

# Gestión local y participativa del *recurso hídrico* *en Costa Rica*

*Rolando Castro*  
*Esteban Monge*  
*Carla Rocha*  
*Haydée Rodríguez*



cedarena

Centro de Derecho Ambiental  
y de los Recursos Naturales

© 2004, Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA)  
Programa Gestión Integrada del Recurso Hídrico

## “Gestión local y participativa del recurso hídrico en Costa Rica”

Con el apoyo de HIVOS

Textos: Rolando Castro, Esteban Monge, Carla Rocha y Haydée Rodríguez

Fotografías: Plan de manejo Integral de Potrero, archivos de CEDARENA, FECON y Cosmovisiones

Diseño y producción gráfica: Cosmovisiones, 203 3478

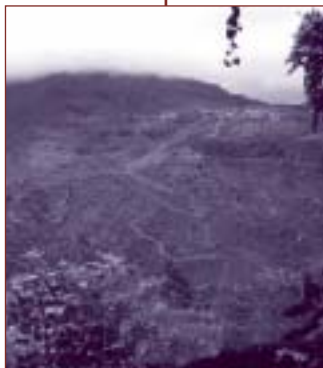
San José, Costa Rica, octubre 2004



# Indice

- 4** Presentación
- 5** Introducción
- 9** La gestión del recurso hídrico en Costa Rica
- 13** El actual contexto internacional y sus efectos en el país
- 21** Gestión alternativa del recurso hídrico en el mundo algunas experiencias modelo
- 29** La gestión comunitaria del recurso hídrico en Costa Rica
  - 31** 1. Articulando esfuerzos en pro de la protección del recurso hídrico en la sub-región de Los Santos: el caso COPROARENAS
  - 38** 2. Comisión para el Manejo de la Cuenca del Río Potrero: Una iniciativa local para la Gestión del Recurso Hídrico con visión de Cuenca
  - 48** 3. Conflictos por el acceso al agua: El caso de las comunidades costeras de Santa Cruz, Guanacaste
- 61** ¿Qué puede entenderse por gestión local y participativa del recurso hídrico?
- 67** Notas

experiencias de gestión local



Comunidades Costeras  
Potrero

# Presentación

El Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA), como parte del Programa de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, se encuentra ejecutando el proyecto “Fortaleciendo Experiencias de Gestión Integrada, Equitativa y Sostenible del Recurso Hídrico en Costa Rica” gracias al apoyo del Instituto Humanista para la Cooperación con los Países en Desarrollo (HIVOS).

El objetivo general del proyecto es: “incidir en la elaboración de políticas, marcos legales y aplicación de herramientas para la gestión integrada del recurso hídrico, a través del fortalecimiento de iniciativas que fomenten procesos más participativos, sostenibles, equitativos y eficientes de gestión”.

Este documento representa un primer esfuerzo en documentar tres experiencias que hemos acompañado durante los últimos años y que representan esfuerzos interesantes hacia una gestión local y participativa del recurso hídrico. Agradecemos la posibilidad que hemos teni-

do de trabajar y aprender con la Comisión para el Rescate, la Protección y Conservación de las Áreas de Recarga y Nacientes de Los Santos (COPROARENAS), de la Comisión para el Manejo de la Cuenca del Potrero y Caimital de Nicoya y las Comunidades Costeras de Santa Cruz en Guanacaste. Nos hemos tomado la libertad de documentar lo que junto con ellas hemos vivido, desde nuestra visión limitada. Consideramos que es mucho de lo que hay que aprender en este tema, que hay otras iniciativas en el país y en la región que realizan esfuerzos muy interesantes para defender su derecho humano de tener acceso al agua. Nuestros esfuerzos en el futuro cercano irán en ese sentido.

Agradecemos la colaboración en este documento de Carla Rocha, voluntaria de la Universidad de York, Canadá. Finalmente, hacemos patente nuestro agradecimiento a Alejandra Aguilar, quien hasta Junio del 2004 se desempeñó como coordinadora de este proyecto.

# Introducción

Cuando hablamos de “gestión del recurso hídrico”, estamos haciendo alusión a la manera como los seres humanos, en determinadas circunstancias, se relacionan con un bien que les es indispensable, en tanto satisface necesidades vitales. Ese recurso es el agua. Ahora, ¿de dónde obtienen los seres humanos ese recurso?, ¿qué características especiales presenta el mismo?, ¿qué implicaciones puede tener la manera en que dicho recurso es utilizado?, ¿qué tipos de gestión existen y cuál es la más conveniente?, ¿qué se entiende por gestión local y participativa del recurso hídrico? Todas estas son preguntas a las cuales trataremos de hallar respuesta en este trabajo.

Tenemos, entonces, que entre el ser humano y el recurso

hídrico existe una relación, y esa relación es una relación de dependencia. El agua resulta ser un recurso indispensable para la vida, pero no sólo la humana, sino que es un recurso, un bien, que posibilita la vida en todas sus dimensiones.

De ahí que en Costa Rica ya se habla de la necesidad de que se establezca, a través de la legislación pertinente, el derecho al acceso al agua como un derecho humano fundamental. En este sentido, y ante la tramitación en la Asamblea Legislativa de un proyecto de Ley de Recurso Hídrico, el sector ambientalista ha impulsado la incorporación de un inciso en el que se reconozca dicho derecho. La cuestión que queda pendiente es ver si realmente se crean los mecanismos mediante los cuales la observancia de dicho derecho quede



garantizada. Ahora, también debe reconocerse la función que el agua cumple dentro de los ecosistemas naturales, por lo cual debe garantizarse la existencia suficiente del recurso para la perpetuación de la vida de todas las especies.

De ahí que el uso que el ser humano haga del recurso debe ser sostenible, debe garantizar la existencia del mismo, tanto en el tiempo como en el espacio, ya que el recurso agua, a diferencia de lo que antes se creía, es un recurso finito y es un recurso que debe ser compartido por todos los seres humanos (de manera equitativa) y por todos los componentes del ecosistema (de manera sostenible).

En 1995, dos abogados de CEDARENA, durante un taller realizado en la Reserva Indígena de Conte Burica, al Sur de Costa Rica, preguntaron a los miembros de la comunidad: -“¿de quién es el agua?” Uno de sus líderes contestó: -“De los árboles”. Esto es una prueba de que la manera en cómo los seres humanos podemos ver el recurso y relacionamos con el mismo no es única. Habrán quienes hubiesen respondido: -“El agua es del Estado”.

Ahora -y aquí el panorama

se empieza a hacer más complejo-, tenemos que preguntarnos por la manera cómo los seres humanos se relacionan efectivamente entre sí respecto del recurso agua para poder visualizar con mayor propiedad las distintas formas en que dicha vinculación podría darse de modo tal que sea socialmente equitativa y ambientalmente sostenible

Los seres humanos somos seres sociales, es decir, vivimos en sociedad, organizados de diversas maneras a lo largo de la historia, dependiendo del contexto.

Ahora, ¿por qué es que los seres humanos vivimos en sociedad? Entre otras cosas, porque esa ha sido la forma como hemos podido satisfacer nuestras necesidades materiales, espirituales y de cualquier otra índole.

Toda sociedad presupone y, a su vez posibilita, una división de las labores socialmente útiles y una distribución de la riqueza producida a partir de esas labores: así nos organizamos en torno al trabajo (entendido como actividad transformadora de la naturaleza que se dirige a obtener de ésta los bienes que nos permiten seguir vi-

viendo). Para ello –y por ello– se crea un cierto tipo de orden social. Es decir, la división social del trabajo va configurando un cierto tipo de relaciones sociales, y a la vez, es producto de las mismas. A la sociedad moderna le corresponde un tipo.

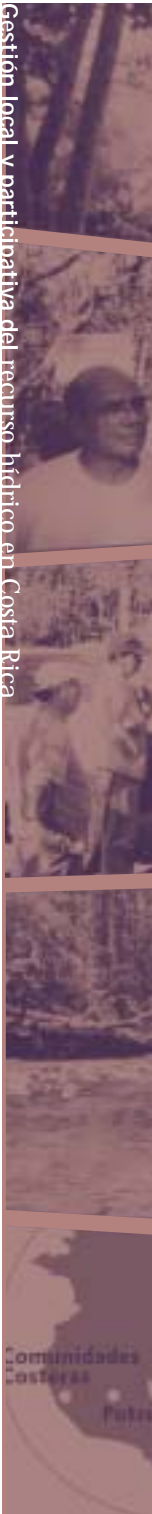
Según la concepción de sociedad que se maneje, se puede abogar por darle un mayor protagonismo al Estado en la definición del rumbo de la misma, o apostar por un fortalecimiento del ámbito privado. Otra opción es la de buscar un equilibrio entre las dos esferas. Además, puede suceder que por Estado se entienda un aparato burocrático, distanciado de la gente, de la Sociedad Civil, del pueblo, de ciertos grupos, como también puede suceder que el Estado transfiera poder a los diferentes actores sociales, quienes, por ese motivo, se sentirán y serán tomados en cuenta, a través de mecanismos efectivos de participación, a la hora de definir las cuestiones que atañen a la colectividad.

La otra alternativa es que un sector de la sociedad civil se apodere del Estado (incluso mediante mecanismos aparentemente democráticos) e im-

ponga sus intereses particulares al resto de la sociedad y los presente, a través de diversos mecanismos de ideologización, como los intereses de todos.

Con este marco conceptual podemos preguntarnos: ¿en el momento actual, cómo nos relacionamos los seres humanos con el agua? La respuesta a esta pregunta no es sencilla –básicamente porque hay diversas maneras. Pero, si nos preguntamos por el cómo relacionarnos en torno al recurso hídrico de un modo socialmente equitativo y ambientalmente sostenible, las cosas cambian. Este trabajo pretende hacer algunos aportes al respecto.

Para ello es necesario visualizar, en términos generales, la manera en la que dicha relación se da en nuestro país, para lo cual es fundamental hacer una descripción del marco institucional y legal vigente, marco que lo que hace es dar respuesta a la pregunta: ¿Cómo nos relacionamos en nuestra sociedad con el recurso agua, en cuanto a su gestión, a su manejo? A exponer de manera resumida cuál es y cómo funciona ese marco se dedica un primer apartado de esta investigación. Posterior a esto, se pa-



sa a conocer la situación del recurso hídrico en el contexto mundial vigente, así como las tendencias de gestión del agua que actualmente se están dando, esto a partir de algunas experiencias que se vienen desarrollando en algunos países, incluyendo el nuestro. Al respecto, se exponen tres casos de gestión local y participativa que se están desarrollando en el país, a las cuales CEDARENA ha venido acompañando. Tomando como base esas experiencias de gestión del recurso hídrico se hará un esfuerzo por conceptualizar eso que podría de-

nominarsse “Gestión local y participativa del agua”, como alternativa a las tendencias centralistas y privatizadoras existentes en nuestros días en la materia. Con este trabajo lo que se busca es iniciar una discusión que pueda generar herramientas conceptuales más ricas que permitan comprender un fenómeno que cada vez se va consolidando con más fuerza: la búsqueda de alternativas por parte de la gente para hacer efectivo su derecho de acceso al agua, acceso que debe ser, repetimos, socialmente equitativo y ambientalmente sostenible.

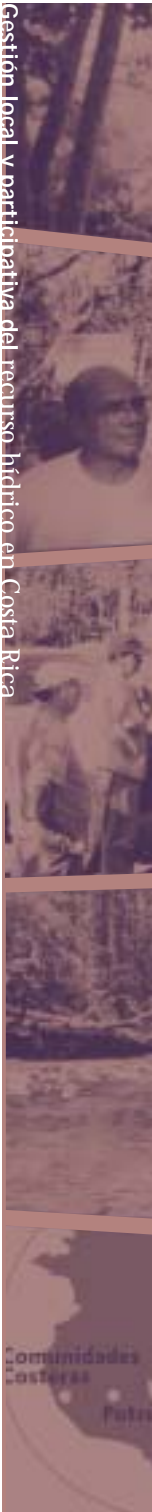


# La gestión del recurso hídrico *en Costa Rica*

La gestión del recurso hídrico en nuestro país adolece de una serie de carencias, las cuales han hecho que en estos momentos se esté en proceso de elaboración de una nueva ley marco que venga a regular la materia, sobre la base de un modelo de gestión integrada. En este sentido, cabe señalar que la Ley de Aguas vigente en nuestros días data del año 1942 y que en torno a la misma existen otras leyes conexas que regulan materias específicas, con lo que la dispersión normativa es la tónica imperante. Por ejemplo, si bien la Ley de Aguas regula los aspectos generales, existen normas en materia de protección del recurso que se encuentran en la Ley Forestal; así como lo relacionado con contaminación se encuentra regu-

lado en la Ley General de Salud. Otras leyes que regulan la materia son la Ley de Agua Potable y la Ley de Conservación y Uso del Suelo. Por otro lado, son varias las instituciones que tienen competencias en materia de gestión del recurso hídrico: Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio de Salud, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Municipalidades, así como las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS).

De ahí que entre las grandes deficiencias que se le han de-



tectado al marco regulatorio basado en la Ley de Aguas de 1942 -sobre las cuales existe un acuerdo mayoritario entre los diferentes actores y sectores involucrados en la materia- están: la excesiva centralización de la gestión del recurso hídrico, la ausencia de un marco institucional que permita que dicha gestión sea integrada, lo obsoleto que resulta una ley con más de 60 años de vigencia ante una realidad que ha cambiado enormemente y la multiplicidad de leyes relacionadas a la materia que han sido creadas para “llenar vacíos”, la falta de instrumentos para la gestión -tanto de planificación como de valoración económica del recurso- y la ausencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana en la toma de decisiones en la materia.

La centralización se evidencia en el hecho de que la inmensa mayoría de las decisiones vinculadas con la gestión del recurso se toman en oficinas ubicadas en San José. Incluso los trámites para obtener concesiones tienen que hacerse en el Departamento de Aguas del MINAE, el cual se ubica en la capital y no cuenta con los recursos humanos suficientes para dar respuesta efi-

ciente a las demandas de los usuarios. La gestión local del recurso hídrico vendría a ser una respuesta a esta situación. Por otra parte, la gestión participativa significaría la apertura de espacios en los que los diferentes actores sociales interesados en el tema puedan incidir de manera efectiva en la toma de decisiones respecto de la forma cómo se va a gestionar el recurso (decidiendo sobre usos preferenciales, otorgamiento de concesiones, protegiendo y conservando el recurso, definiendo el contenido de los diferentes instrumentos de planificación). Ese tipo de espacios son inexistentes en nuestros días; aunque cabe señalar que por iniciativa de distintos grupos comunales y actores sociales en el país ya se están desarrollando algunas experiencias de este tipo, que bien valdría la pena que se reprodujesen en todo el territorio nacional y que la nueva legislación viniera a darles el reconocimiento jurídico que merecen, con el fin de consolidarlas. De tres de estas experiencias nos ocuparemos en la última parte de este trabajo.

En términos generales, este es el panorama de la gestión del recurso hídrico en Costa Ri-

ca, panorama que se vería transformado de manera importante en caso de que se apruebe el proyecto de Ley de Recurso Hídrico que actualmente se tramita en la Asamblea Legislativa<sup>1</sup>. Dicho proyecto plantea un nuevo marco institucional, con un ente rector y con una serie de instancias que permitirían la participación, en diferente grado, de todos los actores vinculados con el tema en la toma de decisiones. En ese sentido, se crearían el Consejo Nacional del Recurso Hídrico y los Consejos Regionales, lo cual sería un avance importante. Pero, mientras dicho

texto no sea aprobado y se convierta en Ley de la República, continuaremos con el modelo vigente, modelo al cual ya se hizo referencia.

Si es importante indicar que en el país existe una figura que es digna de especial atención, debido a que está reconocida por el ordenamiento jurídico y a que implica, aunque con muchas limitaciones, una transferencia de poder por parte del Estado a las comunidades: es la figura de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados, a las cuales dedicaremos un espacio al final de este trabajo.



