurales y comunales continúan siendo administrados en forma independiente por las *asadas* (1.600 aproximadamente) y solo bajo la supervisión del AyA para el control de la calidad, aunque una gran parte de ellos no cumplen con las calidades de agua potable (ver cuadro). Esto, por las consecuencias que acarrea a la salud pública de la pobla-

Cobertura de agua para consumo humano por tipo de administrador

Operador	Cobertura de población				Cobertura con calidad de agua potable				
	2000	%	2001	%	2000	%	2001	%	% incremento
AyA	1.659.781	43,4	1.717.161	43,2	1.545.754	40,4	1.670.092	42,0	1,6
Municipalidades	653.713	17,1	637.668	16,1	419.684	11,0	419.323	10,6	-0,4
ESPH ¹	180.000	4,7	185.726	4,7	180.000	4,7	185.726	4,7	0,0
Caar- <i>asadas</i> ²	1.098.496	28,7	963.376	24,4	560.000	14,6	535.999	13,5	+1,1
Privado	136.013	3,5	358.137	9,0	69.367	1,81	198.050	5,0	3,2
Sin información	96.590	2,6	103.254	2,6	-	-	-	-	-
Totales	3.824.593	100	3.971.322	100	3.009.190	72,5	3.971.322	75,8	3,3

1 - ESPH: Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

2 - Caar-*asadas*: Comités de Acueductos Rurales - Asociaciones de Usuarios.

Fuente: Laboratorio de Aguas - Icaa (2002).

ción a la que abastecen, ha sido motivo de preocupación, como también lo ha sido la limitada capacidad de gestión y financiera de las *asadas* para enfrentar los costos de mejoramiento de la infraestructura a fin de elevar la calidad del agua y del servicio.

Desactualización de Ley de Aguas

La Ley General de Aguas, N^o 276, de 1942, que modificó la primera norma de 1884, regula todo lo referente al dominio, uso y aprovechamiento de las aguas, estableciendo cuáles son de dominio público y cuáles privadas. La regulación de las aguas abarca el aprovechamiento común de las aguas y los usos especiales, que son dados en "concesión", y el aprovechamiento para abastecimientos públicos, para desarrollo de fuerzas hidráulicas, riego, navegación, estanques para viveros, servidumbres legales y naturales -entre otros.

Esta ley establecía las aguas privadas, que son las pluviales que caen dentro de un terreno, lagunas y charcos formados en terrenos privados, las extraídas mediante pozo y las termales. No obstante, con la promulgación del Código de Minería, en 1982, se derogó tácitamente la distinción entre aguas privadas y públicas, conservando el carácter de públicas todas las aguas del país (minerales, subterráneas y superficiales). Este Código declara como potestad de la Asamblea Legislativa el reservar la explotación y exploración de ciertas áreas, entre otros fines para la protección forestal o hidrológica.

Al no responder esa Ley a las necesidades actuales del país, han surgido más de 80 leyes y decretos ejecutivos que regulan diversos aspectos de la gestión del recurso hídrico y otorgan competencias a diferentes entidades que intervienen con distintos roles y funciones en el manejo del

agua. La legislación que compete a los recursos hídricos es amplia, desarticulada y algunas de las leyes son obsoletas. La Ley de Aguas tiene 61 años de estar vigente y presenta dificultades para adecuarse a las circunstancias actuales, como, por ejemplo, no contar con las suficientes disposiciones ni con sanciones suficientemente severas que garanticen la protección del recurso hídrico. La Ley se emitió para regular el aprovechamiento por parte de personas privadas, no previendo la asignación a entidades públicas, y tampoco cuenta con mecanismos apropiados para la solución de conflictos por el uso del agua.

No hay un marco legal integrador que permita una gestión articulada del agua y propicie la participación ciudadana.

Ausencia de concepción de cuenca

En nuestro país el tema del agua nunca ha sido incorporado en planes de manejo de cuencas hidrográficas, en planes de ordenamiento territorial ni en planes reguladores; la planificación ha sido en función del suelo y no del agua. Costa Rica recibe anualmente entre 169 y 172 km² de lluvia, que drenan por 34 cuencas hidrográficas. Estas, que naturalmente son ecosistemas, por nuestra ubicación ístmica deberían ser consideradas de gran importancia por la inmediata conexión con las zonas costeras y la relevancia del aporte de agua dulce a las zonas estuarinas, las cuales permiten el establecimiento de los bosques de manglar y la reproducción y crecimiento de una alta diversidad de organismos acuáticos de importancia económica, de las que dependen muchas familias.

