



Reunión de Expertos “Formulación de Políticas de Agua en el Contexto de la Agenda de Desarrollo Post-2015”

(Sala Celso Furtado, CEPAL, Santiago de Chile, 14 de julio de 2015)

La experiencia legislativa de la década 2005-2015 en materia de aguas por Antonio Embid y Liber Martín (2015)

Las principales tendencias y nuevas características de la actual corriente de reformas legales en América Latina se pueden sintetizar de la siguiente manera:

⊖ Constitucionalización de principios del derecho de aguas. Varias de las legislaciones analizadas se enmarcan en procesos de reforma constitucional que han prestado especial atención a distintos temas entre los que destacan los recursos naturales, particularmente los hídricos, los derechos humanos y las comunidades campesinas o indígenas. Los cambios constitucionales son por definición estructurales, mientras que los legales no, o lo son en menor grado, de allí la mayor significación política y jurídica que tiene la presencia en las constituciones de determinados preceptos en tanto principios de interpretación superior de todo el ordenamiento jurídico. Son varias las nuevas constituciones que sirven de ejemplo para evidenciar esta tendencia dedicando uno o más preceptos al agua, como las de Ecuador, Bolivia, Venezuela, Uruguay, Honduras, o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Varias constituciones se limitan a incorporar las aguas como bienes del dominio público nacional (Venezuela) o el derecho humano al agua (Honduras), pero otras además de hacerlo llegan

hasta vedar su privatización y sobre todo la de los servicios de agua potable y saneamiento (Uruguay, Ecuador y Bolivia).

⊖ Creciente impacto del derecho internacional. En paralelo al fenómeno de la constitucionalización de ciertos principios puede observarse una tendencia más lenta, menos evidente, pero igualmente importante y del que el marco legal de la gestión del agua va a ir progresivamente dando cuenta. Las leyes de aguas siguen siendo la fuente principal, pero no exclusiva, del marco jurídico de la gestión y administración de las aguas. En este sentido es claro como los tratados internacionales para el uso de aguas transfronterizas, incluso las subterráneas, el derecho internacional de los derechos humanos tanto como el derecho internacional de protección de inversiones y sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, condicionan crecientemente la sanción, aplicación e interpretación de la legislación de aguas en el orden interno tanto como la resolución de los conflictos con motivo de su aplicación.

⊖ Mantenimiento de la dimensión económica e incorporación progresiva de las consideraciones social y ambiental. La legislación de aguas evidencia una evolución muy positiva que progresivamente



da cuenta de la triple naturaleza del agua incorporando perspectivas, obligaciones, responsabilidades e institutos de diverso tipo. Sin embargo, este plausible, necesario y en algunos casos postergado reconocimiento de la múltiple dimensión del agua en los propios textos de aguas, limitado tradicionalmente al aspecto económico de su utilización que mantiene su preeminencia, ha traído aparejado un incremento muy notable de la complejidad en su reglamentación y aplicación, que las precarias o débiles instituciones de aguas existentes hasta el momento no se encuentran en condiciones de acometer. Esto puede deberse a que en gran medida los estatutos analizados incorporan valores, mandatos, responsabilidades y obligaciones —a veces contradictorios y por tanto necesitados de armonización— pero no empoderan a las autoridades, incrementan sus capacidades ni resuelven los conflictos de ellos derivados. Los nuevos estatutos abren un juego, en términos de intereses, derechos, obligaciones, legitimación y procedimientos que constituyen todo un desafío para la reglamentación y para la gestión del agua en los países de la región tanto como para la definición de sus modelos de desarrollo. Una gestión que en la mayoría de los casos se encuentra desbordada por la conflictividad existente pero que podrá encontrar en estos estatutos nuevas herramientas. Este es uno de los grandes desafíos que los nuevos marcos constitucionales y leyes de aguas dejan planteados a los gobiernos de la región.