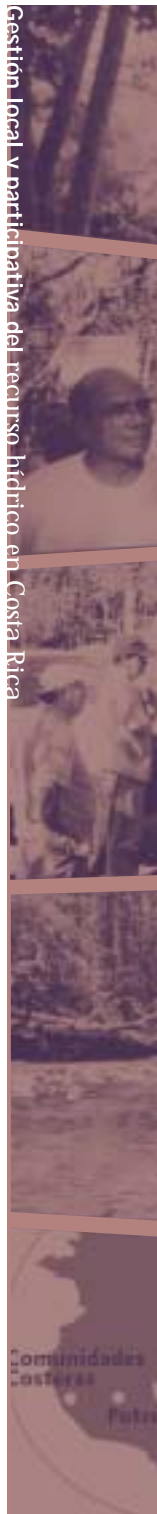


# El actual contexto internacional *y sus efectos en el país*

**¿A** quién pertenece el agua? ¿Es un bien público, común? ¿Es un bien económico? Responder a estas preguntas es algo más que hacer un ejercicio académico; tiene consecuencias prácticas en cuanto que, dependiendo la respuesta que se dé, se estará garantizando el derecho de acceso al agua de una forma equitativa y ambientalmente sostenible. Actualmente, a nivel internacional, se considera que el agua es un bien económico. Para entender las implicaciones relacionadas con esta definición, es útil examinar la evolución del pensamiento internacional en relación a la gestión del recurso hídrico.

## 1. ¿Crisis de la escasez vs. crisis de la gestión? La integración como base de la gobernabilidad del agua.

Las estimaciones indican que solamente el 0.5 por ciento del agua en el planeta es agua dulce apta para el consumo humano<sup>2</sup>. Esta realidad, sumada a la demanda intensificada y la contaminación de las fuentes superficiales y subterráneas de agua, sugiere que una crisis está emergiendo a una escala global. Un reciente informe lanzado por el World Resources Institute reveló que los sistemas de agua dulce están tan degradados que su capacidad para sustentar la vida del ser humano y de los ecosistemas está en peligro. El informe también señaló que para el año 2025, por lo menos 3.5 mil millones de personas, o casi 50 por ciento de la población



mundial, se verá afectada por la escasez de agua<sup>3</sup>.

Sin embargo, la causa de esta crisis no es la disponibilidad limitada del agua dulce. En los últimos diez años se ha llegado a un acuerdo a nivel mundial en el sentido de reconocer que la crisis del agua tiene sus raíces en la mala gestión del recurso. Esto ha quedado plasmado en la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible (1992)<sup>4</sup>, la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), la VISIÓN 21- Agua para la gente<sup>5</sup>, endosada por la conferencia ministerial en el segundo Foro Mundial sobre el Agua (2000), y en el plan avanzado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (2002).

El reconocimiento de esta situación ha venido acompañado de hechos que corroboran la vulnerabilidad del recurso y de evidencias de los problemas ligados a la gobernabilidad en la materia. Por ejemplo, en 1972, durante quince días el Río Amarillo, en China, no llegó a desembocar en el mar, pero este número de días ha ido aumentando cada año -en 1997 alcanzó 226 días<sup>6</sup>. Problemas simila-

res son visibles en otros sistemas fluviales tales como el Río del Nilo en Egipto y el Río de Colorado en los Estados Unidos<sup>7</sup>. En Costa Rica, los problemas de la gestión del agua se manifiestan en varias formas, incluyendo conflictos sociales ligados al acceso y al uso de este recurso<sup>8</sup>.

En respuesta, la Gestión Integrada del Recurso Hídrico se ha convertido en un paradigma internacional, aunque se entiende poco de cómo ponerlo en práctica. Definido como “un proceso promotor del manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales”.<sup>9</sup> Este paradigma tiene base en los principios de Dublín, que pueden resumir del siguiente modo:<sup>10</sup>

**a. Principio Ecológico** la gestión sectorial y centralista del agua no es adecuada; la cuenca hidrográfica debe servir como unidad de análisis y de conservación; la tierra y el agua necesitan ser manejadas simultáneamente; y se tiene que prestar más atención al ambiente.



**b. Principio Institucional** - la gestión del recurso hídrico debe basarse en la participación de los usuarios y de las instituciones públicas. A las mujeres se les debe reconocer su papel central en la provisión, manejo y resguardo del agua.

**c. Principio del Instrumento** - el agua dulce es un recurso finito, vulnerable, y esencial para sostener la vida, el desarrollo y el ambiente; tiene un valor económico en todas sus aplicaciones y debe ser reconocida como un bien económico.

## 2. De la Gestión Integrada a la Privatización: Impacto del financiamiento internacional y de los acuerdos de libre comercio

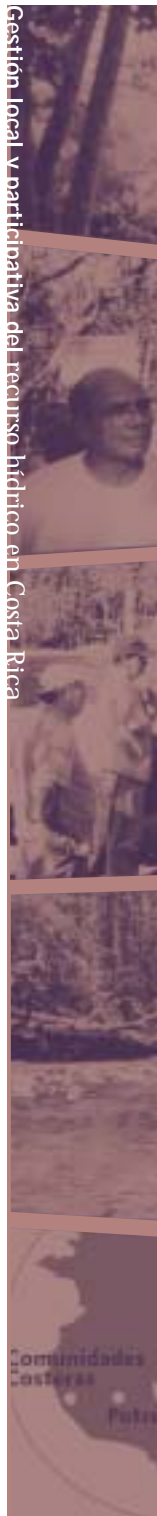
Partiendo de estos principios es que puede afirmarse que la gestión del recurso hídrico requiere de cambios significativos, lo cual implica una redefinición de las interacciones existentes hoy en día entre las políticas, las leyes, las regulaciones, las instituciones y la sociedad civil. En el contexto de las prácticas de financiamiento internacional y de los acuerdos expansivos del libre comercio, la reforma de las estructuras de

governabilidad del recurso hídrico es una necesidad y una fuente de preocupación.

Las instituciones financieras internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), han apoyado proyectos vinculados directamente con el recurso hídrico por más de treinta años, sin prestar atención a los impactos sociales o ecológicos de los mismos. Sin embargo, desde 1992, los conceptos de sustentabilidad y de gestión integrada se han utilizado por estas instituciones como pautas para sus políticas.

Específicamente, el Banco Mundial y sus organizaciones citan los principios de Dublín como modelo para su trabajo<sup>11</sup>. Así, estas instituciones promueven el concepto del agua como un bien económico, al tiempo que impulsan la reestructuración de este sector por medio de la privatización, bajo esquemas de sustentabilidad e integración. La implementación de esquemas de privatización como parte del proceso de reestructuración del sector del agua es impulsada a través de condiciones en los préstamos<sup>12</sup>.

Una revisión realizada por Sara Grusky, del Grupo de



Funcionamiento Internacional del Agua, reveló que, de los cuarenta préstamos aprobados por el FMI en 2000, doce acuerdos incluyeron condiciones que imponían la privatización del agua y/o requisitos de la recuperación de costes<sup>13</sup>. Asimismo, los préstamos de reestructuración del sector del agua del Banco Mundial también contienen requisitos como el de la apertura para la participación del sector privado<sup>14</sup>. Los préstamos condicionales responden al problema de las deudas nacionales y al intento de crear un clima de inversión atractivo para las compañías del agua<sup>15</sup>.

Un préstamo de 26 millones de dólares a Costa Rica aprobado por el Banco Mundial para un proyecto de abastecimiento de agua y de alcantarillado, expresa como uno de sus objetivos la promoción de la participación del sector privado en el marco institucional para la disposición de estos servicios en el país<sup>16</sup>.

Mientras que para algunos sectores un cierto grado de privatización puede ser deseable en casos específicos, no es evidente que sea conveniente como modelo global para la gestión del recurso hídrico o para

el abastecimiento de los servicios relacionados con el agua.

Por ejemplo, crear incentivos para que los negocios locales subcontraten con las instituciones públicas del agua para realizar servicios específicos es una forma limitada de privatización cuya conveniencia puede ser discutida. Sin embargo, la revisión de Grusky demostró que las condiciones de la privatización en acuerdos de préstamo son más amplias e implican la transferencia de derechos substantivos a las compañías extranjeras a través de contratos de gerencia, arriendos, y concesiones.

En Cochabamba, Bolivia, por ejemplo, las tarifas de abastecimiento del agua se duplicaron después de la privatización<sup>17</sup>. Un ejemplo común, la experiencia boliviana, demuestra el conflicto que se presenta entre la privatización y el concepto del agua como derecho humano. Enfrentando aumentos dramáticos en tarifas, los sectores más empobrecidos tienen que elegir entre el acceso al agua, al alimento, a la educación y a otras necesidades básicas.

La falta de compatibilidad entre los intereses de las corpo-

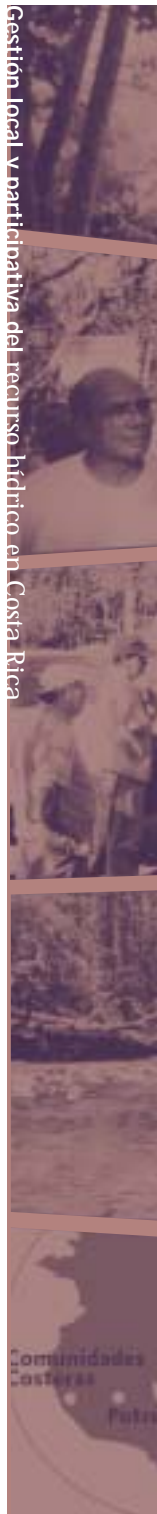
raciones privadas y el interés público también levanta preocupaciones con respecto al acceso equitativo -en calidad y cantidad- del agua y a la sustentabilidad ecológica<sup>18</sup>. Esta situación es agravada por el amplio alcance de los acuerdos de libre comercio tales como el Acuerdo General sobre el Comercio en Servicios (AGCS), el cual disminuye el control doméstico sobre los recursos hídricos.

El AGCS fue establecido durante las negociaciones de Uruguay en 1994 e incluye una disposición que indica que el acuerdo se aplica a servicios en cualquier sector, incluyendo servicios públicos esenciales<sup>19</sup>. En enero del 2000, el AGCS 2000 fue impulsado con el fin de incluir servicios específicos en las negociaciones. Una prioridad para algunos de los signatarios es la de asegurar que el acuerdo sea ampliado al sector del agua. La Unión Europea ya ha hecho una petición a los Estados Unidos, Panamá y otros países para abrir completamente el sector del agua para el uso humano y el manejo de aguas residuales<sup>20</sup>.

Las regulaciones hechas al interno Consejo del Comercio

de Servicios de la OMC impulsadas por los Estados Unidos, Suiza, Australia, Canadá, y la Unión Europea con respecto a negociaciones en servicios ambientales, también demuestran de forma aplastante que la tendencia actual va hacia una mayor liberalización en este sector y buscan eliminar las restricciones a la inversión extranjera y todas aquellas trabas significativas para el comercio de servicios ambientales<sup>21</sup>.

El impacto que en la práctica tienen estas negociaciones es que los gobiernos pueden ser forzados a prestar sus servicios de agua potable y de aguas residuales a través de la compra o la operación por parte de compañías extranjeras<sup>22</sup>. Las regulaciones domésticas también pueden ser atacadas por las corporaciones, quienes pueden denunciar que estas son trabas al comercio y a la inversión, y si posteriormente se toma una decisión en el sentido de cancelar contratos de privatización, los gobiernos tendrán que compensar a otros países o a compañías individuales por oportunidades perdidas de negocio<sup>23</sup>. Estos tipos de alegaciones ya han sido hechas por compañías del agua usando las



reglas de la inversión contenidas en acuerdos bilaterales. En Bolivia, una filial europea de Bechtel Corporation está exigiendo \$25 millones en remuneración porque en 1999 el municipio de Cochabamba canceló su contrato en respuesta a la presión pública por los aumentos de tarifas<sup>24</sup>.

En el caso del Argentina, la compañía demandó aproximadamente \$300 millones de dólares, alegando que la República de Argentina violó su deber legal de proporcionar el tratamiento justo y equitativo a los inversionistas según los términos del acuerdo bilateral con Francia. La demanda falló principalmente por argumentos técnicos: primero, los demandantes no buscaron reparación en las cortes administrativas de la Provincia de Tucumán según los requisitos de su contrato; y en segundo lugar, puesto que el contrato fue firmado con la Provincia, la única base alternativa para asignar responsabilidad a la República era si esta misma no perseguía de buena fe la resolución de conflictos entre la Provincia de Tucumán y los demandantes - algo que los hechos no demostraron.

### 3. Resistencia de la sociedad civil y alternativas

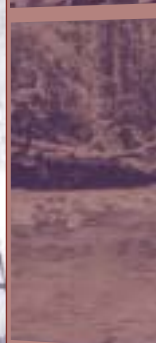
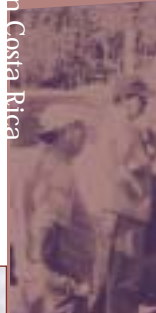
Los principios de Dublín continúan generando discusiones sobre los conceptos del agua como bien económico y del agua como bien social, particularmente en el contexto de lo que implican estas caracterizaciones para la gestión del recurso. Por lo tanto, ha emergido una coalición de organizaciones que se han unido para desafiar la actual tendencia internacional y para promover alternativas<sup>25</sup>. Su presencia, a través del Proyecto Azul del Agua, fue visible durante el 2do Foro Mundial del Agua, en la Haya, donde la lucha por evitar la privatización de este recurso quedó reflejada en la declaración del grupo de organizaciones no gubernamentales que rechazó la visión del Consejo Mundial del Agua.

Desde entonces, los grupos se han reunido en varios foros internacionales, incluyendo una reunión estratégica celebrada en Ottawa en octubre de 2002, donde los participantes convinieron que su estrategia de acción para el 3ro Foro Mundial del Agua en Kyoto (marzo 16-23, 2003) sería la de promover un modelo de gober-

nabilidad del agua basado en conceptos democráticos<sup>26</sup>. En este foro, se dio a conocer una reciente declaración publicada por el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Culturales y Sociales en la cual se hacía énfasis en el acceso al agua como un derecho humano<sup>27</sup>. Estos acontecimientos nos indican que estamos ante un momento apropiado para proponer estructuras alternativas para la gestión de este finito y vulnerable recurso.



Gestión local y participativa del recurso hídrico en Costa Rica





Comunidades Costeras  
Patrimonio

# Gestión alternativa del recurso hídrico en el mundo

## algunas experiencias modelo

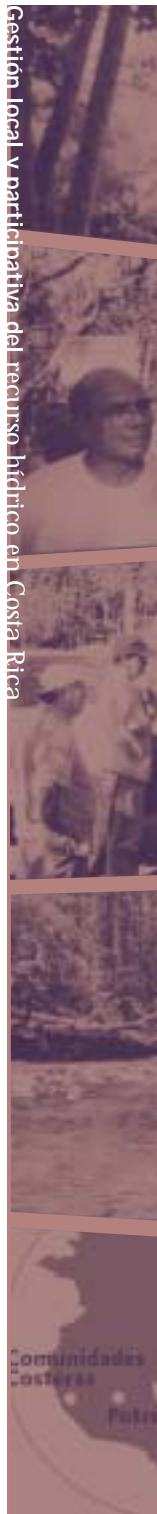
*“Las distintas perspectivas –la del intelectual, la del político y, ahora también, la de los liderazgos de los movimientos sociales, en las ONGs– deben contribuir todas, en el debate público, para que se alcance el equilibrio entre lo ideal y lo posible.”<sup>28</sup> Fernando Henrique Cardoso*

**S**i relacionamos las palabras de Fernando H. Cardoso con el tema de la gestión del recurso hídrico, éstas traen a colación dos puntos importantes:

**a.** La necesidad de construir foros para el diálogo, espacios que permitan y promuevan la expresión de ideas, de percepciones y de experiencias diversas. Esa es la base de un proceso democrático. La democracia aplicada al tema de la gestión del agua es fundamental, porque la transferencia de responsabilidades en materia de manejo de este recurso por parte del Estado hacia el mercado o hacia las comunidades produciría, no solamente un cambio institucional, sino también un cambio político sumamente profundo, lo cual significaría una evolución en la manera en que los

ciudadanos pueden articularse y dar respuesta a sus necesidades; y

**b.** Para alcanzar el equilibrio entre lo ideal y lo que es posible, uno debe reconocer que las comunidades se movilizan dentro de parámetros sociales, económicos, políticos, geográficos y legales, parámetros que no siempre son definidos por todos los miembros de éstas, y estos parámetros limitan la capacidad de las comunidades de actuar de una forma totalmente autónoma. El que existan comunidades que disponen de recursos financieros así como de la capacidad técnica e institucional necesaria, explica el por qué de la existencia de ejemplos de gestión local y participativa; pero, también ha sido necesario contar con el apoyo de los gobiernos nacionales y/o



de organizaciones internacionales. Asimismo, las características distintas de cada comunidad, ciudad, o región sugieren que no hay un modelo único de gestión local.