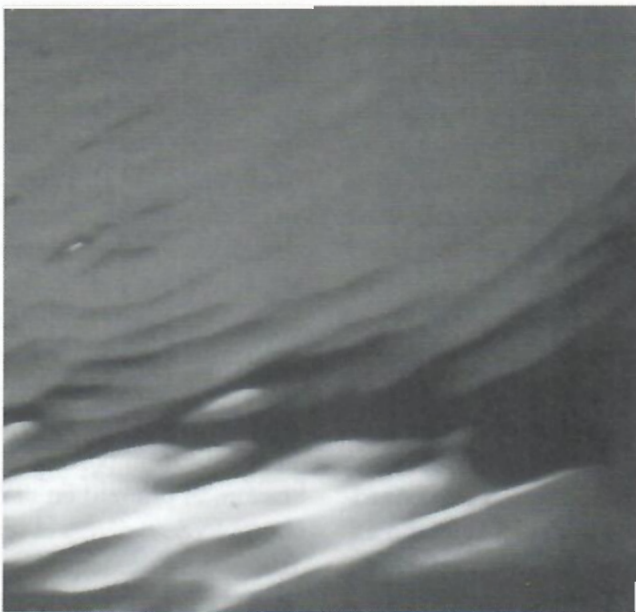
Se ha considerado que la mejor unidad de planificación para la gestión integral del recurso hídrico es la cuenca hidrográfica, en la que se lo-

gra integrar los temas de gobernabilidad de los recursos y de uso del suelo y el agua, y se logra conciliar los intereses de los usuarios aguas-arriba con los de aguas-abajo. En consecuencia han surgido diversas iniciativas de organización en el manejo de cuencas o sub-cuencas hidrográficas, tales como la Comisión de Rehabilitación de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles, el Proyecto Plama Virilla para la parte alta de la sub-cuenca del Virilla, la Comisión de la Cuenca del Río Reventazón, la Asociación del Río Tempisque, el Proyecto de la Cuenca Binacional San Juan y el Proyecto de la Cuenca del Río Saavegre. Pero la mayoría de estas experiencias han sido promovidas y dirigidas por alguna institución en particular con el enfoque de proyecto de manejo de suelos, incluyendo educación, capacitación y actividades específicas, obviándose por completo -desde la concepción de la idea misma del proyecto- el involucramiento de la mayoría de los actores claves de la cuenca -municipios, organizaciones de base, asociaciones de desarrollo, *oenegés*, representantes del sector público, del privado y de la academia- a un proceso participativo de identificación de la problemática, de priorización de actividades y de compromiso con una definición clara de roles por parte de todos en su ejecución. Por esto, ninguna de las experiencias de manejo de cuencas del país ha tenido éxito, pues no ha habido una apropiación por parte de las comunidades ni actores de la cuenca en el mismo. Y es que la no apropiación conlleva la no participación y ésta la no organización, y sin organización no se puede lograr una verdadera gestión.

Estas experiencias han sido un reflejo fiel de la administración centralista de nuestras instituciones, demostrándose el temor a ceder la gestión a una organización local. De igual manera, el mantener financiadas estas iniciativas por par-

te de la institución promotora hace que se cree una mayor dependencia y no se generen iniciativas de financiamiento propio. Falta un marco legal que promueva esa forma alternativa de organización y la respalde operativa y financieramente. Para el caso del río Reventazón, el Ice propuso un decreto para nombrar la Comisión respectiva, pero sin contemplar mecanismos para generar financiamiento propio.

Fuera de estos proyectos específicos, ninguna



Stefano Morine

institución gubernamental planifica y gestiona a nivel de cuencas hidrográficas; incluso AyA funciona con seis regiones administrativas (Metropolitana, Huetar Atlántica, Chorotega, Central, Brunca y Pacífico Central) completamente desvinculadas de las cuencas. Solamente el Ministerio de Agricultura y Ganadería (Mag) ha incorporado la planifi-

ca ción a nivel de cuencas a través de su Ley de Suelos, aunque en la práctica se ha avanzado muy poco en esto.

