



Los campesinos del campo de maíz cultivado en las siembras esperan la lluvia de agua para sus siembras. [Sandra Sebastián]



LOS PUNTOS INELUDIBLES PARA UNA LEY DE AGUAS

Una ley de aguas para el país de Nunca Jamás

Al día de hoy, todas las iniciativas de ley para regular el uso del agua han fracasado en el Congreso. A pesar de esto, los expertos siguen haciendo nuevas propuestas. Todas deberán superar obstáculos, polémicas y debates sobre un bien estatal que cada quien quiere para sí.

Sebastián Escalón

Reportaje
18 04 16

Érase una vez una tierra maravillosa en donde el agua no era un problema, ni lo sería jamás. En el país de Nunca Jamás, la gente pensaba que ésta brotaba del chorro, y que nunca, nunca, se acabaría. Cada quién podía utilizar o malgastar toda el agua que quisiera sin rendir cuentas a nadie. Como no había responsabilidades ni obligaciones, podías desviar un río y llevártelo a tu finca. En las casas, las aguas negras desaparecían mágicamente por un tubo que las llevaba quién sabe a dónde. Los desperdicios, los residuos de las fábricas, la basura, todo eso lo tirabas a los ríos, y los ríos se lo llevaban todo muy lejos de tu ciudad o de tu comunidad. Y cuando, de repente, un lago se contaminaba por puro capricho, no había pena: las pócimas milagrosas de los mercaderes de Tierra Santa lo purificaban en un abrir y cerrar de ojos.

Las regulaciones y políticas públicas de Guatemala en materia de agua parecen diseñadas para un país similar. Año tras año, las autoridades han dejado los problemas acumularse como si no existieran, y las consecuencias empiezan a tomar tintes dramáticos. Según Raúl Maas, del Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad (Iarna) de la Universidad Rafael Landívar, "mucho de la conflictividad actual es de corte socio ambiental y el agua es un parámetro clave: minería y agua, palma africana y agua, hidroeléctricas y agua, desechos sólidos que se mueven por los ríos... Esto nos debe hacer reflexionar, en un contexto de cambio climático".

A medida que el recurso se haga más escaso y su consumo aumente, los conflictos se agudizarán. "Ya hay cuencas cuya capacidad para satisfacer las necesidades humanas es deficiente. Por ejemplo, la cuenca del río Las Vacas, o la cuenca Xayá-Pixcayá que alimentan a la Ciudad de Guatemala. Con el cambio climático, las disponibilidades naturales van a ser aún más críticas. Guatemala, después de ser excedentario en agua, podría pasar a ser deficitario", afirma Maas.

Nuevas propuestas

Los intentos por poner orden en la administración del agua han fracasado todos. Desde 1983, se han presentado en el Congreso 12 proyectos de ley de agua, y ninguno prosperó. A pesar de todo, nuevas propuestas siguen surgiendo.

Una de éstas es la del ingeniero Abraham Barrios. Este experto en recursos hídricos radicado en Canadá retomó [la iniciativa 3702](#) que duerme en el Congreso desde 2007, y le agregó artículos para intentar responder a las preocupaciones de las comunidades indígenas y mejorar la regulación del agua. Es un proyecto de ley extremadamente ambicioso. Si sus 134 artículos fueran aprobados, se modificaría gran parte de la gobernanza ambiental de Guatemala. La iniciativa no ha entrado en el Congreso, pero Barrios la ha compartido con diputados de varias bancadas (Convergencia, Encuentro por Guatemala, Unidad Nacional de la Esperanza), y con organizaciones sociales y fundaciones del sector privado. El ingeniero confía en que será discutida y aprobada este año en el Congreso.

Otra propuesta fue redactada por la organización Servicios Jurídicos y Sociales (*SERJUS*) *al cabo de un largo proceso de consulta con organizaciones comunitarias, autoridades ancestrales y coordinadoras locales del agua de varios departamentos, sobre todo de Occidente*. Este proyecto es más bien una ley marco: no busca detallar cada aspecto de la regulación del agua como lo hace Abraham Barrios. En cambio, busca dar el mayor poder posible a las comunidades locales en el manejo de los recursos hídricos, y explicitar principios fuertes, como el derecho de las comunidades a ser consultados sobre todo proyecto industrial o agroindustrial que se desarrolle en sus territorios. Parte del principio es que el agua es un derecho humano.