El objetivo de esta sección es mostrar algunos ejemplos de experiencias en las que algunas comunidades han tomado el control sobre el recurso hídrico y los servicios ligados a éste, así como identificar aquellos elementos que, según nuestro criterio, las han hecho exitosas.

## 1. “Presupuestos Participativos”: El modelo de Porto Alegre para el servicio de abastecimiento de agua

### **A) Estructura y proceso**

Creado en 1961 por el municipio de Porto Alegre, el Departamento de Abastecimiento de Agua y Saneamiento (DMAE) es la entidad pública que proporciona el agua y los servicios sa-

nitarios en la ciudad. El departamento tiene personería jurídica propia, autonomía operacional e independencia financiera. Específicamente, DMAE no recibe ningún subsidio ni hace pago alguno al municipio, sus decisiones no se sujetan a interferencia por parte de éste, y todos sus beneficios son reinvertidos en sus propios sistemas<sup>29</sup>. Dos órganos del DMAE son particularmente significativos:

- Consejo de Deliberación- controla y aprueba todas las operaciones y decisiones tomadas por DMAE, incluyendo planes de trabajo, contratos, tarifas, y propuestas presupuestarias. El Director General de DMAE preside este Consejo, dentro del cual hay representantes de organizaciones de la sociedad civil. El Alcalde de Porto Alegre selecciona a los miembros del Consejo de una lista de tres candidatos propuestos por cada una de las organiza-

### Cuadro 1: Organizaciones representadas en el Consejo de Deliberación

- |   |   |
|---|---|
| - Asociación de Comercio de Porto Alegre  | - Sociedad de Economía del Río Grande del Sur             |
| - Sociedad de Ingeniería del Río Grande del Sur   | - Asociación Médica del Río Grande del Sur                |
| - Centro de Industria del Río Grande del Sur  | - Asociación de Protección Ambiental del Estado           |
| - Universidad Federal del Río Grande del Sur  | - Asociación de Prensa del Río Grande del Sur             |
| - Instituto de Abogados del Río Grande del Sur  | - Sindicato de Porto Alegre de Asociaciones de Vecindad   |
| - Sindicato de Bienes Raíces Intermediario y Administración de Condominios del Río Grande del Sur | - Departamento de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos |
| - Sindicato de Empleados Municipales de Porto Alegre  |   |

ciones que se mencionan a continuación. El período de funciones es de tres años<sup>30</sup>. Un miembro de cada una de las siguientes organizaciones forma parte del consejo (ver cuadro 1).

- Consejo Presupuestario Participativo - creado en 1989, cuando el Partido Socialista de los Trabajadores ganó las elecciones. El proceso seguido en materia de presupuesto se aplica a todas las actividades del Estado de Río Grande del Sur. Este proceso está basado en la participación voluntaria de los ciudadanos, quienes asisten en representación de su vecindario o a título personal, por tener interés en un tema específico<sup>31</sup>. En el Consejo se decide sobre cuáles proyectos y actividades el municipio debe impulsar prioritariamente.

Con referencia al abastecimiento de agua y saneamiento, se realizan reuniones bajo la dirección del DMAE en cada una de las 16 vecindades de Porto Alegre. Los ciudadanos deciden sobre la forma en que deben ser invertidos los recursos públicos. Hay un total de 51 reuniones al año. En estas reuniones se elige

a los representantes del Consejo Presupuestario Participativo - una entidad permanente que discute, sugiere y decide como mejorar Porto Alegre. La elección de representantes esta basada en una estructura proporcionada, establecida por el número de participantes en las reuniones<sup>32</sup>.

Una vez que las decisiones se tomen, su viabilidad técnica es determinada por el DMAE según los criterios establecidos por el Consejo Presupuestario Participativo. Enseguida, el DMAE prepara un plan de inversión. Una vez que el plan sea aprobado por el Consejo Presupuestario Participativo, se organizan comités para supervisar la implementación del mismo<sup>33</sup>.

Con respecto a las tarifas, el Consejo de Deliberación es la entidad que toma las decisiones finales. Pero, cuando el DMAE propone cambios a su política, también se busca la aprobación del Consejo Presupuestario Participativo<sup>34</sup>.

### ***B) Resultados:*** **Sustentabilidad del servicio y sostenibilidad ambiental**

Mientras que la población de Porto Alegre ha incrementado 100% en los últimos 40 años, el



DMAE ha podido ampliar la cobertura de sus servicios. En 2001, el abastecimiento de agua fue proporcionado a 99.5% de la población. Asimismo, entre 1990 y 2001, los servicios de saneamiento fueron extendidos de un 70% a un 84% de la población y el tratamiento de aguas residuales creció del 2% al 25% en el mismo período<sup>35</sup>. Entre 1991 y 2001 también hubo una disminución del agua desperdiciada (de 50% a 34%) y en 2001 solamente hubo un 10% de recibos no pagados.

Las responsabilidades del departamento también incluyen la protección de los cursos del agua que corren dentro del municipio. El problema es que las propias operaciones de aguas residuales del DMAE causan contaminación debido a las descargas crudas en el lago Guaíba (la fuente principal de agua). Por esto, DMAE tiene un interés en aumentar el tratamiento de aguas residuales y de mantener o mejorar la calidad de los recursos naturales. Por lo tanto, el DMAE promueve actividades de educación pública sobre temas ambientales y ha iniciado un programa para restaurar la natación segura en el lago Guaíba<sup>36</sup>.

### **C) Límites y posibilidades**

Dos preocupaciones emergen de la experiencia de los presupuestos participativos. Primero, la participación se limita sobre todo en las opciones de la inversión para la infraestructura en vez de opciones con objetivos más generales. Además, hay evidencias que muestran que aunque el número de ciudadanos que participa actualmente en este proceso en Porto Alegre (estimados en 16,000) es de bajos ingresos, el proceso no ha permitido a los individuos más pobres influir en las decisiones de asignación de los recursos públicos<sup>37</sup>. Los resultados de una investigación (1991) que tuvo lugar en 150 municipios de Brasil demuestran que los ciudadanos más pobres están más preocupados por el costo de vida y las oportunidades de trabajo que por los asuntos de infraestructura, el foco principal del presupuesto participativo<sup>38</sup>.

A pesar de esto, es evidente que, dado que los gobiernos tienen que explicar y divulgar al público todo lo referido a sus recursos y sus gastos, el proceso ha evitado negociaciones basadas en intereses propios, ha hecho más transparente la toma de decisiones y ha aumentado la

responsabilidad gubernamental<sup>39</sup>. Al mismo tiempo, el presupuesto participativo ha estimulado otras iniciativas participativas, incluyendo el proyecto de 'Ciudad Constituyente' (Ciudad Constitutiva), teniendo como objetivo el que se planteen discusiones sobre el futuro de Porto Alegre con una perspectiva más amplia y a un plazo más largo<sup>40</sup>.

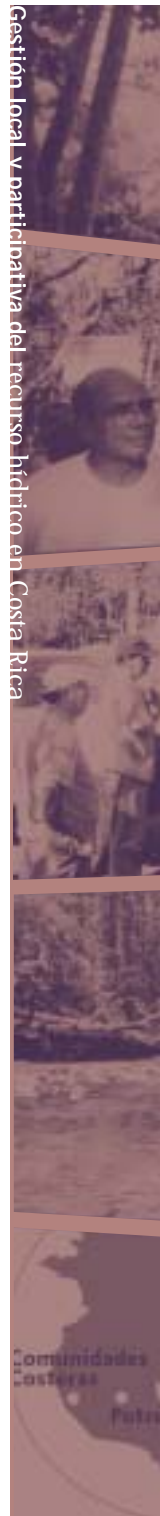
Tratando de aplicar el presupuesto participativo en el contexto del abastecimiento de los servicios del agua, la experiencia de Porto Alegre emerge como un ejemplo exitoso de coadministración así como un ejemplo de una utilidad pública eficiente. Sin embargo, para lograr una implementación exitosa de este tipo de modelo en otras comunidades es fundamental tener en cuenta el contexto. Se ha sugerido que varias condiciones son necesarias, incluyendo voluntad política para transferir poder, postura política para evitar el clientelismo, control financiero y recursos para invertir<sup>41</sup>. Además, es importante observar que, en general, los habitantes de Porto Alegre demuestran una amplia cultura de participación política y una importante tradición de activismo comunitario<sup>42</sup>.

## 2. ASOHORMIGUERO: Asociación de Usuarios en Colombia

### A) Estructura y Proceso

Una epidemia de cólera en 1991 llevó a la comunidad de El Hormiguero a tomar medidas para mejorar la condición del agua por medio de un proyecto de aprendizaje en equipo que involucró al gobierno y a EMCALI, la empresa municipal de servicios públicos. El proyecto incluyó un diagnóstico de la calidad del agua, así como una estrategia para el saneamiento y para mejorar las condiciones de higiene, incluyendo la selección de la tecnología que se iba a usar, así como de la estructura administrativa<sup>43</sup>.

En 1994, la construcción del sistema de acueducto y alcantarillado sanitario se inició con el apoyo financiero del Plan Internacional, EMCALI y del Departamento de Salud. En 1996, la comunidad definió que una asociación de usuarios sería la estructura administrativa apropiada para la prestación del servicio de agua potable y de los servicios de saneamiento. Asohormiguero, una organización comunitaria, fue creada para manejar y mantener el sistema de abastecimiento de agua<sup>44</sup>.



La Asamblea está conformada por todos los usuarios conectados legalmente al sistema de agua (aproximadamente 335). Ésta delegó la administración del acueducto a la Junta Directiva, la cual está integrada equitativamente por cuatro hombres y cuatro mujeres, los cuales son elegidos democráticamente para asumir los cargos de presidente, tesorero, secretaria, fiscal, fiscal sustituto, vocal, y dos personas más<sup>45</sup>.

### **B) Resultados**

#### **Sustentabilidad del servicio, mejor calidad de vida y una sensibilidad social respecto del tema del agua.**

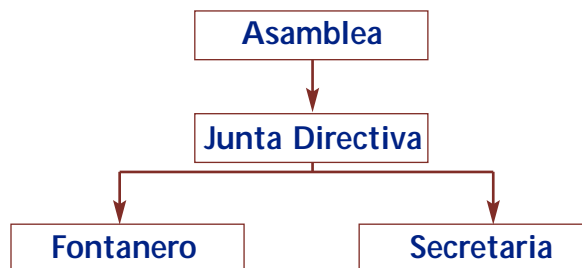
Entre 1983 y 1996, el sistema del agua de la comunidad estaba bajo el control de la Junta Administradora del Acueducto - una organización establecida y promovida por el Instituto Nacional de Salud<sup>46</sup>. Durante este

período el agua era de mala calidad, teniendo a menudo contaminación fecal; el sistema de bombeo se dañaba con frecuencia; y la red de distribución se bloqueaba con barro<sup>47</sup>. En estas condiciones, la morosidad era de un 80% y la tarifa mensual de US\$ 0.20<sup>48</sup>.

Actualmente, el agua potable está disponible 19 horas al día y los réditos generados del pago de tarifas cubren los costes asociados con la administración, la operación, y el mantenimiento del sistema de abastecimiento. La morosidad es de 10%, a pesar de que la tarifa mensual se aumentó a US\$ 3<sup>49</sup>. La Asamblea de Usuarios aprobó este aumento.

Análisis de la calidad del agua son realizados por la Secretaría de Salud cada tres meses y los resultados se proporcionan a la Junta Directiva. Los resultados demuestran que el

**Cuadro 2: Organigrama de Asohormiguero**



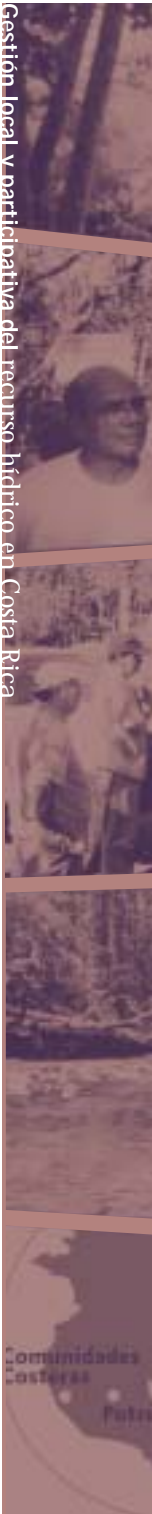
agua es apta para consumo humano, un hecho apoyado por una disminución de la incidencia de enfermedades relacionadas con la calidad del agua en la comunidad<sup>50</sup>. Sin embargo, un estudio de caso realizado por el Instituto de Investigación y Desarrollo en Agua Potable, Saneamiento Básico y Conservación del Recurso Hídrico en noviembre de 2001 sugiere que existen dudas por parte de los usuarios "...porque conciben que el agua de pozo no es de igual calidad que el agua que se capta del río"<sup>51</sup>. En respuesta, la Junta Directiva está realizando un programa de control y monitoreo con los usuarios<sup>52</sup>.

### ***C) Límites y posibilidades***

En la comunidad existen aproximadamente 400 viviendas ocupadas, de las cuales 70 (17.5%) están conectadas ilegalmente al sistema. Esta importante cantidad de usuarios ilegales es significativa por dos razones. En primero lugar, pone en duda la legitimidad de Asohormiguero - a pesar de ser una organización comunitaria, es posible que no haya adquirido aceptación y reconocimiento como abastecedora del servicio por todos los miembros de la comunidad. En

segundo lugar, puede socavar valores sociales como la equidad, la honradez y la responsabilidad solidaria. Si éstos son percibidos por los usuarios legalmente conectados como problemas y Asohormiguero no toma ninguna medida para revertir esta situación, su viabilidad como iniciativa, a largo plazo, puede ser amenazada. A pesar de estas debilidades potenciales, Asohormiguero también ilustra dos de los aspectos más positivos de la gestión comunitaria: la flexibilidad y el reconocimiento de la equidad de género en cuanto a liderazgo y participación.

Como organización comunitaria, Asohormiguero puede funcionar dentro de las condiciones culturales que caracterizan a la comunidad a la cual sirve. Esto permite que funcione con un mayor grado de flexibilidad y adaptabilidad ante circunstancias que cambian. La Junta Directiva maneja el acueducto de forma tal que considera las condiciones socioeconómicas de los usuarios. Por ejemplo, en época de lluvias, cuando los areneros no pueden extraer arena del río, la tarifa no es cobrada hasta que la situación mejore<sup>53</sup>. Esta lógica muestra cierta



sensibilidad social, puesto que la extracción de arena del río Cauca es una de las principales actividades económicas en esta comunidad y el ingreso promedio mensual de un arenero puede disminuir de US\$ 134 en la época seca a US\$ 32 en la época de lluvias<sup>54</sup>. En vez de funcionar desde una racionalidad económica, Asohormiguero trata de “generar condiciones que permitan sostener el acueducto a partir de la capacidad del usuario, adecuándose a las necesidades y posibilidades de la comunidad<sup>55</sup>.”