PAÍSES MIEMBROS



⊖ Publicidad de todas las aguas e incremento de la intervención estatal. Se observa una más que evidente tendencia hacia la publicidad de todas las aguas, incluso desde el nivel constitucional (Ecuador, Bolivia, Uruguay y Venezuela), aunque muchos países continúan con el régimen mixto de coexistencia de aguas públicas y privadas propio de los códigos civiles decimonónicos (Argentina). En todo caso, esa publicación mantiene la titularidad de los recursos hídricos, bien que con distintas denominaciones, en cabeza del Estado a la manera de la teoría clásica del dominio público, sin haber intentado nuevas fórmulas o matices. Las leyes analizadas en general tienden a incrementar los poderes estatales de regulación. La terminología utilizada para designar el proceso de publicación no es uniforme y aún pueden encontrarse expresiones que son susceptibles de distintas interpretaciones. El mayor consenso se encuentra en la expresión “dominio público” (de mejor técnica jurídica, en cuanto más precisa y no necesitada de complicadas interpretaciones, que la de “patrimonio”) y es la que, en general, debería en un futuro generalizarse mucho más porque permite conectar con una sólida tradición jurídica internacional con múltiples manifestaciones y tendencias doctrinales consolidadas que pueden ayudar a vencer los problemas aplicativos que, vinculados a cuestiones de propiedad, puedan encontrarse.

⊖ Ausencia de mecanismos de reasignación descentralizada. Aunque coherente con el signo de las últimas reformas, llama la atención sin embargo que ninguna de las leyes estudiadas haya

avanzado en la regulación de formas descentralizadas de reasignación, bajo el nombre de mercados o bancos de derechos de aguas (al estilo de los existentes en Australia, Chile, EE.UU., España o México, bien que en el contexto mundial éstos sean sólo casos aislados), dadas las dificultades evidentes para su reasignación centralizada tanto como su aptitud para resolver situaciones puntuales como, entre otras, las de extraordinaria sequía. Las corrientes ideológicas subyacentes a la mayor parte de estas nuevas leyes son, evidentemente, contrarias a cualquier tipificación de mercados de derechos de aguas. Ello siempre al margen de los mecanismos informales existentes o que puedan desarrollarse con tales propósitos.



⊖ Autoridades únicas de aguas. Destaca en el contexto la utilización en diversas leyes de la fórmula “autoridad única del agua” como una expresión terminológica —solamente— pero que da idea de la voluntad de racionalizar una gestión anterior aparentemente caótica o, al menos, con muchos órganos competentes y no siempre coordinados, contra lo que se trata de reaccionar normativamente con esa expresión que no está planteada como atributiva a ninguna entidad u órgano concreto de personalidad jurídica, autonomía orgánica y funcional, aunque en ocasiones sí que aparezcan tales elementos. Es obvio que la expresión plantea la tarea pendiente para los gobiernos de personalizarla en un ministerio u organismo concreto para quien valdrían plenamente, ahora sí, las referencias a personalidad



jurídica, regímenes jurídicos, formas de concretar la autonomía y otras cuestiones.

⊖ La cuenca como unidad de gestión. Es bastante común en las nuevas leyes encontrar la afirmación de la cuenca —usualmente, hidrográfica— como unidad de gestión lo que suele implicar la existencia de organismos de gestión a ese nivel y también de órganos consultivos o de participación de usuarios y ciudadanos. En algunos supuestos (caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), esa afirmación va vinculada a la necesidad de vencer determinados obstáculos derivados de la distribución competencial entre distintas unidades territoriales del Estado para configurar un organismo de cuenca para lo que es decisiva la intervención del Poder Judicial. Es éste un terreno, sin embargo, en el que las reflexiones sobre la efectividad y eficacia de las leyes de aguas —al igual que en otras muchas decisiones— cobran una actualidad e intensidad mucho mayor. Es claro, sin embargo, que a pesar de la existencia de leyes que afirmen tal principio, la unidad de cuenca no resulta, en la práctica, el corolario real de su proclamación teórica. Es obvio que esa implantación precisa mucho de voluntad política, por encima y además de la consagración jurídica. Por los motivos que fueren (que podrán variar en los diferentes Estados), la unidad de cuenca y a pesar de esas proclamaciones legales, no es todavía una realidad práctica incontrovertible de gestión de los recursos hídricos en muchos países de América Latina.