La Universidad de San Carlos también está trabajando el tema. Equipos del Centro de Estudios Urbanos y Rurales (CEUR) y del Instituto de Problemas Nacionales (Ipnusac) esperan tener un borrador este año. Para Magaly Arrecis, de Ipnusac, la propuesta debe ser una ley marco, y dejar las regulaciones muy específicas a la autoridad que se encargue del agua. "Más allá de 50 artículos, la ley se vuelve inmanejable," opina la experta.

Otra propuesta viene del sector privado. La Fundación para el Desarrollo de *Guatemala* (Fundesa), está trabajando en su propia ley de aguas. Sin embargo, Juan Carlos Zapata, su director, no dio detalles sobre un proyecto que aún está en fase de redacción. "Estamos estudiando experiencias en otros países para ver los casos de éxito", indicó.

Lee también:

[La ley maldita](#)

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), junto con la Comisión de Recursos Hídricos del Congreso también espera redactar su propia ley, sobre la cual, tampoco hay detalles.

Todas las propuestas de ley tienen que encontrar soluciones a los mismos problemas. Problemas técnicos, puesto que se trata de una regulación, pero también problemas políticos: en Guatemala prevalecen varias formas de organización, y los intereses económicos siguen definiendo la naturaleza misma del Estado.

Estos son ocho de los temas que las leyes deben tratar de una manera u otra. Cada uno contiene trampas que costarán horas de polémicas, debates y jalones... o que, simple y sencillamente, volverán a condenar al olvido las propuestas.

Agua potable

El servicio de agua potable es una de las atribuciones de las municipalidades. Puede ser causa de duros conflictos, como se vio durante las violentas manifestaciones ocurridas en Villa Nueva, cuando el alcalde Edwin Escobar decidió subir la tarifa. Para Elisa Colom, abogada y experta en temas hídricos, la

mayoría del servicio de agua entubada que prestan las municipalidades es de mala calidad. Y esto, por una razón obvia: "Los servicios no se mantienen con el pago de las tarifas porque no cobran lo que cuesta realmente el servicio. Por eso se deterioran y no pueden expandir la cobertura". Según Colom, las municipalidades subsidian el agua a favor de los habitantes de los cascos urbanos, abandonando a su suerte las zonas marginales y rurales. Muchos habitantes de los asentamientos, por ejemplo, no tienen más opción que traer el agua en pipas. "Es una inequidad espantosa, porque las familias de las áreas marginales gastan al mes hasta Q400 por agua de baja calidad", indica Colom.

Nadie sabe cuántos pozos hay en Guatemala. Esto podría generar una verdadera crisis en la capital, por ejemplo, cuando las bombas de los edificios, hoteles, industrias, centros comerciales, residenciales y casas particulares no jalen más que aire.

Si una ley de agua llega a ver la luz, deberá resolver este problema. La ley que promueve Serjus deja a las municipalidades el manejo del agua entubada. Pero aporta una novedad: al ser el agua un derecho humano, la propuesta exige que cada habitante del país reciba, para uso doméstico, una cantidad diaria comprendida entre 50 y 100 litros de forma gratuita. El servicio empezaría a cobrarse si el consumo del usuario rebasa esta cantidad.

Tanto la propuesta de Serjus como la de Abraham Barrios prohíben a las municipalidades concesionar el servicio de agua potable a empresas privadas. "El agua no debe ser un producto comercializable", justifica Barrios. Con lo cual, ambas leyes deberán ir acompañadas de una modificación del código municipal que sí permite estas concesiones.

Saneamiento y contaminación

El vertido tóxico que mató a cientos de miles de peces en el río [La Pasión](#), no es más que un caso espectacular de algo que sucede a diario. Según el Ministerio de Ambiente, el 90% de los ríos de Guatemala están contaminados, lo cual es un grave problema de salud pública.

Por una parte, ninguna de las municipalidades de Guatemala respeta la normativa sobre aguas residuales. Todas siguen contaminando los ríos y lagos con sus aguas negras. Según Edwin Escobar, alcalde de Villa Nueva y presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades (Anam), se necesitarían alrededor de Q3,000 millones a nivel nacional para tratar las aguas servidas. La Anam ha logrado una prórroga de dos años, hasta 2019, para cumplir con la normativa, o si se prefiere, dos años más para seguir contaminando libremente.

Por otra parte, existe una impunidad casi total respecto a los delitos de contaminación de las aguas. Entre 2012 y 2014, según datos del Ministerio Público publicados por [Prensa Libre](#), ingresaron al ente investigador 300 denuncias por contaminación de las aguas, y se obtuvieron apenas nueve condenas. Repsa, empresa palmera hacia la cual apuntan todas las evidencias en el caso del río La Pasión, no ha dejado de operar ni un solo día. Un año después de la tragedia, la Fiscalía aún no da los resultados de sus pesquisas y no ha hecho una acusación formal.