Un principio de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico es la necesidad de reconocer a las mujeres su papel particularmente central en la disposición, la gestión y la conservación del agua. En la comunidad de El Hormiguero esta idea se tradujo en el concepto de que una organización de género equilibrada es más eficaz que una formada solamente por los hombres o las mujeres<sup>56</sup>. Para lograr este equilibrio la comunidad necesitó:

- Reconocer que los roles de liderazgo no deben ni necesitan ser estáticos;
- Reconocer que cada hombre

y mujer es un líder potencial - esta idea fue fundamental porque mientras las mujeres en esta comunidad tenían papeles centrales en la unidad familiar, los hombres seguían siendo los responsables por tomas de decisiones; y

- Impulsar la participación de hombres en actividades y objetivos de la comunidad. Históricamente, las mujeres en El Hormiguero fueron más activas en organizaciones comunitarias, incluyendo el comité del agua, porque los hombres percibieron estas actividades como una pérdida de tiempo, como fuentes de conflictos, y como algo improductivo, en lo que no se percibían ingresos<sup>57</sup>.

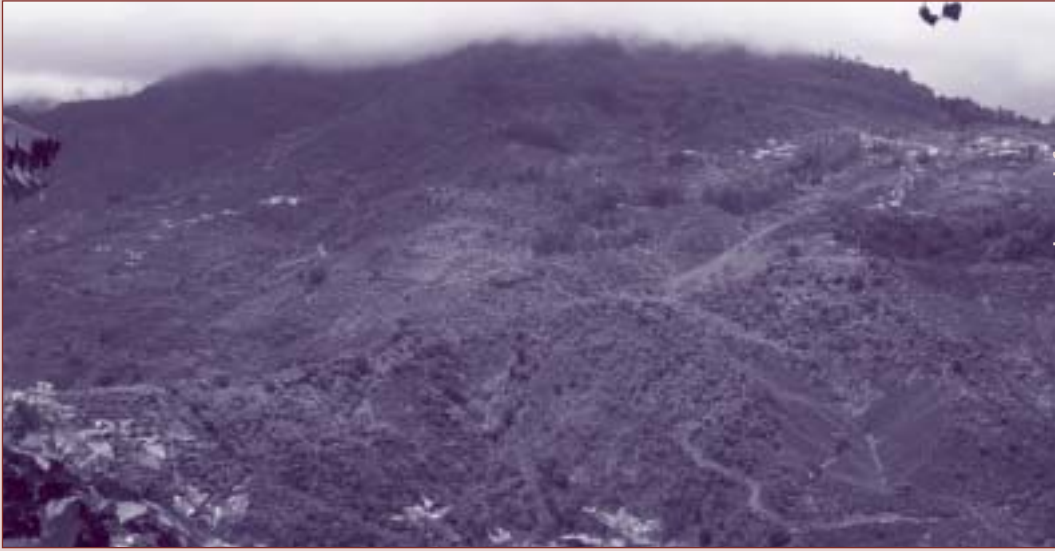
Actualmente, la integración equitativa de la Junta Directiva demuestra el éxito de esta comunidad en su esfuerzo por realizar estos tres objetivos y por desarrollar una identidad colectiva. Según lo expresado por el presidente de la junta: “Cuando yo tome la presidencia, les dije, yo aquí no voy a tomar decisiones solo, aquí tenemos que trabajar en equipo, porque si decidimos aceptar estos cargos es porque todos vamos a luchar por esto juntos<sup>58</sup>.”

# La gestión comunitaria *del recurso hídrico* *en Costa Rica*

Esta sección contiene una descripción de algunas experiencias de gestión local y participativa del recurso hídrico en tres comunidades rurales de Costa Rica. Las tres son experiencias muy diversas, tanto en los procesos como en los resultados, pero con una cosa en común: la defensa del recurso hídrico para mejorar la calidad de vida de las comunidades. A través de los últimos dos años hemos tenido la oportunidad de acompañar estos procesos y consideramos necesario que estas experiencias se sistematizaran ya que de ellas se pueden extraer lecciones muy importantes que pueden ser replicadas en la región o por lo menos ser conocidas. Asimismo se incluye un análisis de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS) como un ejemplo muy importante de gestión local de mucha presencia en el país.







## 1. Articulando esfuerzos en pro de la protección del recurso hídrico en la sub-región de Los Santos: el caso COPROARENAS

### A) La problemática en torno al recurso hídrico y el esfuerzo por resolverla

La sub-región de Los Santos, conformada por cantones de Tarrazú, León Cortés y Dota, se encuentra ubicada en la parte alta de cuatro importantes cuencas hidrográficas del país, a saber las de los ríos Savegre, Pirris, Damas y Naranjo. Ésta se caracteriza por ser una de las zonas con mayor precipitación al año, a lo cual se suma el hecho de que posee

una geografía quebrada, con lo cual el principal problema en torno al recurso hídrico no es el de la cantidad, sino, más bien, el de la calidad. Así lo han confirmado diferentes estudios realizados por instituciones públicas, así como el hecho de que la sub-región sea una de las zonas del país con mayor incidencia de cáncer gástrico, situación que se está investigando si tiene relación con el agua que se consume. Múltiples

podrían ser las causas de este problema, estando en el centro de las mismas el hecho de que en estos cantones, de vocación eminentemente cafetalera, se han utilizado prácticas productivas poco compatibles con la protección del ambiente y, en particular, de las áreas de recarga acuífera, ríos y nacientes. El uso de agroquímicos, la tala indiscriminada de bosques, las quemas, los movimientos de tierras, la utilización de terrenos

quebrados para plantaciones son solamente algunas de estas prácticas, las cuales han tenido efectos devastadores en la calidad del agua que ahí se produce y, por ende, en la calidad de vida de los habitantes.

Debido a esta situación, en el año 2000 un grupo de representantes de diferentes instituciones, así como de sectores organizados de la sociedad civil creó la Comisión para el Rescate, la Protección y Conservación de las Áreas de Recarga y Nacientes de Los Santos (COPROARENAS). El objetivo de dicha comisión era, en ese momento, el articular esfuerzos, acciones tendientes a revertir ese proceso de deterioro que venía sufriendo el recurso hídrico en la zona. El principal marco de acción, durante los primeros años, fue el de la resolución de conflictos vinculados con el acceso al recur-

so y su protección. Tanto las oficinas subregionales del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) como del Ministerio de Salud, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y las Municipalidades -instituciones con competencias en la materia- encontraron en COPROARENAS un espacio para realizar su gestión de manera coordinada e integrada, amparándose en la legislación que en esta materia existe en el país, y agotando, en primera instancia, la vía administrativa, sin necesidad de llevar todos los casos a los tribunales. En este sentido, desde el año 2000 hasta el año 2004, COPROARENAS ha atendido más de 80 casos (por contaminación, tala ilegal, irrespeto a las áreas de protección, desvío de cauces, etc.), de los cuales sólo uno se presentó la denuncia ante los tribunales. El resto, se resolvió por

la vía de la conciliación.

## **B) Resolución de conflictos en torno al recurso hídrico**

En términos meramente operativos, podríamos señalar que el procedimiento para llegar a la solución de estos casos se inicia de dos maneras: a partir de una denuncia que un particular presenta ante alguna de las instituciones antes mencionadas (MINAE, Ministerio de Salud, municipalidades) o a partir del trabajo que, de oficio, las mismas realizan (inspecciones, visitas de campo). Iniciado el proceso, se intenta establecer contacto con las partes involucradas (principalmente con la persona o las personas que a partir de su conducta ponen en peligro la calidad del agua de una naciente o de un área de recarga, ya sea porque están irrespetando las áreas de pro-





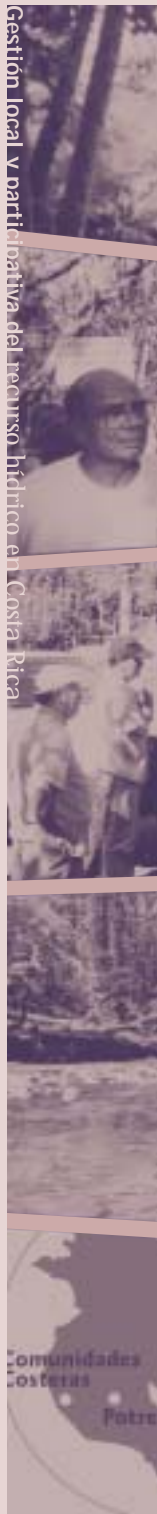
tección, talando árboles, sembrando café, utilizando agroquímicos, realizando movimientos de tierras) Una vez que se ha dado el contacto, se le indica en qué consiste la conducta irregular en la que está incurriendo y se le señala la manera de proceder correctamente. Incluso, en muchos casos se le facilitan recursos para que rectifique su conducta, como cuando se le donan árboles para que reforesten el área de protección de la naciente, quebrada o río. En la inmensa mayoría de los casos, la persona denunciada

acepta voluntariamente variar su comportamiento y acatar las recomendaciones que las instituciones hacen, tal y como se indicó anteriormente. Posteriormente, lo que queda es realizar labores de monitoreo, con el fin de verificar si lo dispuesto ha sido efectivamente acatado. En caso de que no sea así, se presenta la denuncia correspondiente ante la Fiscalía Ambiental y se inicia el proceso penal.

Durante todo el proceso, COPROARENAS opera como el ente o el espacio en el cual las instituciones

coordinan su accionar. En las sesiones mensuales de la Comisión, la institución que conoce de la denuncia o que tuvo conocimiento de la situación irregular que se está dando en torno al manejo de una naciente, área de recarga, quebrada o río, procede a comunicarla a las demás. En algunos casos se recibe a las partes. Ahí mismo se acuerda el día para la inspección y se determina qué institución facilitará el transporte para realizar la misma, así como los funcionarios que asistirán. Se debe tener en cuenta que muchas de esas visitas son a comunidades cuyo acceso es complicado, por lo que se debe disponer de vehículos de doble tracción.

A partir de ese momento se abre un expediente administrativo, al cual tienen acceso los representantes de las diferentes insti-



tuciones representadas en COPROARENAS. Desde el momento en que todas las instituciones están enteradas del caso, éstas actuarán de manera conjunta en la búsqueda de una solución que respete y haga respetar el marco de la legalidad vigente. Esto permite que no hay duplicidad de acciones y que se dé una respuesta integral al problema.

### C) Fortalecimiento

En el año 2002, el proceso iniciado por COPROARENAS se ve fortalecido, gracias al trabajo conjunto que desde ese momento ha venido realizando con el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA). En esta alianza, CEDARENA ha servido de facilitador, aportando recursos humanos, técnicos y económicos al proceso. Como parte de esas labores, lo primero que se hizo fue un

diagnóstico de la situación del recurso.

En cuanto al diagnóstico de la situación del recurso en la sub-región, cabe señalar que los principales problemas que se identificaron están los relacionados con las prácticas productivas que se siguen implementando en la sub-región, prácticas a las que ya se hizo alusión. Pero, además, se identificaron otros problemas: la falta de información sobre el tema, escasa participación de la sociedad civil, el mal manejo de las áreas de protección y la falta de recursos.

Así como una identificación de los distintos actores interesados en trabajar en pro del agua y del ambiente en la zona.

Además de las instituciones que, por ley, son competentes en la materia, se identificaron otros actores: Asociaciones Administradoras de Sistemas

de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS), Policía Comunitaria, estudiantes, Cooperativas, productores, organizaciones ambientalistas, usuarios de servicios públicos ligados al agua, entre otros.

Para ello, se realizó un “Primer Encuentro Sub-regional Los Santos en pro del agua”, actividad a la que asistieron más de 45 personas y en la que se acordó que COPROARENAS sería la instancia a través de la cual se canalizarán los esfuerzos dirigidos a rescatar, proteger y conservar un recurso tan vital como lo es el agua en la sub-región.

A partir de ese momento, lo que seguía era diseñar un plan de trabajo, con actividades concretas. Dicho plan se ha venido implementando, ejecutando y afinando según las nuevas necesidades identificadas en el camino. Los dos ob-



jetivos a los que se les ha venido dando prioridad son: fortalecer a COPROARENAS y obtener la declaratoria de un Área Silvestre Protegida que abarque cuatro de los cerros que aún conservan buena parte de su cobertura boscosa y en los cuales se encuentran una importante cantidad de áreas de recarga y nacientes, las mismas que abastecen de agua a muchas comunidades y que, de idearse y ejecutarse un plan de manejo dentro del área que se declare zona protectora, vendrían a convertirse en una garantía para la

existencia de agua en cantidad y calidad para los tres cantones.

Para fortalecer a COPROARENAS se ha procedido a constituir una Asociación que lleva ese mismo nombre, lo cual permitirá gestionar recursos propios para ejecutar otras de las actividades contempladas en el plan de trabajo, algunas de las cuales son: continuar con la labor de resolución de conflictos vinculados con el recurso hídrico; realizar campañas de educación ambiental, tanto en los centros educativos como en los medios de comuni-

cación locales; realizar talleres de capacitación en materia de protección del recurso hídrico; incorporar a otros actores al proceso; incidir en la elaboración de los Planes Reguladores de los tres cantones; compartir la experiencia de COPROARENAS con otros actores que, en diferentes lugares del país, han venido realizando actividades afines; e incidir en las prácticas productivas que se han venido utilizando en la sub-región. Muchas de estas tareas ya se están ejecutando, tanto por parte de la Comisión como un todo, como por algunos de los actores miembros.

En cuanto a la declaratoria de una zona protectora, cabe señalar que ésta no es un fin en sí mismo, pues, una vez creada, debe diseñarse e implementarse un plan de manejo para su consolida-



ción. Dicho plan de manejo implicará una regulación especial de las actividades que se realizan en los cuatro cerros que conformarían dicha área silvestre protegida: La Trinidad, La Roca, Abejonal y San Pedro. En este sentido, va a ser importante obtener recursos para el Pago por Servicios Ambientales a favor de los propietarios de los terrenos ahí ubicados, pero, también para financiar actividades productivas amigables con el medio ambiente (agricultura orgánica, ecoturismo, actividades agro-silvo-pastoriles).

El 26 de junio de 2004 se realizó el “Segundo Encuentro Sub-regional Los Santos en pro del agua”, al cual asistieron más de 50 personas, representantes de los más diversos sectores, pero todas ellas con las mismas inquietudes en torno al recurso hídrico. En di-

cha actividad se contó con la participación de representantes del Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (AYA) y del Servicio Nacional de Riego y Avenamiento, quienes brindaron información técnica en materia de la dinámica del recurso hídrico y de protección del mismo. Además, representantes del PH Pirrís dieron a conocer el trabajo que han venido realizando con estudiantes de primaria en materia de reforestación de áreas de protección de nacientes. Por su parte, los representantes de CEDARENA hicieron dieron una charla sobre herramientas para la protección del recurso hídrico y los funcionarios del MINAE explicaron en qué consiste en el proyecto de creación de una zona protectora, así como los beneficios que esto traerá. Como se puede ver, este “Segundo Encuen-

tro” permitió socializar cierta información estratégica y dotar de herramientas conceptuales y prácticas a un importante número de personas involucradas con la gestión del recurso, quienes transmitirán lo aprendido sus compañeros, a sus comunidades.

#### **D) Lo aprendido...**

De esta experiencia de gestión del recurso hídrico lo más importante de recalcar es que encontramos en la misma a una serie de actores locales (instituciones del Estado y grupos de la sociedad civil con presencia en la sub-región de Los Santos) quienes comparten una preocupación (la calidad del agua que consumen los pobladores, así como la sostenibilidad de los ecosistemas), ante lo cual buscan soluciones de manera conjunta y participativa, cada uno aportando según sus capaci-



dades, sus competencias. Eso no quiere decir que en COPROARENAS ya estén participando todos esos actores; sin embargo, el objetivo es que los que no se han involucrado plenamente, lo hagan pronto (como el sector productivo).

En el caso de COOPESANTOS, una de las cooperativas más importantes de la sub-región, junto a COOPEDOTA y COOPETARRAZÚ, tenemos que ésta, por un acuerdo de su Asamblea General, destina el 60% de su fondo de bienestar social a la compra de tierras en las que se

ubican las nacientes de las que se abastecen algunas de las ASADAS de la sub-región, con el fin de que puedan protegerlas y asegurar la calidad del agua que utilizan para prestar su servicio. Esta es una iniciativa que, si bien no surgió de COPROARENAS, se realiza de manera coordinada, en el marco de este proceso integral. Entre la Comisión y la Cooperativa existe una buena relación y ambas conocen del trabajo que cada una realiza.