Pobreza financiera

El estado costarricense ha sido muy eficiente conectando a casi la totalidad de la población a la red de agua potable y controlando la disposición de excretas, pero no lo ha sido en el mantenimiento de los sistemas de distribución ni en la conservación del recurso, ni en el respeto a las zonas de recarga de acuíferos y a las márgenes de los ríos, ni en la colocación de los sistemas de alcantarillado sanitario con tratamiento al final del tubo, ni tampoco en el control de la contaminación del líquido -mucho menos, como ya se ha visto, en la organización de la institucionalidad y del marco legal con miras a la gestión integrada del recurso hídrico de forma descentralizada y participativa considerando la unidad de cuenca hidrográfica.

Hace ya algunos años, AyA contrató una consultoría para realizar un estudio técnico y fi-

nanciero para la instalación de un sistema de alcantarillado sanitario en la Gran Área Metropolitana (Gam) que elevara los niveles de recolección, tratamiento y disposición de las aguas residuales. Para cumplir con este propósito, conjuntamente con la construcción de colectores y subcolectores que conectaran las áreas que tienen alcantarillado sin uso, se iniciaría la ejecución del proyecto para la ciudad de San José, con una inversión de 18.700 millones de colones. Este proyecto modificaría la cobertura de población del Área Metropolitana con alcantarillado sanitario, pasando del 46% actual a un 52% en 2006. Sin embargo, desde la presentación de esta propuesta hasta el día de hoy el estado no ha logrado desembolsar ni comprometerse con un préstamo para la ejecución del mismo, por tratarse de un costo difícil de asumir por elevado y difícil de recuperar.

Pero cada vez más los costarricenses se ven afectados por inundaciones y por contaminación, tanto del agua que llega por la tubería como de la de los ríos, por lo que es necesaria la búsqueda de financiamiento o la aplicación de instrumentos económicos modernos que contribuyan con la gestión sostenible del agua. En esta línea, la ESPH, en Heredia, ha incorporado a sus tarifas por abastecimiento de agua potable el costo de la recuperación de la cobertura forestal y de la protección de las cuencas de las que obtiene el agua (a la fecha se han incorporado alrededor de 800 ha al programa mediante la formalización de contratos voluntarios).

Esperando incrementar los recursos financieros, el año 2003 se inició con un proceso impulsado por el Minae tendiente a la implementación vía reglamento de un canon ambiental por vertidos y a la readecuación del canon de aprovechamiento.

Consecuencias de la ingobernabilidad del recurso hídrico

A pesar de la aparente gran disponibilidad hídrica que gracias a la precipitación tiene la población costarricense, ésta ya ha comenzado a sufrir el deterioro y la indisponibilidad del agua. En las décadas recientes, Costa Rica sufrió un proceso acelerado de expansión de la frontera agrícola y urbana en detrimento de tierras de vocación forestal, dándose una transformación del entorno natural y rompiéndose los equilibrios

ambientales básicos. Se sufre grave erosión, pérdida de ecosistemas, altas descargas de sedimentos en ríos, reducción de la capacidad de retención de agua favoreciéndose las inundaciones en la época lluviosa y la pérdida de caudales en la época seca, sustitución de las fuentes de abastecimiento para la población en sitios cada vez más alejados del lugar donde está ubicada ella, con costos gigantescos de mantenimiento, descargas de residuos, explotación de cauces y uso ilegal de las aguas.

La principal fuente de contaminación de los cuerpos de agua superficial del país es el vertido de aguas residuales con un tratamiento muy bajo o sin tratamiento alguno. Todas las aguas descargadas (200 l/seg) reciben tratamiento primario y secundario, ninguna el terciario, y la tendencia en todas es a aumentar. El problema mayor con el tratamiento de las aguas residuales es la falta de mantenimiento de las plantas de tratamiento, lo que hace que los sistemas se agoten rápidamente y su eficiencia baje o sea casi nula.

Durante el año 2002, el acueducto metropolitano sufrió importantes episodios de contaminación, el primero en la fuente Zamora, en San Antonio de Belén, y el segundo en la planta potabilizadora situada en Ipís de Guadalupe. Y más recientemente se dio otro evento de contaminación por hidrocarburos en el acueducto metropolitano que abastece la planta potabilizadora de Ipís afectando a 50.000 vecinos de Tibás, Moravia y Goicoechea. Todos estos eventos incrementaron el riesgo sanitario de la población de la Gam.