Lee también:

[Repsa, el historial de una empresa investigada por ecicidio](#)

La ley propuesta por Serjus reconoce el derecho al agua como un derecho humano. Por lo tanto, una denuncia por contaminación podría hacerse directamente ante un juez o un juez de paz. Mediante este proceso de acción pública, el juez podría dar 24 horas a la empresa o persona acusada de la contaminación para presentar pruebas en descargo. En tres días, el juez podría tomar una resolución, que podría ser, por ejemplo, el cierre de una empresa contaminadora. Hoy en día, las denuncias por contaminación deben

hacerse ante el MARN, quien debe enviar supervisores al área y abrir un expediente administrativo que puede tomar meses en resolverse.

Prioridades de uso

En el caso del río Madre Vieja, ingenios azucareros y cultivos de palma africana dejaron sin agua a decenas de comunidades río abajo. En verano, cuando el caudal del río es el más bajo y los cultivos necesitan más agua para desarrollarse, el agua de la cuenca del Madre Vieja parece ser insuficiente para satisfacer a todos los usuarios. En casos como éste, la futura entidad del Estado que regule el uso del agua, tendrá que decidir a quién favorecer.

Las propuestas de Abraham Barrios y Serjus y, antes de estas, [la iniciativa 3702](#), brindan una lista de prioridades de uso en caso de escasez. Los términos difieren entre una y otra propuesta, pero el espíritu es el mismo. En la de Serjus, por ejemplo, la prioridad es el consumo humano y uso doméstico del agua. Luego, viene el riego de parcelas de pequeños campesinos. En tercer lugar, la ganadería y agricultura que garantice la seguridad alimentaria. En cuarto lugar, el mantenimiento de caudales ecológicos. Y de último, otros usos como monocultivos, minería, industrias, etcétera.

Pueblos indígenas

Hasta ahora, las diversas iniciativas de ley han tropezado con un obstáculo: ¿cómo redactar una ley de orden general, que se aplique en toda la República, y al mismo tiempo, reconocer y proteger las prácticas ancestrales? La ley 3118 que desembocó en grandes manifestaciones de organizaciones indígenas en 2005 reconocía estas prácticas ancestrales, y los derechos de las comunidades indígenas sobre sus recursos hídricos. Sin embargo, les exigía pedir un permiso de uso de esas aguas al Estado, lo cual fue considerado inaceptable por organizaciones como los 48 cantones de Totonicapán.

La ley de Abraham Barrios pide a las comunidades que quieran seguir gozando de estos derechos ancestrales, que soliciten la licencia a la autoridad reguladora. Esto, para darles certeza jurídica.

La propuesta de Serjus, que según sus coordinadores fue consensuada con numerosas organizaciones indígenas, lo ve de otra forma. En ésta, el Estado reconoce sin necesidad de trámite ni autorización el uso del agua de forma no lucrativa a comunidades indígenas y campesinas. De esta forma, se reconocería la gestión del agua, generalmente muy eficiente, que realizan las comunidades a partir de sus juntas de agua. Pero por otro lado, no se explica cómo se solucionarían conflictos entre comunidades, o dentro de una misma comunidad. Por ejemplo, [una dura disputa enfrenta a las comunidades](#) de los municipios de Tajumulco e Ixchiguan (San Marcos) por el control de unos nacimientos de agua. Otro ejemplo, en la aldea Paquí, Totonicapán, [un grupo de habitantes denunció a sus autoridades comunitarias](#) por haberles cortado el servicio de agua. En Totonicapán, cortar el agua suele ser una medida para castigar o presionar a los pobladores que no acatan las decisiones de las asambleas comunitarias.

Otro tema de debate es la aplicación del convenio 169 de la OIT, ratificado por Guatemala, y que establece la obligación de consultar a las poblaciones indígenas sobre acciones o emprendimientos que puedan afectar sus territorios y recursos. La propuesta de Serjus es clara al respecto: la autoridad no puede otorgar licencias de uso del agua a empresas que no han consultado antes a los pueblos indígenas y a la población en general. Los resultados de la consulta serían vinculantes: sí es sí, no es no.

Instituciones del agua

¿Quién debe velar los recursos hídricos? ¿Quién debe encargarse de definir las reglamentaciones y de supervisar su cumplimiento? Las diversas propuestas no se ponen de acuerdo en este tema.