Ahora, es fundamental indicar que un proceso de estos tiene

su propia dinámica, su propio ritmo, el cual estará determinado, en parte por los recursos con que se cuente, pero también por circunstancias más complejas. En este caso concreto, hemos visto cómo ésta es una zona del país que depende básicamente de la producción cafetalera y cómo esa producción ha implicado la utilización de prácticas nocivas para la calidad del recurso hídrico que ahí se utiliza, tanto para consumo humano como para las actividades productivas mismas. Eso es algo que no puede corregirse de un día para otro. Se requiere de un proceso que pasa por la concientización, hasta llegar a la implementación efectiva de prácticas humanas más amigables con el ambiente. En eso se está trabajando.



Gestión local y participativa del recurso hídrico en Costa Rica



## 2. Comisión para el Manejo de la Cuenca del Río Potrero: Una iniciativa local para la Gestión del Recurso Hídrico con visión de Cuenca

### A) Panorama de las Comisiones de Cuenca en Costa Rica

En Costa Rica no existe un marco legal que permita la creación de organismos de cuenca con una estructura definida y capacidad de manejo de recursos para el logro de sus objetivos. Esto ha generado que en la práctica, diversas instituciones con competencia legal en torno al recurso hídrico, coordinen directamente con las comunidades y actores locales para lograr la consecución de metas

relacionadas con el uso, protección y conservación del agua.

En algunas ocasiones estos espacios de trabajo, han logrado formalizar su situación por medio de mecanismos legales que institucionalicen sus acciones. Las Comisiones de Cuenca que nacieron bajo esta realidad son la Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón (única Comisión creada por medio de Ley), la Comisión Coordinadora de la

Cuenca del Río Grande de Tárcoles y la Comisión para el Manejo de las Cuencas de los Ríos Bananito, Banano y Estrella; estas últimas institucionalizadas vía decreto ejecutivo.

El Proyecto de Ley del Recurso Hídrico<sup>59</sup>, actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa, pretende dar una respuesta a la evidente necesidad de una instancia a nivel de cuenca que se encargue de la planificación y gestión del recurso. De esta forma, el proyecto divide el

país en unidades hidrográficas correspondientes a una cuenca, una porción de cuenca o a un conjunto de cuencas. En cada una de estas unidades se instalará un Organismo de Cuenca de la Dirección Nacional de Recurso Hídrico y un Consejo de Cuenca, que será un órgano de representación intersectorial, tanto de instituciones del Estado como representantes de la comunidad, sector académico e interesados directos en las actividades de esta unidad, sus miembros tendrán capacidad de deliberación y decisión sobre diversos temas relacionados con la actividad en la respectiva unidad hidrográfica.

Por ahora, coexisten en nuestro país experiencias de Comisiones de Cuenca con respaldo normativo, y otras que sin tener este soporte, también trabajan de forma coordina-

da y comprometida en aras de lograr una gestión integrada y eficiente del recurso hídrico, la Comisión para el Manejo de la Cuenca del Río Potrero es un importante ejemplo de este último grupo.

## **B) Contexto General de la Cuenca del Río Potrero**

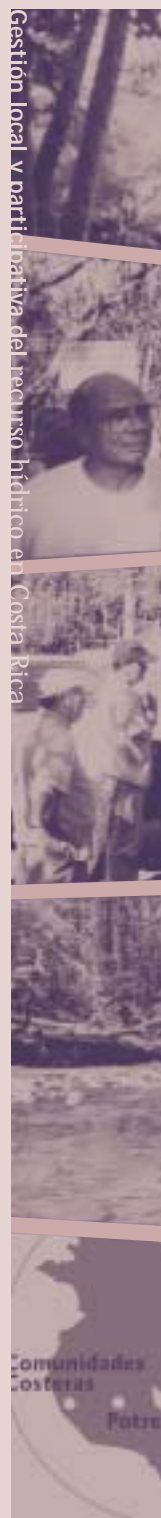
La sub-cuenca del Río Potrero, ubicada en la Provincia de Guanacaste una de las zonas más secas del país, es la principal fuente de abastecimiento de agua de los cantones de Nicoya y Hojanca. Esta sub-cuenca que se enmarca en un territorio de 2700 ha, posee numerosos acuíferos, razón por la cual tiene importancia estratégica para el desarrollo social y económico de estos dos cantones de la región.

El Río Potrero es tributario del Río Grande que a su vez es tributario del Río Morote

que desemboca en el Golfo de Nicoya. El mapa de la página 41, muestra la ubicación geográfica de la Sub-Cuenca.

En la Sub-Cuenca existen comunidades pequeñas como: Caimital, Curime, Varillal, Dulce Nombre y Casitas- Hondores, las cuales se dedican en su mayoría a actividades como la industria manufacturera, agricultura, ganadería y silvicultura. La población de estas comunidades se detalla en el cuadro 1.

De esta manera, en la zona se destacan las actividades agropecuarias, con especial relevancia el cultivo de melón, además de la ganadería extensiva y turismo aunque en baja escala. Además, según algunos estudios previos que se incorporaron al Plan de Manejo, si bien es cierto la cobertura vegetal de la sub-cuenca ha recuperado bosques, todavía se siguen dando



problemas por el mal uso y manejo de los recursos dentro de la zona.

El caso del cultivo de melón es un punto importante de destacar porque ha generado conflicto dentro de la población que le atribuye a este cultivo muchos de los daños que ha sufrido la cuenca: disminución del caudal y posibles problemas de contaminación con agroquímicos. Por esta razón uno de los principales retos en torno a la gestión del recurso hídrico es precisamente, lograr un equilibrio en-



Fuente: Plan de Manejo Sub Cuenca del Río Potrero. Junio de 2004.

tre los intereses sociales, económicos y ambientales de la zona.

El cuadro 2 siguiente señala el uso de suelo en la región. El bosque es el área que tiene mayor cobertura, seguido por las zonas de cultivo y pastos (el dato pueden variar se-

gún la época del año, debido a que los usos de cultivo y pastos se alternan durante este periodo)

Los principales problemas de la sub-cuenca, señalados por la población, se encuentran detallados en el siguiente cuadro 2.

Ante las actividades que se dan en torno al recurso hídrico en la región, los diferentes intereses imperantes y la escasez del agua, existe una preocupación creciente entre sus pobladores sobre cuál es la mejor, más efectiva y sostenible forma de gestionar el recurso, encontrando equilibrios entre el uso

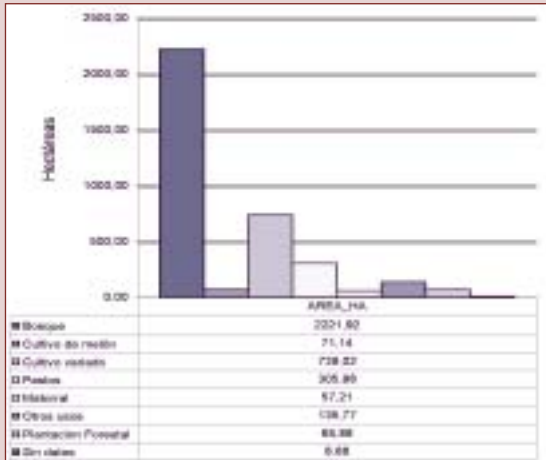
**Cuadro 1. Población de Potrero**

Comunidad	Población			
	Masc.	Fem.	Total	%
CAIMITAL	346	363	709	27,1
CURIME	316	340	656	25,1
VARILLAL	32	33	65	2,5
DULCE NOMBRE	175	153	328	12,5
CASITAS-HONDOS	428	430	858	32,8
<b>Total</b>	<b>1297</b>	<b>1319</b>	<b>2616</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Censo año 2000



**Gráfico 1. Uso de Suelo de la Cuenca**



Fuente: Plan de Manejo Sub Cuenca del Río Potrero. Junio de 2004.

para la producción, el uso para la vida, la preservación y protección del recurso. Ante estas interrogantes, surge en el año 2000 la iniciativa de la Comisión de la Cuenca del Río Potrero.

### C) Comisión para el Manejo de las Cuenas Potrero y Caimital: una alternativa para la gestión integrada del agua

Esta Comisión nace como iniciativa de varias instituciones y actores locales con competencia e intereses en materia de recurso hídrico. Aunque en este momento no cuenta con una legitimación

### Cuadro 2 Problema Central de la Cuenca del Río Potrero

Indicadores:

1. Disminución del caudal de agua superficial
2. Deterioro de la calidad del agua

Síntomas:

Problema de abastecimiento en cantidad y calidad a los usuarios para el consumo humano

Causa del síntoma:

Administración inadecuada del recurso hídrico

Problema de fondo:

Débil fiscalización y falta de compromiso de los usuarios y autoridades gubernamentales

Fuente: Documento diagnóstico para Plan de manejo de la Cuenca del Río Potrero, elaborado por ASOTEMPISQUE. Diciembre de 2003.

formal para su funcionamiento, sus integrantes comparten una visión y un compromiso real para lograr una gestión sostenible, equitativa e integrada del recurso para la zona. En un principio, la Comisión pensó en trabajar únicamente en la zona correspondiente a la cuenca del Río Potrero, sin embargo, tras varios estudios y por la necesidad de articular mayores esfuerzos, la Comisión amplía su nombre y sus funciones a las Cuencas Potrero y Caimital.

La Comisión se concibe como un espacio en el que se unen esfuerzos en aras de alcanzar una administración y manejo adecuado de los recursos sociales, económicos y ambientales que se desarrollan alrededor del recurso agua en la Cuenca del Río Potrero. Su misión, según lo explican sus miem-



bros<sup>60</sup>, es mejorar la calidad de vida de sus habitantes, mediante la conservación y uso racional del recurso hídrico, para lo cual debe desarrollar, preservar y recuperar los recursos naturales de la Cuenca y promover su adecuado uso.

Sus miembros entienden este grupo de trabajo como un espacio que integra actores por el beneficio común, que facilita el desarrollo, el ordenamiento de la producción y enlaza las acciones y campos de trabajo de las organizaciones e instituciones que la integran.

La idea de formar esta Comisión nace en el marco de una reunión sobre educación ambiental convocada por el Ministerio de Ambiente y Energía. En esta reunión, los representantes de las instituciones se dan cuenta de la necesidad de crear un espacio de trabajo que facilite la discusión y proponga soluciones sobre los problemas de la comunidad.

El comienzo no fue fácil. El primer paso fue conformar un equipo de trabajo interinstitucional y representativo de los actores locales. La mayor dificultad



en este sentido fue lograr la continuidad en la asistencia de las personas durante el proceso, ya que muchas veces los participantes no asistían de forma reiterada a las reuniones, perdiéndose el hilo conductor de las sesiones de trabajo.

Se unen así en un primer momento, la Municipalidad de Nicoya, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el Ministerio de Ambiente y Energía. Posteriormente, con el fin de colaborar en la gestión de recursos, se incorpora la Asociación para el Desarrollo Sos-

tenible del Área de Conservación Guanacaste ASOTEMPISQUE, quien desde ese momento ha trabajado como órgano facilitador del proceso. Seguidamente, como resultado de la presión y el interés de los dueños de pozos de la zona, se integra Costeña, S.A. empresa productora de Melón, concesionaria de importantes pozos de la comunidad.

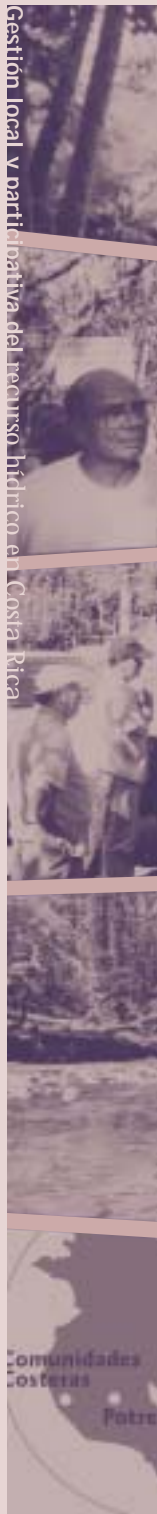
Una vez que el grupo logró estabilizar su conformación, el siguiente paso fue iniciar un proceso de reflexión respecto a sus objetivos y planes de trabajo, para llevar a la

práctica estos propósitos.

Más recientemente, se incorporan a la Comisión cuatro representantes de las comunidades de la Cuenca, los cuales fueron elegidos en espacios participativos por vecinos de las comunidades.

La Comisión tiene reuniones ordinarias una vez al mes. Su conformación actual es la siguiente:

- Universidad Nacional
- Ministerio de Ambiente y Energía,
- Ministerio de Agricultura y Ganadería,
- Ministerio de Salud,
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados,
- SEDARENA
- Municipalidad de Nicoya,
- ASOTEMPISQUE,
- Costeña S.A,
- Representantes de las comunidades de Curime, Dulce Nombre Caimital y Hondores.



## D) El camino recorrido

Una de las primeras iniciativas que se plantea la Comisión fue la posibilidad de aplicar en la cuenca una Tarifa Hídrica. El Instituto de Políticas para la Sostenibilidad (IPS) elaboró un estudio económico sobre el recurso hídrico en la región y específicamente en la Cuenca del Río Potrero.

Es así como en el año 2002 y como parte de los objetivos de generación de información, acompañamiento y asesoría a la Comisión, El Centro de Derecho Ambiental y de Recursos Natura-



les (CEDARENA) realiza una alianza de trabajo con IPS para la implementación de instrumentos económicos en la Cuenca.

En este sentido se esperaba, con base en los datos geográficos y económicos que desarrolló IPS, apoyar la implementación de un

sistema de información para la toma de decisiones en la cuenca; así como promover alternativas de Pago por Servicio Ambiental Hídrico (PSAH) con enfoque regional aplicable a la sub-cuenca. Estos mecanismos funcionarían como una de las posibles alternativas de financiamiento a la Comisión.

Desde este momento, la Comisión ha participado con apoyo de organizaciones como IPS, CEDARENA, y de las instituciones que la conforman, en amplios procesos de generación de información y difusión de la

### Cuadro 3.

#### Visión del Plan de Manejo de la Sub-Cuenca del Río Potrero

**Una cuenca organizada, donde las actividades socio-productivas estén en una relación equilibrada con el ambiente, favoreciendo el recurso hídrico en productividad y calidad.**

Fuente: Plan de Manejo de la Sub-Cuenca del Río Potrero. Junio de 2004.



misma. Los temas que se plantean en estos foros y jornadas informativas se basan en preguntas y necesidades latentes que la misma población ha planteado y canalizado a través de la Comisión, por ejemplo: los Impactos de la Actividad Melonera en la zona, instrumentos económicos en materia hídrica y legislación nacional en materia de agua.

Uno de los objetivos más relevantes que se ha planteado la Comisión es la elaboración de un Plan de Manejo para la sub-cuenca del Río Potrero. La aplica-

ción de este Plan de Manejo no se concibe como el fin último de la Comisión, sino como un paso muy importante para la realización de su trabajo. El “recurso bandera” del Plan de Manejo es el Agua, por tanto, su propósito es potenciar la capacidad de la cuenca como generadora del recurso hídrico para el consumo<sup>61</sup>, por medio del desarrollo de actividades para un manejo de los recursos sociales y ambientales, dentro de la cuenca. La Comisión acompañada de sus aliados deberá desempeñar un papel de

gestora- orientadora y no de simple ejecutora del Plan de Manejo.

Si bien el Plan Regulador para esta zona se encuentra actualmente en discusión, su propuesta no contradice los objetivos planteados en el Plan de Manejo de la Cuenca, por el contrario, el Plan de Manejo funcionaría como una ampliación del Plan Regulador. Por ahora, hasta que el Plan Regulador no sea aprobado, se ha previsto incorporar los objetivos del Plan de Manejo en los Planes Anuales Operativos (PAO) para el año 2005 de cada una de las instituciones estatales que conforman la Comisión. Esta incorporación puede asegurar la puesta en práctica de los lineamientos del Plan de Manejo y sobre todo, la posibilidad de que la Comisión cuente con financiamiento económico



para que sus objetivos y propuestas pasen del papel a la realidad.