El país no cuenta con un plan hídrico nacional ni con planes hídricos de cuenca en que se logre definir claramente las zonas de recarga acuífera, se declare zonas de protección, se caracterice la cuenca para sus usos potenciales del agua, se restrinja y controle las actividades agropecuarias e industriales y el uso del suelo y se defina las fronteras urbanas y agrícolas.

Dentro de los problemas más serios se encuentra el alto riesgo de contaminación de los acuíferos mayores y la pérdida del recurso en los acuíferos menores, así como la salinización de acuíferos asociada al desarrollo turístico costero.

En el caso del riego, al ser la mayoría de los sistemas por gravedad, la eficiencia es baja, a lo que se suma que no se cuenta con obras de calibración en las tomas de canal y a nivel de parce-

la, por lo que no hay un sistema adecuado para controlar la demanda de agua y la eficiencia.

Hay cada vez mayores indicios de que el impacto recurrente de desastres de origen hidrometeorológico ha aumentado en los últimos años por efecto del cambio climático; el patrón nacional de precipitación ha variado hacia un incremento de las precipitaciones más intensas y, en la época seca, más sequía; además se siente fuerte el impacto de *El Niño* y *La Niña*.

Cada vez más se presentan casos de conflictos por los derechos de uso del agua, lo que tiende a agravarse conforme aumenta la demanda y la oferta disminuye, y generalmente resulta difícil la resolución de los mismos. Conflictos entre la toma de agua para abastecimiento domiciliario y la explotación de cauces de dominio público o los vertidos de aguas residuales contaminantes; conflictos entre el uso de agua para generación hidroeléctrica y el vertido de aguas residuales domésticas e industriales; conflictos entre el uso de agua para riego y el uso de agua para acuicultura, etcétera.

Acciones hacia la gobernabilidad del agua

La Asociación Mundial del Agua (GWP) y la Comisión Especial Permanente de Asuntos Ambientales de la Asamblea Legislativa del gobierno anterior organizaron conjuntamente una sesión abierta, tipo Foro Nacional, con el fin de discutir los pasos a seguir hacia una gestión inte-

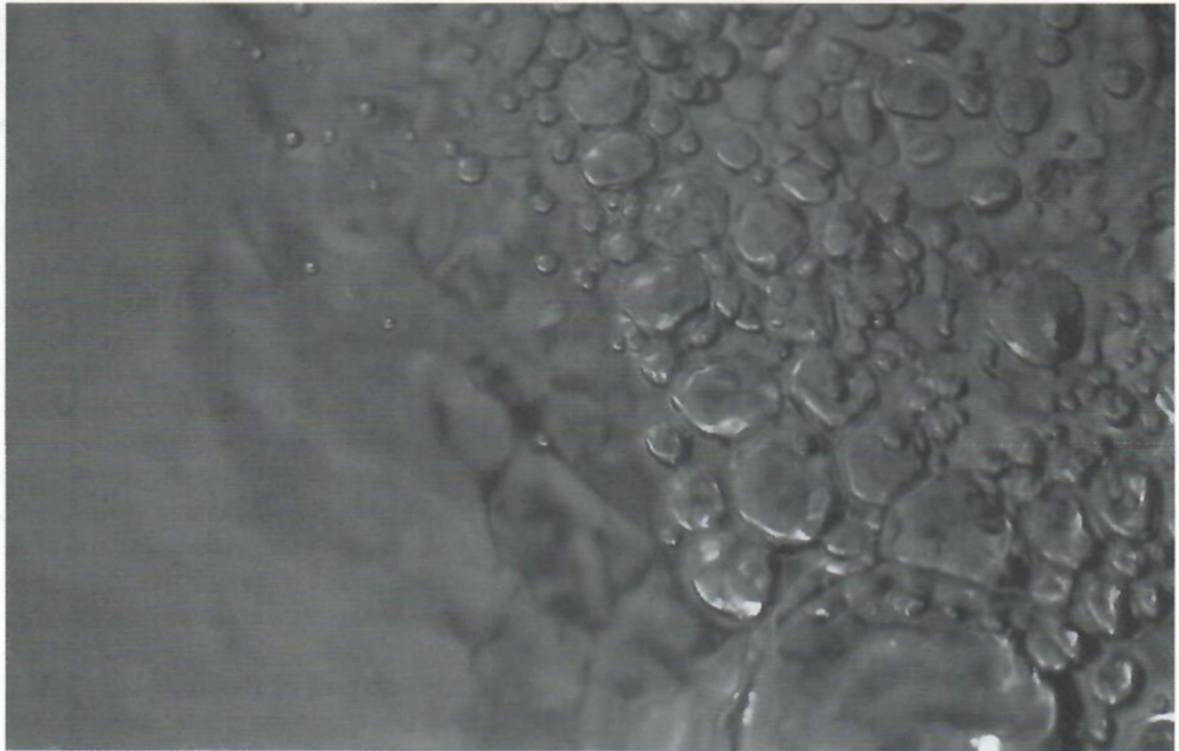
grada del recurso hídrico y una mejora en la gobernabilidad del agua en el país. En ese Foro, además de contarse con la participación de más de 200 personas de los diferentes sectores de la sociedad, participaron varios de los diputados electos del nuevo gobierno, el titular del Minae y el presidente ejecutivo de AyA electos. Fue en esta actividad que los participantes le solicitaron al nuevo ministro de Ambiente asumirse como ministro rector del agua.