La iniciativa 3118 que encendió los ánimos de los 48 cantones en 2005, proponía la creación de un viceministerio del agua, dentro del Ministerio de Ambiente. Pero para expertos como Abraham Barrios, la autoridad reguladora del agua debe tener independencia con respecto al poder político. Serjus propone la Autoridad Nacional del Agua, un ente autónomo y descentralizado, encargado de "la planificación, gestión, regulación y control del recurso hídrico". Esta institución tendría una junta directiva con fuerte representación indígena y campesina.

La propuesta de Abraham Barrios es aún más ambiciosa a nivel institucional. Propone la creación de un Consejo Nacional del Agua a nivel nacional, pero también la creación de doce autoridades de cuenca a cargo de las doce regiones hidrográficas en que se divide Guatemala. Estas autoridades serían mini-ministerios de ambiente que tendrían a su cargo, no solo el agua, sino también los desechos sólidos y la calidad del aire. Además de otorgar licencias de uso del agua a diferentes usuarios (empresas, municipalidades), serían las responsables de evaluar los estudios de impacto ambiental de cada proyecto. Las autoridades de cuenca estarían sometidas a un consejo comunitario conformado por delegados de las municipalidades y de los usuarios del agua.

Para Raúl Maas, la división territorial en el manejo del agua debe hacerse en función de territorios social y ecológicamente homogéneos. "Cada territorio debería tener un modelo de administración del recurso hídrico diferente. No es lo mismo oriente que la boca costa o el altiplano. La ley debería plantear un modelo general, pero con la versatilidad para adaptarse a las dinámicas socioecológicas de los territorios", explica el investigador del Iarna.

Pero aporta una novedad: al ser el agua un derecho humano, la propuesta exige que cada habitante del país reciba, para uso doméstico, una cantidad diaria comprendida entre 50 y 100 litros de forma gratuita.

Queda el problema de los recursos para echar a andar nuevas instituciones. Por ejemplo, la propuesta de Barrios demandaría abrir unas 600 plazas para funcionarios. El diputado Ferdý Elías, presidente de la comisión de recursos hídricos del Congreso, rechaza la creación de nuevas instituciones. "No tenemos recursos. Esto es inviable", afirma. La institucionalidad será, por lo tanto, otro punto de conflicto cuando estas iniciativas se discutan.

Licencias de uso

Soy un productor de banano, y para mi cultivo necesito X metros cúbicos de agua diarios. ¿Qué debo hacer? En el estado actual de las cosas, solo tengo que servirme: cavo mis pozos o me apropio de una porción del río más cercano. Si una ley de aguas logra abrirse paso por la jungla de intereses que es el Congreso, las cosas deberían cambiar. Según las propuestas que han conocido ya los diputados, y las que proponen Serjus y Abraham Barrios, tendré que solicitar una licencia de uso a la autoridad del agua competente.

En la propuesta de Barrios, tendré que apoyar mi solicitud presentando estudios de factibilidad técnica y económica, documentos y planos de diseño preliminar, estudios socioeconómicos, de impacto ambiental, hidrológicos, hidráulicos. La autoridad de cuenca estudiará mi caso, comparará mi solicitud con la cantidad de recurso disponible, evaluará si mi producción hace un uso eficiente del agua, y, por fin, me fijará una tarifa para el aprovechamiento. El agua gratis será cosa del pasado. Para los pequeños campesinos, Barrios propone que el agua sea gratuita hasta una cierta cantidad diaria, a definir.

En la propuesta de Barrios, la autoridad del agua no otorgará licencias en áreas protegidas, zonas turísticas, áreas de recarga hídrica. Tampoco podrá otorgar licencias, si el agua ya está siendo utilizada por las comunidades o es necesaria para mantener los ecosistemas del río y sus alrededores. La propuesta de Serjus deja estas regulaciones a criterio de la futura autoridad del agua. Sin embargo, me impone realizar una consulta de buena fe para garantizar que las poblaciones locales están de acuerdo con la presencia de mis plantaciones de banano en el territorio. Además, esta propuesta prohíbe las concesiones por recursos hídricos. Según José Antonio Monzón, abogado y consultor de Serjus, quien participó en la redacción de esta ley, "porque en la práctica, se convierten en derechos casi similares a los de propiedad". Sólo podrán darse permisos de uso, que pueden ser revocados más fácilmente.