Sin embargo, pese a estos resultados positivos y avances en las acciones, la principal traba que encuentra la Comisión para su funcionamiento es la falta de una base legal que respalde sus actuaciones y que permita el manejo de recursos económicos y de personal propios para poder llevar a cabo sus objetivos. En este sentido, CEDARENA acompaña la iniciativa de constituir legalmente a la Comisión por medio de un Decreto Ejecutivo, cuyo borrador está en proceso de redacción.

#### D) Obstáculos en el camino

Como sucede en todo proceso en el que se deben negociar intereses para trabajar por alcanzar objetivos, el proceso de conformación y estabilidad de la Comisión ha tenido que en-

frentar algunos obstáculos en su camino. Dentro de los principales problemas que enfrenta la Comisión están:

- La carencia de una base jurídica para la existencia de la Comisión que marque una serie de parámetros de funcionamiento, integración y sobre todo, que permita tener claro las fuentes de financiamiento e ingresos para llevar a cabo sus propósitos.
- Carencia de infraestructura y de apoyo logístico para la realización de actividades.
- Falta de personal asignado y dedicado de lleno al trabajo de la comisión.
- Existen problemas de comunicación entre algunos de los actores de la cuenca, lo que ocasiona desacuerdos y roces a lo interno de la Comisión.
- A pesar de que se ha generado infor-

mación importante sobre la realidad de la Cuenca, ésta no es suficiente y en algunas ocasiones aunque existe, se encuentra dispersa por instituciones estatales.

- Aún se debe luchar contra la indiferencia, apatía y desconocimiento de los pobladores de la región respecto de la Cuenca y las labores de la Comisión.

#### E) Lecciones claves y replicabilidad de la experiencia

- Las nuevas políticas ambientales que se impulsen en la zona no deben perjudicar la actividad económica sino propiciar el equilibrio entre estos sectores, y motivar a la industria a que promueva dentro de sus objetivos, acciones favorables y protectoras del medio ambiente.
- Es indispensable en procesos como éste,

integrar a representantes de los sectores y comunidades que tengan interés en la zona. Las Municipalidades, cumplen un papel importante dentro de esta estructura. Mantener una relación de confianza basada en una abierta comunicación entre estos gobiernos locales y la Comisión de Cuenca, facilita y acelera el proceso.

- Es importante generar información y educar ampliamente a las comunidades sobre la oferta y demanda del recurso hídrico.
- De forma paralela al desarrollo del proceso local, se debe

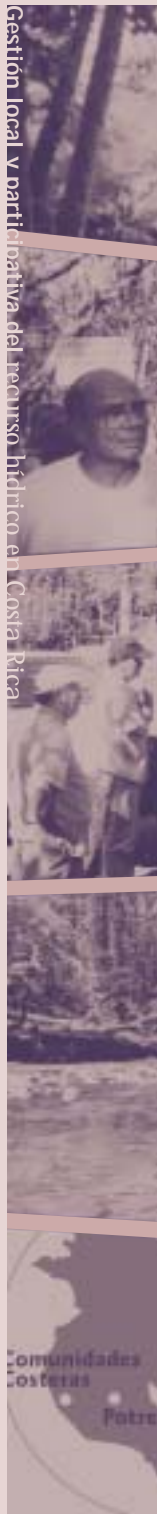
dar seguimiento a la Agenda Política Nacional, para conocer el escenario actual en donde la Comisión deberá unir esfuerzos a nivel nacional o generar nuevas alternativas locales.

En los últimos años se ha dado un incremento urbano acelerado en la zona y un evidente aumento de la actividad agrícola, lo que generará en un futuro próximo una ruptura aún mayor del equilibrio entre los factores sociales, los aspectos económicos y el medio ambiente. El recurso hídrico marcará la pauta de este desarrollo para el futuro, su escasez o abundan-

cia dependerá de la adecuada gestión que se le dé hoy.

La esperanza radica en la posibilidad real de fortalecer las labores de la Comisión por medio de mecanismos legales que empoderen y brinden recursos económicos para la consecución efectiva de los objetivos que este grupo se ha trazado.

La educación ambiental jugará un papel importante en la conscientización y compromiso de los pobladores de las comunidades de Potrero, sobre los problemas del recurso hídrico, las condiciones de la Cuenca y el funcionamiento de la Comisión.





### 3. Conflictos por el acceso al agua: El caso de las comunidades costeras de Santa Cruz, Guanacaste

#### A) Introducción

La Provincia de Guanacaste, ubicada en el Pacífico Norte de Costa Rica, es sin lugar a dudas la zona más seca del país. Solamente existen tres meses al año de precipitación lluviosa considerable, lo cual ocasiona mala distribución en la disponibilidad del agua, en el almacenamiento de las cuencas y en los diversos acuíferos<sup>62</sup>, afectando actividades económicas como la agricultura y la ganadería. Por ello existe gran dependencia de las aguas subterráneas:

se estima que en esta provincia, el 50% de los suministros de agua para consumo humano proviene de este tipo de fuentes<sup>63</sup>. Los usos del suelo y coberturas boscosas en las microcuencas costeras no son las ideales para favorecer mejores condiciones de recarga acuífera, por lo que durante la mitad del año muchas de las quebradas permanecen secas<sup>64</sup>.

Debido al extenso litoral que tiene esta provincia y a su belleza escénica, tanto el gobierno central como

las municipalidades han promovido el desarrollo turístico de la zona. Sin embargo, el desarrollo que se está promoviendo es de megaproyectos turísticos y canchas de golf que no van acorde con las características biofísicas de la región. Por supuesto que estos proyectos han aumentado la demanda de mano de obra, pero también han ocasionado un aumento en la demanda de bienes y servicios, entre los cuales se encuentran los recursos hídricos. “La construcción de



estos grandes complejos demanda una cantidad considerable de recursos hídricos y esta demanda se acrecienta en forma alarmante en la época seca, época en la cual, los caudales de aporte de las subcuencas, microcuencas y pequeños acuíferos disminuye notoria y considerablemente, afectando la mayoría de las veces los aprovechamientos existentes que poseen las poblaciones costeras, las cuales poseen un suministro de agua mediante la perforación de pozos en pequeños acuíferos, que generan caudales de poca consideración pero que, durante to-

do el año, por lo menos llenan las necesidades de los habitantes”<sup>65</sup> Asimismo, como la construcción de infraestructura turística no va aparejada con la construcción de alcantarillados sanitarios, cada día habrá una mayor posibilidad de contaminación de las fuentes hídricas, tanto subterráneas como superficiales<sup>66</sup>.

Hasta el momento, el Gobierno de la República carece de políticas sobre cómo se van abastecer de agua potable los mega-proyectos turísticos y las canchas de golf que se promueven en Guacacaste, dada la carencia del recurso en la zona.

Como ejemplo de lo anterior, el documento “Planeamiento del Uso de la Tierra en las Zonas Costeras para el Desarrollo Turístico Sostenible” realizado por el Instituto Costarricense de Turismo para el llamado Guacacaste Sur, contiene un apartado de Estrategias Básicas para el Suministro de Agua Potable, las cuales carecen de soluciones reales para estas actividades ya que recomienda construir pozos privados, o recurrir a las ASADAS y al ICAA para abastecer dichos centros.

Es por ello que en el VI Informe del Estado de la Nación se señalaba que “en el futuro puede generarse un conflicto de uso, debido a la escasez del líquido, entre la actividad turística y el abastecimiento a las poblaciones, ya que parte de esta industria hotelera esta ubicada en áreas con acuíferos



susceptibles a la salinización.<sup>67</sup>”

Esta situación crea un dilema para el Gobierno, que por un lado debe tramitar concesiones de aguas subterráneas para satisfacer las nuevas demandas y al mismo tiempo tiene la responsabilidad de garantizar la existencia de agua para las comunidades locales. Este balance de intereses se lleva a cabo en el contexto de una legislación desfasada, una toma de decisiones centralizada con pocos espacios de participación ciudadana y con gran cantidad de instituciones públicas que tienen competencias en la materia.

### B) Contexto del caso

Ejemplo de este tipo de conflictos fue la solicitud que hizo en Octubre del 2000 un mega proyecto turístico para que se les concesionara 180 litros por segundo del acuífero Nimboyores, que es el

principal reservorio de agua potable para 15 comunidades rurales del Cantón de Santa Cruz, Guanacaste. Este acuífero está localizado a 15 kilómetros del hotel, lo que evidencia la escasez de agua en la región y la inversión que algunos proyectos están dispuestos a hacer para garantizarse el acceso al preciado líquido. De conformidad con la solicitud presentada por la empresa, el agua sería utilizada para abastecer condominios y urbanizaciones e irrigar jardines y la cancha de golf. Valga decir que el agua de este acuífero es de excelente calidad y con una concesión la empresa la obtendría prácticamente gratis dados los montos de canon de aprovechamiento que operan en la actualidad. Asimismo, dicho hotel ya tiene una concesión en el acuífero de Huacas, ubicado cerca de Brasilito, por el cual

obtiene 72 litros por segundo de agua. Sin embargo, según estudios del SENARA, tanto el acuífero Huacas como el acuífero Tamarindo están siendo sobre-explotados y se encuentran en peligro de contaminación y de intrusión salina<sup>68</sup>.

Las comunidades potencialmente afectadas son Lorena, Cartagena, Tempate, Portegolpe, El Llano, Huacas, Brasilito, Matapalo, La Garita, Santa Rosa, Hatillo, Trapiche y Villareal, todos pueblos pequeños y con grandes necesidades. A pesar del desarrollo turístico que experimenta la zona, la Región Chorotega es la segunda región más pobre del país y la que tiene el índice más alto de pobreza extrema<sup>69</sup>. Como resultado, problemas sociales como embarazos en adolescentes, drogadicción, violencia intrafamiliar, deserción estudiantil, han aumenta-

do en la zona. Por el contrario, se estima que solamente el 20% de mano de obra que emplea la actividad turística proviene de la zona<sup>70</sup>.

Estas comunidades se enteraron de la solicitud de concesión en el acuífero Nimboyores cuando la empresa comenzó a construir la cañería para conducir el agua, atravesando algunas de estos poblados, sin que la concesión hubiese sido otorgada. Por medio de protestas y hasta cierre de calles lograron detener momentáneamente esta construcción. Luego se fueron a averiguar cómo estaba el procedimiento de concesión y lo cuestionaron en diferentes instancias administrativas y judiciales, con un costo muy alto para su capacidad de respuesta y con resultados no siempre positivos para sus intereses. Como estas comunidades costeras difi-

cilmente obtienen beneficios del desarrollo turístico de su región, se sintieron amenazadas por este proyecto. La decisión sobre la conveniencia del mismo se tomaría en San José, sin consultarle a las comunidades y sin proveerlas de la información técnica necesaria para analizar si el mismo compromete o no su desarrollo o tan siquiera su acceso futuro al agua potable.

Por ser un caso donde los conceptos de acceso al agua potable, equidad y planificación se hallan en discusión, CEDARENA decidió acompañar a las comunidades para fortalecer su capacidad de incidencia y organización, así como para proveerles de asesoría legal.

### C) Proceso

Como es lo usual en los conflictos socioambientales, los vecinos acudieron a las instancias administrati-

vas y jurisdiccionales que pudieran escucharles: Municipalidad de Santa Cruz, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), Defensoría de los Habitantes, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA); Tribunal Ambiental Administrativo, Secretaría Técnica Nacional del Ambiente (SETENA), Sala Constitucional y Tribunal Contencioso Administrativo.

Debido a que la concesión en sí no se había otorgado a la fecha, todas estas instancias consideraron que hasta el momento no se han violentado derechos ni normas jurídicas. Sin embargo, algunas de estas instituciones plantearon inquietudes o recomendaciones que resultan pertinentes resaltar y que de una u otra forma ayudaron en este momento de lucha.

Este es el caso de la



Defensoría de los Habitantes, que en su informe final evidencia la necesidad de planificación en el desarrollo de actividades turísticas en una provincia tan seca como la guanacasteca:

“Resulta a todas luces contraproducente y riesgoso continuar declarando áreas de interés turístico y promover la inversión pública y privada para dichas actividades sin que previamente se lleven a cabo la planificación requerida o al menos los estudio hidrogeológicos en los que se determine existencia de agua suficiente para todos los usos que estas comportan, en este aspecto siendo el ICAA la instancia responsable debe procurar la realización de las investigaciones necesarias con el apoyo de los interesados de esta importante actividad”.

De igual forma SENARA advirtió sobre la

conveniencia de que la empresa demuestre la necesidad que tiene de más agua y el uso que actualmente esta haciendo de la que ya tiene concesionada, así como el uso más eficiente que puede hacer de ella:

“Es necesario que la Sociedad de Usuarios de Agua de Huacas y Playa Conchal especifique y justifique los cálculos de demanda de agua y además detalle el uso del agua de las concesiones actuales, que son utilizadas en el proyecto para diversas actividades. En caso de los socios de la Sociedad de Usuarios de Agua de Huacas y Conchal construyan una planta de tratamiento de aguas servidas, se recomienda que esta sea reutilizada en las actividades de riego de la zona verde”.

Un aspecto muy importante que no pasó inadvertido para el Tribunal Ambiental Ad-

ministrativo es que el proyecto debía ser evaluado ambientalmente como un todo y no segregado como se presentó:

“... con respecto a la Evaluación de Impacto Ambiental, no considera conveniente este Tribunal que dicha evaluación se divida para la construcción de acueducto por un lado y para la construcción y funcionamiento de los pozos por otro. (...) La Evaluación Ambiental es un proceso “integral”, debe verse en la totalidad de aspectos ambientales a impactar y no es conveniente subdividir sus etapas, pues de que sirve aprobar el acueducto, si los estudios hidrogeológicos no le dan la viabilidad ambiental?”

Finalmente, por ser una decisión que comprometería el acceso futuro al agua potable de las comunidades rurales y que se debe





tomar sobre fundamentos técnicos, la Sala Constitucional recomendó:

“...al analizar el Departamento de Aguas del Instituto Meteorológico Nacional si procede aprobar la concesión de uso del agua de los pozos de la accionada, deberá requerir la opinión vinculante del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental en sus respectivos ámbitos competenciales y acatarlas estrictamente”.

Hasta el momento la solicitud de conce-

sión no se ha otorgado, en mucho por los cuestionamientos que han hecho las comunidades, especialmente con respecto al uso que se le daría al agua por parte de la empresa, sobre el uso que actualmente hace de la concesión en el acuífero Huacas y de la capacidad real que tiene el acuífero Nimboyores para satisfacer la solicitud realizada sin afectar el acceso futuro al recurso por parte de estas comunidades.

#### **D) De la lucha a la organización**

El 22 de Febrero del 2003 se realizó en

Huacas de Santa Cruz, el Foro Social del Agua con el propósito de informar a las comunidades sobre la problemática del agua en la región y darle un nuevo impulso a la lucha en contra de la concesión. A este foro asistieron aproximadamente 250 personas de las comunidades vecinas, el cual concluyó con una marcha hasta las instalaciones del proyecto turístico y repartición de información a los vecinos.

También los líderes comunales y algunas organizaciones no gubernamentales que habían estado acompañando el proceso, como la Confraternidad Guanacasteca, el Foro Ecuménico para el Desarrollo Alternativo de Guanacaste (FEDEAGUA), el Instituto de Políticas para la Sostenibilidad (IPS), la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FE-



CON), la Pastoral Social y el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA), se reunieron a fin de llevar un proceso de reestructuración organizativa. Este proceso incluyó un análisis de lo actuado y como resultado se obtuvo un plan de acción en que se integrarían los diferentes actores y se planteara una alternativa de desarrollo para la región ante las autoridades competentes. Este plan incluye actividades de divulgación, de capacitación, de organización y de incidencia política

En este sentido se conformó el Comité de Comunidades Costeras para la Protección del Agua de Santa Cruz, integrado por cinco líderes locales y las organizaciones conformaron el Comité de Apoyo, ambos para darle seguimiento al plan de acción.