En dicho Foro surgieron dos compromisos, el primero fue planteado por los diputados salientes, quienes manifestaron la importancia de pasar de tres propuestas de proyectos de ley a una sola, y la segunda por el público participante, quien por consenso manifestó la necesidad de una nueva ley de aguas definida por un proceso participativo, llevando el texto de ella a los diferentes sectores de la sociedad de las diferentes regiones del país para su discusión.

Se consideró que la mejor manera de analizar las tres propuestas de ley era con las personas que participaron en la elaboración de ellas; en consecuencia, representantes del Minae, de la Defensoría de los Habitantes, el ex asesor del ex diputado Merino y representantes de las *oenegés* participantes en el anterior proyecto de ley de Minae -Fundación para el Desarrollo Urbano y el Centro para el Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales-, se unieron en un grupo que se denominó Grupo Técnico del Agua (GTA),



Stefano Morine



Stefano Morine

al cual se sumó GWP apoyando técnica y financieramente.

El GTA se dio a la tarea de elaborar un análisis comparativo, con sus posteriores recomendaciones, de las propuestas de ley, el cual fue entregado de manera oficial al titular entrante del Minae en septiembre de 2002. El ministro entregó ese análisis a la Comisión de Asuntos Ambientales de la Asamblea, quien lo utilizó para elaborar la propuesta actual de proyecto de Ley del Recurso Hídrico (texto sustitutivo, expediente N^o 14.585).

Pocos meses después de habersele solicitado al ministro de Ambiente ser el ministro del agua, y respondiendo a la problemática del recurso agua, el presidente de la República decidió conformar vía decreto ejecutivo (N^o 30.653-S-Mag-Minae-Meic) el Consejo Nacional de Aguas, con funciones de "armonización de la legislación en materia de aguas y coordinación en cuanto a investigación, usos, desarrollo, aprovechamiento y conservación del agua de las diferentes dependencias e instituciones del estado". Este Consejo estaría adscrito al Minsa y lo integran los ministros de Ambiente, de Agricultura y de Economía y los jefes de Aya y del Sistema Nacional de Riego y Avenamiento (Senara). La coordinación la tendría Minsa, entidad con competencias en materia de calidad de agua,

contaminación y salubridad (según las leyes de Salud y de Conservación de Vida Silvestre), lo que ha generado distorsiones y traslapes en los roles que cada ministerio debe asumir.

El Consejo de Aguas nombró una Secretaría Técnica de Aguas coordinada por Minsa e integrada por representantes de las instituciones públicas recién mencionadas como integrantes del Consejo y por representantes del Ministerio de Obras Públicas, del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, de la Federación para la Conservación de la Naturaleza y del GTA. El trabajo de esa Secretaría ha sido la elaboración de una propuesta de ley basada en el análisis comparativo de las propuestas de Ley de Aguas, el mismo texto que utilizara la Comisión de Asuntos Ambientales de la Asamblea Legislativa para su propuesta. Dichas Secretaría y Comisión de la Asamblea decidieron que los acuerdos tomados semana a semana en el trabajo de la Secretaría Técnica se enviaran a la Comisión de la Asamblea Legislativa para que ésta los considerara para su propuesta. El texto sustitutivo del proyecto de Ley de Recurso Hídrico se concluyó en noviembre de 2002 y se envió a diversas instituciones y organizaciones con experiencia en el tema del agua para su revisión.