Aguas subterráneas

¿Son más las aguas que extraigo de un pozo que cavé en mi terreno? La respuesta es no. Esas aguas, según la Constitución, son del Estado. Sin embargo, a efectos prácticos, es como si fueran mías.

Los pozos no están registrados y no existe ninguna medición sobre el agua que se extrae del subsuelo. Nadie sabe cuántos pozos hay en Guatemala. Esto podría generar una verdadera crisis en la capital, por ejemplo, cuando las bombas de los edificios, hoteles, industrias, centros comerciales, residenciales y casas particulares no jalen más que aire. Según Juan Carlos Godoy, director asociado de la organización The Nature Conservancy, se extrae cinco veces más agua de los acuíferos de lo que estos reciben por infiltración. "Los pozos son cada vez más profundos y menos productivos. Ahora hay que ir a buscar agua hasta a 400 metros de profundidad".

Algunos puntos de discusión ineludible para una ley de aguas

	Propuesta de A.Barrios	Propuesta de Serjus	Otras propuestas
potable	Se deja el servicio de distribución en manos de las municipalidades. Las plantas de potabilización del agua estarán reguladas por el MARN.	El servicio está a cargo de las municipalidades. Cada persona tendrá derecho a entre 50 y 100 litros de forma gratuita.	
contaminación	Se establece el principio de que el que contamina paga. Impone de dos a 10 años de prisión a quien descargue aguas no tratadas en un río o un manto freático.	Se puede denunciar a una persona o empresa que contamine las aguas mediante una acción pública, ante un juez o un juez de paz. El juez puede cerrar una actividad contaminante de inmediato.	
instituciones	Se crean un Consejo Nacional del Agua y 12 autoridades de cuenca encargadas de gestionar el recurso hídrico y prevenir la contaminación del aire y los suelos.	Se crea una autoridad nacional del agua autónoma. Estará bajo una junta directiva en la que están representados sectores indígenas y campesinos, así como grandes usuarios del agua.	La propuesta 3118 proponía la creación de un viceministerio del agua, dentro del MARN. El diputado Ferdy Elías rechaza la creación de nuevas instituciones por la falta de recursos del Estado.
comunidades indígenas	Se reconocen los derechos ancestrales de comunidades indígenas y campesinas, y las formas tradicionales de gestión del agua. Para hacer valer estos derechos, deberán declararlos ante las autoridades.	Se reconocen sin necesidad de ningún trámite los derechos ancestrales de las comunidades indígenas y campesinas y las formas tradicionales de gestión del agua.	
usuarios	Las autoridades de cuenca recibirán parte de sus recursos de las licencias de uso del agua que otorguen a los grandes usuarios.	Las autoridades fijarán una tarifa a los grandes usuarios del agua que soliciten un permiso de uso del agua.	

La mayoría de las leyes de aguas pretenden regular lo que se extrae del subsuelo. Para esto, según Abraham Barrios, "hay que determinar cuánta agua hay en cada acuífero y contabilizar los pozos". Además, hay que evaluar el tiempo de recarga de los acuíferos para no sobreexplotarlos. Para Juan Carlos Godoy, es necesario que todos los propietarios de pozos den información sobre la cantidad de agua que extraen, y sobre su calidad. "Sólo así se les podrá definir una tarifa".

La ley también tendrá que velar porque aguas servidas o aguas industriales no contaminen las aguas de los acuíferos que muchos usan como fuentes de agua potable. Varias de las propuestas, como la de Abraham Barrios, o la 3118, proponen la protección de las áreas de recarga hídrica. En estas zonas situadas en la parte alta de las cuencas, el agua de lluvia se infiltra en la tierra y alimenta los acuíferos subterráneos. Además, Barrios propone que las comunidades que protegen estas zonas sean compensadas económicamente.