### E) Hacia un nuevo modelo de desarrollo para la región

Como resultado de una mejor organización, la capacidad de negociación y de propuesta de estas comunidades mejoró considerablemente, lo que ha ocasionado que se haya nivelado el poder y las comunidades se consideraron en capacidad de lograr metas más altas.

Asimismo, el caso empezó a tener eco a nivel nacional, donde tanto la opinión pública como la prensa señalaban el caso como un ejemplo de lucha comunal por la defensa de los recursos naturales. El SENARA se empezó a preocupar por el estado del recurso en la región como resultado de los estudios que realizaron de los acuíferos costeros. Por su parte, el ICAA cambió también su actitud con respecto al caso, especialmente por el hecho de que en Ta-

marindo una empresa privada es la que suministra el servicio de agua potable y el peligro de que este proyecto se convierta en otro acueducto privado en la zona. De hecho, recientemente asumieron el servicio de agua potable del Proyecto Papagayo por medio de un convenio con la empresa concesionaria del proyecto, por lo que el megaproyecto que nos ocupa podría convertirse en otro abonado de alto consumo para dicha institución.

Todo lo anterior, sumado al hecho de algunas denuncias presentadas contra el proyecto turístico por violaciones ambientales, minaron la imagen de la empresa y aumentaron la voluntad de buscar una solución alternativa por parte de las instituciones del gobierno, que antes se limitaban a hacer estudios y tramitar permisos y concesiones.

El proceso se convirtió entonces en una oportunidad para decidir ya no si se daba una concesión, sino para discutir el modelo de desarrollo que se quería para la región, la necesidad de un plan de manejo del recurso hídrico tan escaso en el lugar y la forma en que las comunidades iban a participar en las discusiones y en las soluciones.

En Julio del 2003, por invitación de las comunidades, se efectuó una visita de los jefes del MINAE, ICAA y SENARA a Lorena de Santa Cruz y en ella se acordó conformar una comisión con los representantes de estas tres instituciones públicas, los representantes de las comunidades y de algunas organizaciones de apoyo como CEDARENA e IPS, para buscar una solución alternativa que garantice el acceso al agua potable para las comunidades

y para los sectores productivos y turísticos. Las comunidades solicitaron que se suspendiera el trámite de esta concesión y de cualquier otra solicitud para el acuífero mientras se llevaba a cabo este proceso de negociación.

No obstante, la organización comunal tuvo una dura prueba con la presentación por parte de FEDEAGUA, a nombre de las comunidades, de una denuncia al Tribunal Centroamericano del Agua por la eventual concesión de agua en el Acuífero Nimboyores al Hotel Meliá Conchal. Si bien esta instancia es de tipo moral, la denuncia puso mucha tensión entre los líderes comunales y las comunidades y entre éstos y las instituciones competentes, que sintieron que las comunidades por un lado negociaban y por otro lado los denunciaban en instancias

internacionales. FEDEAGUA consideraba que las actuales negociaciones con las instituciones implican que los líderes comunales estaban entregando el acuífero Nimboyores.

Asimismo, la firma de un convenio con fecha de 9 de marzo del 2004, entre el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el hotel para la búsqueda de una solución al abastecimiento de agua del mismo, puso en tela de duda el trabajo de la Comisión, ya que este acuerdo bilateral no fue conocido ni discutido en el seno de la misma. Esto también ocasionó un distanciamiento de los líderes comunales con el hotel, ya que había un acercamiento a raíz de la mesa de negociaciones.

Pasados estos inconvenientes, el 24 de Julio del 2004 los jefes de las tres instituciones, en una reunión



pública en Lorena de Santa Cruz, firmaron un convenio interinstitucional para la búsqueda de alternativas a fin de garantizar el abastecimiento futuro de agua potable para dichas comunidades. El 11 de septiembre de este año, en Santa Cruz, el AyA y SENARA presentaron una propuesta técnica para dotar de agua a la zona, trasvasando 500 litros por segundo del Río Piedras en Bagaces y trasportándola por aproximadamente 50 kilómetros hasta la zona costera. Se habla de fomentar proyectos agrícolas comunales a partir del riego presurizado en unas 50 hectáreas. Esta solución debe ser analizada por las comunidades y validada por éstas, además debe contar con el respaldo político y el contenido económico.

Las comunidades por su parte establecieron un comité coor-

dinador de 15 personas, es decir un representante por cada comunidad. Se está buscando una figura legal que sea representativa y a la vez práctica para el trabajo que se avecina. La idea es elaborar en conjunto con las instituciones públicas, un Plan Alternativo de Desarrollo de las Comunidades del Cantón de Santa Cruz con base en el Manejo Integral y Sostenible del Recurso Hídrico. Para esto, se ha involucrado a otros actores claves en la búsqueda de soluciones como son la Municipalidad de Santa Cruz, el sector turístico, los sectores productivos y el sector académico.

La propuesta de desarrollo se orienta a la generación de empleos y los servicios, dinamizando el sector agropecuario, buscando acceder a los mercados locales y al sector turismo<sup>71</sup>. Es decir, que para beneficiarse

del desarrollo turístico, no haya que trabajar directamente en un hotel.

Lo más importante es que en las comunidades hay entusiasmo, hay voluntad y hay esperanza de que esta lucha realmente permita mayores oportunidades de desarrollo social y económico para la región. Sin embargo, se mantienen vigilantes de que estas soluciones no comprometan la explotación del acuífero Nimboyores, que tan celosamente han defendido y para que esta vez no les den, como dicen en Guanacaste, “atollito con el dedo”.

#### 4. El servicio de suministro de agua potable en manos de las comunidades: el caso de las ASADAS

En la actualidad, en Costa Rica existe una figura que encarna lo que podría entenderse como una experiencia de gestión local y par-



ticipativa del recurso hídrico institucionalizada. Esa figura es la de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados o “ASADAS”, las cuales se encargan de brindar el servicio de suministro de agua potable y de alcantarillado sanitario en más de 2000 comunidades rurales, esto bajo el principio de operación al costo. Estas son Asociaciones que crean los mismos vecinos y que, por delegación del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA), entidad rectora en la materia, se encargan de prestar el servicio. Sin embargo, es importante indi-

car que el AYA ejerce un gran poder sobre las ASADAS, hasta el punto que el patrimonio que éstas adquieren para el ejercicio de sus funciones pertenece a aquel, para citar sólo un ejemplo.

Todo lo relativo al funcionamiento de las ASADAS se encuentra regulado en la Ley de Asociaciones y en el Reglamento de las Asociaciones Administradoras de los Acueductos y Alcantarillados. Además, es el artículo 2 inciso g., párrafo 3 de la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados es el que, refiriéndose a los servicios de suministro de agua po-

table y de alcantarillado sanitario, lo faculta para que convenga: “(...) con organismos locales, la administración de tales servicios o administrarlos a través de juntas administradoras de integración mixta entre el Instituto y las comunidades, siempre que así conviniere para la mejor prestación de los servicios y de acuerdo con los reglamentos respectivos(...)”.

Cabe señalar que en muchos de los casos han sido las mismas comunidades las que se han organizado y han construido su propio acueducto y le han dado mantenimiento, pues ni el Estado a través del AYA ni las municipalidades habían atendido sus demandas en esta materia, y que no es sino hasta cuando el acueducto ya existe y está operando que el AYA ha llegado y ha brindado asesoría y/o aportado recursos. En otros ca-



tos, el proceso ha sido a la inversa, es decir: el AYA ha promovido la creación de la Asociación y ha brindado asesoría y aportado recursos desde el principio.

Al regirse bajo la normativa propia de las Asociaciones, las ASADAS deben nombrar una Junta Directiva, la cual, junto a la Asamblea, es uno de los dos órganos que las conforman. La Asamblea está constituida por los mismos vecinos, quienes son, a la vez, prestatarios y usuarios del servicio. Esto permite que haya un interés directo por parte de éstos en participar en la toma de decisiones. Por otra parte, se han dado casos en los que varias ASADAS de una misma región se agrupan bajo distintas figuras.

Algunas de esas experiencias son: la Unión de Acueductos de San Ramón y la Unión de ASADAS de

la Zona Norte (UNAZON). En el caso de esta última, tenemos que la misma está conformada por los acueductos de comunidades como El Tanque, La Fortuna y Cachagua. Su objetivo es articular esfuerzos en cuatro áreas: defensa de sus intereses en el diseño de políticas públicas en materia de gestión del recurso hídrico, capacitación a las comunidades, conservación y protección de los recursos naturales (reforestación de áreas de protección, compra de tierras, etc.) e intercambio de experiencias con ASADAS de otras regiones.

Es fundamental indicar que dentro de las labores que las ASADAS realizan –y esto depende de los recursos que generen a partir de la prestación del servicio, siempre teniendo en cuenta que el servicio se presta al costo, es decir, sin afán de lucro-, además

del suministro de agua potable y del manejo del alcantarillado sanitario, está la generación de condiciones adecuadas para la existencia del recurso en calidad y cantidad. Es decir, quienes tienen a su cargo el manejo de un acueducto de éstos se han dado cuenta que es imposible cumplir con su función si no se incorpora la variable ambiental en su gestión. De ahí que algunas ASADAS que han logrado captar recursos –aún cuando el servicio que ofrecen es al costo- han destinado fondos a la compra de tierras en las que se encuentran las nacientes y los mantos acuíferos de los cuales toman el agua, así como a la reforestación de las mismas.

Si bien las ASADAS representan una alternativa de gestión del agua frente a las tendencias centralistas y privatizadoras que

existen hoy en día, su consolidación es una tarea pendiente. Y dicha consolidación no será efectiva en tanto se mantengan las limitaciones que el AYA, vía reglamento, les ha impuesto. Incluso, se han dado casos en los que el Instituto, de un día para otro, sin mayor explicación –sólo alegando que la ASADDA no estaba prestando el servicio de manera conveniente– asume la administración del acueducto, trayéndose abajo el esfuerzo que por años los vecinos de una comunidad han venido realizando.

Aunque existen estas limitaciones, sí hay que reconocer que el AyA ha desarrollado una serie de mecanismos tendientes a mejorar la gestión de las ASADAS. Un ejemplo de esto es el programa “Sello de calidad-bantera blanca”, el cual se le otorga a aquellas Asociaciones que se preocupan por la pro-

tección y conservación integral de los sistemas de abastecimientos de agua, desde las zonas de recarga y captación hasta los efluentes finales, provocando un impacto positivo que repercute de manera importante en la salud de la población. El sello de calidad viene a convertirse en un estímulo, en un incentivo para éstas. Ahora, sí es importante decir que muchos de los deberes que el AyA tiene en materia de capacitación técnica y legal no son cumplidas, en muchas ocasiones por falta de recursos humanos y económicos. Esa es una carencia que debe ser solventada si es que a la institución realmente le interesa fortalecer la gestión de las ASADAS.

Uno de los problemas a los que ya se enfrentan algunas ASADAS es la alta demanda de agua por parte de proyectos turísticos, urbanizacio-

nes e industrias, quienes se instalan dentro de su territorio sin que previamente se haya verificado si se dispone de la cantidad de agua suficiente para satisfacer dicha demanda. Esto lo que hace es desnudar una realidad que supera a las ASADAS en cuanto a su gestión: la ausencia de políticas nacionales y regionales de desarrollo vinculadas con el tema del recurso hídrico. Esas políticas deben diseñarse con la participación de todos los actores involucrados en la materia, incluyendo a las ASADAS.

Ahora, ¿por qué es importante fortalecer a las ASADAS en términos generales? Pues, porque estas operan bajo principios democráticos, de participación y de autogestión, y porque al ser los vecinos, al mismo tiempo, prestatarios y receptores de los beneficios de dicha presta-



ción, procurarán que el servicio sea óptimo. Esto tendrá incidencia directa en el ambiente, ya que al ser el agua un componente de los ecosistemas, de los cuales el ser humano es un elemento más, no habrá un aparato burocrático público o privado (Estado/Empresa) que mediatice esa relación entre un bien (agua) y una necesidad humana. De ahí que los vecinos organizados tomarán conciencia de que el deterioro de su entorno natural, acarreará un deterioro del recur-

so agua y que ese deterioro incidirá en su calidad de vida. Al tener en sus manos la gestión del recurso, tomarán las medidas que eviten que ese deterioro se produzca y, en caso de que ya el daño esté hecho, buscarán la forma de revertir dicha situación. Eso, en muchas ocasiones, ni el Estado puede ni la empresa privada quiere hacerlo; en el primer caso porque no cuenta con los recursos y en el segundo porque la lógica del mercado no se los permite, no les resulta rentable.

Algunos de los retos que tienen las ASADAS son: incorporar la tarifa ambiental hídrica dentro del sistema de cobro; universalizar el uso de medidores para, entre otras cosas, evitar el despilfarro de agua; disponer de los recursos necesarios para la compra de tierras; establecer alianzas estratégicas con otros actores sociales que les puedan dar asesoría en ciertas áreas (ONG's, por ejemplo); e incidir en políticas nacionales en materia de gestión del recurso hídrico .



# ¿Qué puede entenderse por gestión local y participativa del recurso hídrico?

Partiendo de las experiencias concretas que se han expuesto a lo largo de este documento - en cuya escogencia ya ha operado una especie de selección, de valoración- y haciendo una comparación de las mismas, se pueden visualizar algunos elementos en común que nos ofrecen una luz en nuestros esfuerzos por definir qué podría entenderse por gestión local y participativa del recurso hídrico, del agua como bien necesario para la vida, tanto de los seres humanos como del resto de los elementos que habitan el planeta. Ante esta situación es que, en términos legales, se ha declarado que el agua es un bien de dominio público, el cual forma parte del patrimonio del Estado, quien puede otorgar derechos a los particulares sobre el mismo, pero quien,

además, está obligado a ejercer una tutela que permita asegurar su existencia en calidad y cantidad para las presentes y futuras generaciones y para la preservación de la vida, de los ecosistemas.

Frente a este panorama, cabe preguntarse entonces ¿cómo conciliar las necesidades humanas con las necesidades de los ecosistemas en torno al recurso hídrico? Y más aún ¿cómo conciliar los intereses vinculados con los diferentes usos que el ser humano hace del recurso? Pareciera que las experiencias aquí expuestas, tanto en el plano nacional como internacional, han nacido para dar una respuesta práctica a estas preguntas. ¿Y cuál ha sido esa respuesta?: generando espacios en los que los diversos actores sociales tengan la posibilidad de





participar en la toma de decisiones relativas al manejo del recurso hídrico y en la ejecución de las mismas, así como en la verificación de que entre la decisión y la ejecución exista una correspondencia. La existencia de esos espacios es un indicador de que se está frente a un caso de gestión participativa.

Ahora, hemos visto cómo el término local está vinculado aquí con un criterio de ubicación geográfica. En algunos casos, lo local está definido por la existencia de ciertas condiciones que permiten que diversos actores se articulen para tomar decisiones y ejecutarlas. Así, la existencia de una cuenca, la cual, como unidad geográfica, ofrece un marco de acción apropiado para incidir en las actividades humanas que se desarrollan dentro de las mismas y que, a su vez, inciden en el recurso hídrico, en los cuerpos de agua que ahí se encuentran y que, además, son utilizados en dichas actividades. Este es el criterio que actualmente es promovido por las diferentes instancias que a nivel mundial están trabajando el tema. Este es el caso de la cuenca del Río Potrero.

Sin embargo, puede darse el caso en el que la gestión local y participativa trascienda el criterio de la cuenca y obedezca a otras dinámicas, como en el caso de la sub-región de Los Santos, donde lo que ha pesado es la presencia de una serie de entes, de instituciones públicas con competencias complementarias que han entendido que la vía para realizar su labor de una manera más eficiente en pro del agua es la de la articulación de esfuerzos y la de el trabajo conjunto con las comunidades. Ahora, la presencia de dichas instituciones -a través de sus oficinas regionales- no es producto de la casualidad. Antes bien, es consecuencia de la existencia de ciertas características que hacen que la región sea considerada, en términos administrativos, como una unidad geofísica y cultural.