Retomando la segunda propuesta surgida en el Foro Nacional, se propuso a los diputados de

la Comisión de Asuntos Ambientales permitir la definición de esta nueva Ley sobre la base de un proceso participativo. Los diputados accedieron y el GTA emprendió éste con las cuatro universidades estatales, Minae, Minsa, AyA, Ice, Senara, *oenegés* como Centro Científico Tropical, Fundación Neotrópica, Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Comité Regional de Recursos Flúídricos. Las regiones definidas fueron: Norte (San Carlos), Caribe (Limón), Pacífico Central (Quepos), Pacífico Sur (Golfito y Palmar Sur) y Pacífico Norte (Liberia). En ellas se realizaron seis talleres regionales con participación de todos los sectores de la sociedad de la respectiva región. Un compromiso adquirido con los diputados fue que por lo menos uno de ellos estuviera en cada taller y que luego la Comisión de Ambiente de la Asamblea recibiera a las comisiones de seguimiento nombradas en cada región para que éstas expusieran sus recomendaciones. Tales comisiones fueron nombradas en cada taller democráticamente, quedando integradas con representantes de todos los sectores participantes. Por propia iniciativa, ellas han venido reuniéndose frecuentemente y profundizando en el análisis del texto sustitutivo. En cada taller se elaboró una memoria que fue entregada a la Comisión de Seguimiento para su revisión. *Este es el primer proceso realmente participativo que se lleva a cabo en el país para la construcción de una Ley del Recurso Hídrico.*

Se acerca el momento en que los diputados definirán la nueva propuesta de Ley, y se espera que aquellas posiciones definidas en el proceso participativo sean realmente incorporadas al texto. Algunas de las propuestas que modificarían la actual propuesta del texto sustitutivo Ley del Recurso Hídrico, definidas como de consenso por todas las regiones del país, son: (1) agregar a los principios que "el agua es un recurso finito", (2) deben fortalecerse las competencias de los consejos regionales de cuenca, (3) fortalecer la participación ciudadana en los consejos de cuenca y nacional, (4) incorporar a las municipalidades al proyecto, (5) las *asadas* deben ser mencionadas y definidas sus funciones, (6) las sociedades de usuarios deben ser únicamente para uso agrícola, (7) mayor parte del canon por aprovechamiento debe reinvertirse en la cuenca donde éste se generó, (8) se debe establecer un

régimen especial de pago por servicios ambientales (PSA) para las comunidades indígenas que abastecen de agua a otras poblaciones, (9) compensar a propietarios de nacientes y zonas de recarga declaradas con incentivos o PSA, (10) el daño ambiental debe tipificarse como delito dentro del capítulo de sanciones, (11) no al artículo 56 de traslado a concesiones y (12) otras modificaciones específicas al capítulo "Protección del recurso hídrico".

Hay otras propuestas, como la de definición del capítulo de estructura organizacional, la cual ha sido hasta ahora la más polémica. No hay una posición conjunta ni clara sobre a quién asignarle la administración del recurso a nivel nacional. Sin embargo, sí hay interés por parte de las regiones en *una descentralización en la gestión y fiscalización*, y, por lo tanto, se quiere asignar mayores funciones y responsabilidades a los consejos de cuenca, de tal forma que les permita a las regiones y localidades un mayor involucramiento en la definición de los planes hídricos de cuenca, en la asignación del recurso, en la protección y conservación de la cuenca y en la recolección de recursos financieros para su reinversión en la cuenca donde se generó el recurso.

Falta sumar a este proceso participativo la realización de un taller metropolitano para discutir el texto sustitutivo y preparar el II Foro Nacional, donde se presentaría la propuesta del texto modificado a la comunidad nacional. Con todo esto, podríamos decir que el Poder Legislativo está sentando un precedente importantísimo en la historia nacional y fortaleciendo la democracia costarricense con una construcción de ley a través de un proceso participativo abierto a todos los sectores y regiones del país, lo cual significa marchar hacia la gobernabilidad del recurso hídrico.

Referencias bibliográficas

- Global Water Partnership - Centro América. 2002. *La Situación de los Recursos Hídricos en Costa Rica*.
PNUD - Proyecto Estado de La Nación. 2002. *Estado de la Nación - Octavo informe*. San José.
CR-USA. *El Foro Ambiental: Avances del Foro Ambiental Nacional del Período 2001-2002. Hacia una Agenda Ambiental para el Desarrollo*.