Ciencia

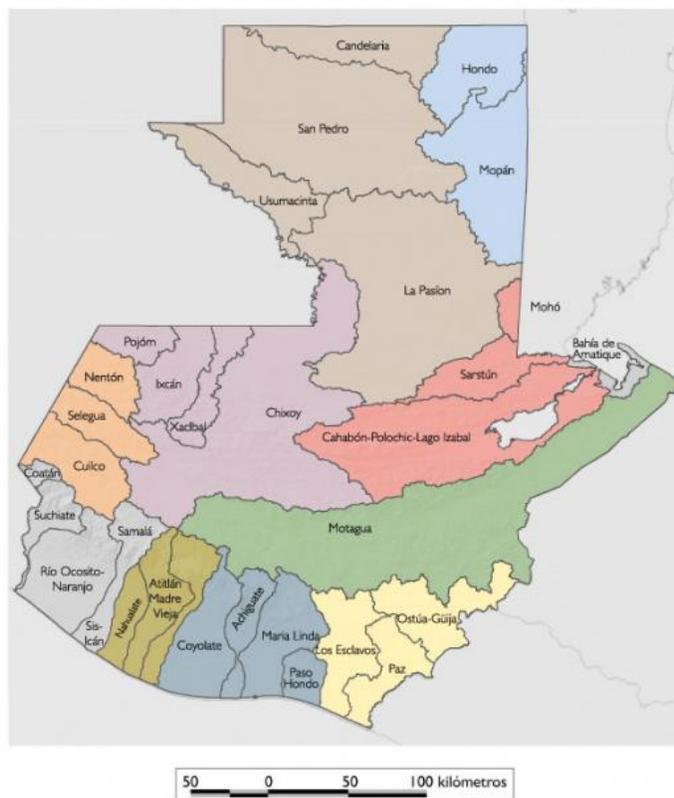
Para Juan Carlos Godoy, uno de los grandes aspectos que toda ley de aguas debe conllevar es el de la planificación hidrológica. "Hace falta ciencia. La falta de capacidad del Estado para obtener información sobre los recursos hídricos hace difícil tomar decisiones y gestionar las aguas. Se necesita planificación hidrológica, balances hídricos, y conocer mejor los actores del mercado que utilizan el agua".

Esta opinión la comparte Raúl Maas, del Iarna. No se han hecho, hasta la fecha, verdaderos estudios estratégicos a nivel de cuenca, lo cual puede llevar a graves errores en la gestión del territorio y en las inversiones que se autorizan. Raúl Maas, ofrece el ejemplo del río Xacbal, en Quiché. En un tramo de apenas 35 kilómetros, hay una hidroeléctrica de gran tamaño operando, y cuatro proyectos autorizados. Cada una de estas debe construir muros de contención y canales para desviar las aguas del lecho natural del río. El caudal del río se volvería intermitente en función de las necesidades de las hidroeléctricas. ¿Cómo afectaría a la fauna y la flora del lugar, y a las propias hidroeléctricas, esta superconcentración? El Ministerio de Ambiente no lo sabe puesto que no lo ha estudiado. Los Estudios de Impacto Ambiental que le remiten las empresas solo se centran en los impactos de cada uno de los proyectos, pero no los efectos cumulativos de un rosario de hidroeléctricas.

La ley propuesta por Abraham Barrios propone realizar un catastro exhaustivo de los recursos hídricos. "El documento que proponemos incluye la elaboración del catastro para tener esos valores en la punta de la lengua". Las autoridades de cuenca serán las encargadas de hacer el inventario de todo lo relativo al agua: ríos, acuíferos, drenajes, áreas de recarga hídrica, áreas de riego, acueductos, pantanos, zonas de derrumbe... La ambición del ingeniero es que Guatemala de un salto tecnológico al siglo XXI en materia de gestión del agua.



Mapa de cuencas hidrográficas División administrativa sugerida



Las batallas que se anuncian

Sea cual sea la propuesta que se debata en el Congreso, las discusiones prometen ser difíciles y tensas. Para aprobar una ley de aguas, se necesita pues, una férrea voluntad política, primero, para en la defensa de principios básicos, como el acceso al agua limpia como un derecho humano, o como el que contamina paga.

Luego, la misma voluntad será requerida para dotar de un presupuesto a la institución encargada de velar por los recursos hídricos. Voluntad política que no se vislumbra, como lo muestra la prórroga de dos años que obtuvieron los alcaldes, con el beneplácito del Ministerio de Ambiente, para cumplir con la normativa de aguas residuales. Con lo cual, diez años después de la aprobación de esta normativa que obligaba a las municipalidades a construir plantas de tratamiento y alcantarillado, no se ha avanzado un centímetro.

Quizás la presión popular, y acciones como la marcha por el agua organizada por la Asamblea Social y Popular, logren mantener el tema del agua en la agenda pública.

[Fin]

[Inicio](#)

[Artículos](#)

[En éxodo](#)

[Mapas y datos](#)

[Multimedia](#)

[Opinión](#)



Universidad Rafael Landívar Vista Hermosa III, Campus Central, zona 16 casa Plaza Pública junto al edificio "O". Guatemala, Centroamérica.
(502) 2426-2644 email: plaza@plazapublica.com.gt