El caso de las Comunidades Costeras, en Santa Cruz, Guanacaste es un ejemplo de una experiencia que podríamos denominar “radical”, ya que el criterio que operó para que las comunidades se organizaran en torno a una lucha por el recurso hídrico fue el de la existencia de una amenaza real de

perder su derecho de acceso al agua. Aquí aparece de una forma más evidente el tema de la escasez del recurso hídrico y el de los conflictos que esto puede suscitar entre diferentes actores sociales, los cuales ven en el recurso la posibilidad de satisfacer distintas necesidades. Por un lado tenemos a las comunidades, las cuales luchan por acceder al agua para consumo humano, y por otro lado tenemos a los hoteleros, quienes ven en el agua un bien necesario para su desarrollar su actividad económica, sin considerar las necesidades de aquellas y de los ecosistemas. Y como un tercer actor aparece el Estado, el cual, por negligencia y falta de visión de los responsables de las instituciones competentes en la materia, facilitó las condiciones para que el conflicto se produjera y hoy, gracias al accionar de las comunidades, se ve en la obligación de buscar una solución. Veremos si la misma se basa en el respeto al derecho humano al acceso al agua y privilegia el consumo humano y las necesidades de los ecosistemas como usos prioritarios, antes que el uso lucrativo.

En cuanto a las ASADAS, podemos decir que éstas encarnan un caso bastante particular, ya que encuentran su sustento en toda una serie de regulaciones jurídicas y obedecen a una política institucional del Estado. Sin embargo, no hay que perder de vista que ellas son el producto de una necesidad sentida por miles de comunidades que, en un principio, no contaban con la atención del Estado y que, ante tal situación, se organizaron para construir y administrar su propio acueducto y así poder tener acceso al agua. Eso no quiere decir que todas las ASADAS operen de manera óptima, pero si es un punto de partida, pues les da cierta legitimidad para exigirle al Estado que las fortalezca y les permita actuar con mayor autonomía, con mayor capacidad de autogestión.

Recapitulando, podríamos señalar que los indicadores que determinan si estamos frente a una existencia de una experiencia de gestión local y participativa del recurso hídrico son:

a. **El objeto:** es decir, se trata de procesos tendientes a buscar una mejor gestión del recurso hídrico.





**b. Lo local:** son procesos que se dan dentro de un contexto territorial determinado, y lo territorial está definido en función de otros elementos (culturales, productivos, geofísicos).

**c. La participación:** estos procesos se dan con la concurrencia de los diversos actores sociales con interés en la materia (instituciones del Estado, sector productivo, prestatarios y usuarios de bienes y servicios ligados al agua, grupos ambientalistas, organizaciones no gubernamentales). No se trata aquí de que un actor venga a sustituir a otro en sus competencias, sino de que cada uno aporte desde el lugar que le corresponde. Por ejemplo, existen instituciones que, como el MINAE o el Ministerio de Salud, tienen competencias definidas por ley. El que esas competencias las cumplan coordinando acciones con otros actores, no significa que esos otros actores vayan a realizar las labores que aquellas tienen asignadas.

En este punto es importante recordar que estos procesos en los que se da una transferencia de poder por parte del Estado a otros actores de la sociedad ci-

vil, sin que esto implique desligarse o desentenderse del tema, ni dejar que sean las fuerzas del mercado las que vengán a configurar el tipo de relación entre el ser humano y el agua.

En este sentido, y para nuestro futuro inmediato, va a ser fundamental que si se aprobase una nueva ley marco para la gestión del agua en el país, esa ley marco abra espacios en los que se conjuguen estos dos componentes: el de lo local y el de la participación<sup>72</sup>.

Sería conveniente finalizar citando a Jesse C. Ribot, quien nos da algunos elementos para valorar positivamente procesos de este tipo. Al respecto, Ribot señala:

*“Según la teoría económica y de la cosa pública, la participación y la descentralización pueden aumentar la eficiencia económica y administrativa de varias maneras:*

*haciendo que sean las poblaciones locales que soportan los costos de las decisiones sobre el uso de recursos las que tomen esas decisiones, en lugar de que éstas queden en manos de extraños o de personas locales no*

*obligadas a rendir cuentas (esto es, aumentando la eficiencia al interiorizar los costos y beneficios económicos, sociales y ecológicos);*

*· reduciendo los costos administrativos y mercantiles gracias a la proximidad de los participantes locales, el trato con especialistas locales*

*y la disponibilidad de información local;*

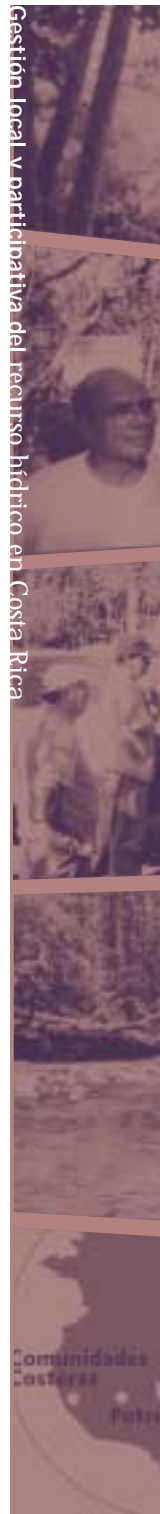
*· utilizando conocimientos y aspiraciones locales para formular, realizar, administrar y evaluar proyectos en los que las acciones correspondan mejor a las necesidades<sup>73</sup>.”*





# Notas

1. Proyecto de Ley No. 14585.
2. M. Barlow, El Oro Azul, (Canadá: The Council of Canadians, 2001) a 6.
3. World Resources Institute, lanzamiento de prensa, "New WRI Report Reveals World's Freshwater Systems in Peril", (21 octubre 2000), en línea: <[http://water.wri.org/newsrelease\\_text.cfm?NewsReleaseID=1](http://water.wri.org/newsrelease_text.cfm?NewsReleaseID=1)> (fecha de acceso: 6 Enero 2003).
4. Acceso en línea: <<http://www.gdrc.org/uem/water/dublin-statement.html>>. La declaración surgió de la Conferencia Internacional sobre Agua y el Medio Ambiente realizada en Dublín, Irlanda, 26-31 enero de 1992.
5. Documentos importantes están disponibles en línea: <http://www.worldwatercouncil.org/Vision/library.shtml>.
6. Supra nota 1 a 11.
7. Ibid. a 8-9.
8. Dos ejemplos recientes incluyen concesiones al Hotel Meliá Conchal para explotar el acuífero Nimboyores en Guanacaste y el desarrollo hidroeléctrico en la cuenca del río Sarapiquí. Ambos estudios de caso están disponibles en línea: [www.cedarena.org](http://www.cedarena.org).
9. GWP, Manejo Integrado de Recursos Hídricos, TAC Paper No. 4, (Estocolmo: GWP Secretariat, 2000) a 22.
10. Supra nota 3.
11. Véase, por ejemplo, la política del agua (1993) y la estrategia del Agua (2000) del Banco Mundial. La representación en estas organizaciones incluye agencias del desarrollo, corporaciones multinacionales, así como representantes del gobierno, de la academia, y de organizaciones no gubernamentales.
12. S. Grusky, "IMF and World Bank Push Water Privatization and Full Cost Recovery on Poor Countries," News & Notices for IMF and World Bank Watchers, 22-29, en línea: <<http://www.citizen.org/documents/IMF-WB%20promote%20privatization.pdf>> (fecha de acceso: 5 febrero 2003).



13. S. Grusky, "The IMF, the World Bank and the Global Water Companies: A Shared Agenda," en línea: <<http://www.citizen.org/documents/sharedagenda.pdf>> (fecha de acceso: 5 febrero 2003).

14. Ibid.

15. Ibid.

16. Detalles en línea: <<http://www4.worldbank.org/projects/Project.asp?pid=P006941>>. El préstamo a Costa Rica fue aprobado en 1993 y la fecha de conclusión era el año 2003.

17. Este ejemplo fue observado por el comité de las Naciones Unidas sobre los derechos económicos, culturales y sociales que recientemente declaró el acceso al agua como un derecho humano. Gustavo Capdevila, "UN Consecrates Water as a Public Good, Human Right," Interpress Service, 27 noviembre 2002, en línea: <<http://www.globalpolicy.org/socecon/ffd/gpg/2002/1127water.htm>> (fecha de acceso: 6 febrero 2003).

18. En Canadá, la privatización de los laboratorios hidrográficos experimentales dio lugar a una tragedia en la localidad de Walkerton, Ontario donde siete personas fallecieron por ingerir agua contaminada con brotes de E. coli en junio del año 2000. Debe ser observado que las corporaciones también están implicadas en la construcción de infraestructuras para transportar agua dulce a largas distancias para la venta comercial. Sin duda, estas activida-

des tienen consecuencias significativas para el medio ambiente. Ibid. a 37-46.

19. Acuerdo General sobre Comercio y Servicios, artículo I-3-b, en línea: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>. Mientras que este artículo excluye los servicios provistos por 'autoridad gubernamental' - definido como servicios que no se provean comercialmente ni en la competición con otros surtidores del servicio - esta exclusión es, en el mejor de los casos, desconcertante.

20. Public Citizen Global Trade Watch, "New WTO Service Negotiations and Implications for Water Privatization in the United States," Harmonization Alert, vol. 2 no. 11, Sept-Dec. 2002, en línea: <[www.harmonizationalert.org](http://www.harmonizationalert.org)> (fecha de acceso: 5 febrero 2003). El mecanismo por el cual los países vinculan servicios al acuerdo implica un proceso de peticiones y ofertas. Los miembros de la OMC tuvieron hasta el 30 de junio de 2002 para someter sus peticiones para el acceso a los mercados de servicios de otras naciones. Las ofertas comienzan el 31 de marzo del 2003. Mientras que las naciones tienen una opción para negar el acceso a un sector particular, las ramificaciones comerciales de hacerlo pueden ser severas.

21. Documentos disponibles en línea: [www.wto.org](http://www.wto.org).

22. Supra nota 20.

23. Ibid.

24. Ibid. a 8. Aguas del Tunari S.A. v. Republica de Bolivia, Caso No. ARB 02/3, ICSID (Banco Mun-

dial). Argentina es otro ejemplo: Compañía de Aguas del Acoquija S.A. & Vivendi Universal v. República de Argentina, Caso No. ARB/97/3, ICSID (Banco Mundial). Ambos casos están disponibles en línea a través del “International Centre for Settlement of Investment Disputes.” <<http://www.worldbank.org/icsid/cases/cases.htm>> (fecha de acceso: 6 febrero 2003).

25. M. Barlow, “Challenging the ‘Consensus’: A Civil Society Backgrounder to the Third World Water Forum,” Council of Canadians, en línea: <[http://www.citizen.org/cmep/Water/cmep\\_Water/articles.cfm?ID=8777](http://www.citizen.org/cmep/Water/cmep_Water/articles.cfm?ID=8777)> (fecha de acceso: 6 febrero 2003).

26. Ibid.

27. Esta declaración dirige la interpretación de la Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificada por 145 países) expresando que el acceso al agua está contenido de manera implícita en los artículos 11 y 12. Supra nota 17.

28. Mensaje de F. H. Cardoso, Sociólogo, ex-Presidente de la República Federativa del Brasil, presentado en video al Congreso Mundial de Convergencia Participativa, filmado en el Palacio de la Alborada, Brasilia, mayo 1997, O. Borda ed., Participación Popular: Retos del Futuro (Orlando Fals Borda y FAIEP: Colombia, 1998) a 15.

29. D. Hall et. al., “Water in Porto Alegre, Brazil - Accountable, Effective, Sustainable and Democratic”, en línea <[www.psiru.org/reports/2002-08-W-dmae.pdf](http://www.psiru.org/reports/2002-08-W-dmae.pdf)> (fecha de acceso: 4 marzo 2003) a 7.

30. Ibid

31. Existen cinco temas: transporte y tráfico; salud y servicios sociales; educación y cultura; desarrollo económico e impuestos; y desarrollo urbano. C. Souza, “Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions”, en línea <[http://federativo.bndes.gov.br/bf\\_bancos/estudos/e0001214.pdf](http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001214.pdf)> (fecha de acceso: 4 marzo 2003) a 11.

32. Supra nota 2.

33. Ibid. a 10-11.

34. Ibid. a 19.

35. Ibid. a 11.

36. Ibid. a 15-16.

37. Supra nota 4 a 14.

38. Ibid. a 26.

39. Supra nota 2 a 11.

40. Supra nota 4 a 21.

41. Ibid. a 25.

42. Ibid.

43. S. Bastidas, “Asociación de Usuarios Acueducto el Hormiguero - Asohormiguero E.S.P.,” Estudio de Caso, Proyecto “El rol de las comunidades en la gestión de sistemas de abastecimiento de agua en países de desarrollo - Colombia” (Colombia: CINARA, 2001).

44. Ibid.

45. Ibid. a 14.



46. Ibid. a 13.
47. Ibid.
48. M. Vargas, "Towards the construction of a gender balance in community management" Estudio de caso El Hormiguero, (Colombia: CINARA, 2001) en línea <[http://www.i-s-w.org/mlmar-di15-17\\_en.htm#Colombie](http://www.i-s-w.org/mlmar-di15-17_en.htm#Colombie)> (fecha de acceso: 4 marzo 2003).
49. Ibid.
50. Supra nota 16 a 15.
51. Ibid. a 19.
52. Ibid.
53. Ibid. a 21.
54. Ibid. a 5.
55. Ibid. a 23.
56. Supra nota 21.
57. Ibid.
58. Supra nota 16 a 15.
59. Proyecto de Ley 14 585. Texto sustitutivo Ley del Recurso Hídrico de 7 de Enero de 2004. Con respecto a la organización y competencia de los Consejos de Cuenca, ver Art. 20 a 21 del Proyecto.
60. Documento diagnóstico para Plan de manejo de la Cuenca del Río Potrero, elaborado por ASO-TEMPISQUE. Diciembre de 2003.
61. Plan de Manejo Sub-Cuenca del Río Potrero. Junio de 2004.
62. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Diagnóstico General de la Situación Actual de los Recursos Hídricos en la Provincia de Guanacaste, Marzo de 1997.
63. Proyecto Estado de la Nación. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Séptimo informe 2000. San José, pág. 179.
64. SENARA Evaluación del potencial y demanda hídrica subterránea en el acuífero costero Huacac - Tamarindo, Santa Cruz, Guanacaste, Costa Rica. Mayo 2003. Pags. 31 y 32.
65. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Op. Cit.
66. SENARA, Op. cit. Pag. 33.
67. Proyecto Estado de la Nación. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Sexto informe 1999. San José, pág. 324.
68. SENARA, Op. Cit.
69. Instituto de Políticas para la Sostenibilidad. Plan de Desarrollo Alternativo para el Cantón de Santa Cruz - Costa Rica con base en el Manejo Integral y sostenible del Recurso Hídrico. Informe de Avance. Mayo 2004. Pág. 6.
70. Idem. Pág. 4
71. Instituto de Políticas para la Sostenibilidad. Plan Alternativo de Desarrollo de las Comunidades del Cantón de Santa Cruz con base en el Manejo Integral y Sostenible del Recurso Hídrico. Mayo 2004. Pág. 17.
72. El texto actual del Proyecto de Ley del Recurso Hídrico, N° 14585, el cual se tramita en la Asamblea Legislativa, plantea la creación de algunas instancias participativas y locales para la toma de decisiones en materia de gestión del agua.

Una de estas es el Consejo Nacional del Recurso Hídrico, instancia en donde tienen presencia los distintos sectores vinculados con la materia y que tiene un alcance nacional. Por otra parte, tenemos los Consejos Regionales, los cuales estarían conformados por representantes de los mismos sectores, sólo que su alcance es a nivel de la unidad hidrogeográfica correspondiente, la cual será determinada en función de la existencia de una cuenca.

73. Ribot, Josse. Representación democrática y poder en la ordenación participativa y descentralización del medio ambiente. En: <http://www.fao.org/docrep/x3030s/x3030s07.htm#TopOfPage> (fecha de acceso: 17/08/04)