⊖ Reconocimiento del derecho humano al agua. También está presente en estas leyes, como lógicas hijas de su tiempo, el reconocimiento y la regulación



del derecho humano al agua, con normativa, en ocasiones, hasta de considerable elaboración y detalle. Un derecho humano que es propiciado desde el ámbito internacional y no tiene nada que ver con el tradicional "uso común" de las aguas, propio de la regulación del dominio público, sino que en este ámbito se pasa la frontera de la perspectiva dominial al derecho humano, lo que significa entrar en otras consideraciones técnicas propias de una regulación que va mucho más allá de los tradicionales planteamientos del dominio público e impregna las regulaciones de los servicios públicos de agua potable. Es, normalmente, bastante difícil extraer conclusiones de los meros textos legales acerca de cómo operaría, en la práctica, tal derecho. Es fácilmente constatable, así, que no se apuntan cifras concretas para las obligaciones públicas del suministro de agua potable, no siempre se precisan los sujetos obligados a dicha prestación, las obligaciones de los prestadores (a título de concesionarios u otros semejantes) de los servicios públicos en relación al derecho humano, en el caso de que existan tales prestadores, aspectos económicos (gratuidad o no de la prestación del servicio, aunque a veces se habla de un precio asequible, o adecuado, o al alcance de todos), relación con la ocupación ilegal del suelo de quienes podrían ser sujetos beneficiarios de este derecho, etc. Sin duda es éste un terreno en el que los reglamentos de las leyes de aguas o las decisiones ejecutivas de los gobiernos o la jurisprudencia aparecida en los conflictos judicializados, tienen mucho que decir.

⊖ Especificación de derechos de comunidades indígenas o campesinas.



En las leyes analizadas se advierte una preocupación que deriva en una particularización del vínculo, la relación o los derechos de las comunidades indígenas sobre los recursos naturales y en particular las aguas. Esa particularización busca asegurar o poner en mejor situación el acceso al agua en relación a estos grupos cuya debilidad estructural ha sido notada en reiteradas oportunidades por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Las leyes hacen menciones más o menos precisas, pero no siempre consiguen de manera clara el objetivo atento a la complejidad de la tarea de compatibilizar estos derechos —muchas veces no consuntivos, indefinidos o informales— con el ejercicio de los propios del sistema formal estatal. Este es sin lugar a dudas un signo claro y propio de ciertas tendencias de la región.

⊖ Participación de ciudadanos y usuarios en la gestión del agua. En el ámbito internacional, se la recomienda insistentemente y todas las leyes contemplan la participación de ciudadanos y usuarios en la gestión del agua como principio, con un contenido más o menos amplio pero, más declarativo que real o efectivo en bastantes ocasiones. En muchos casos, las normas no prevén la forma de hacer efectivo el principio participativo, difiriéndolo a la reglamentación. Las que lo hacen, lo implementan a través de órganos de tipo meramente consultivo o sin garantizar plenamente el derecho a la información, prerequisite del anterior. Con lo cual, contemplar a nivel legislativo más y mejores formas de auténtica participación tanto para ciudadanos como usuarios y mecanismos de información pública sigue siendo una asignatura pendiente para la región. Esta es la tendencia general aunque el balance entre participación y gobierno sea siempre muy difícil de alcanzar, habida cuenta el riesgo de captura existente, tanto para las instancias participativas como para los órganos estatales de gobierno.

⊖ Ausencia de planteamientos sobre cambio climático. La legislación examinada, aunque a veces lo menciona, no contiene datos o elementos interesantes o novedosos sobre una problemática inequívoca que ya afecta a los recursos hídricos y que lo hará más en el futuro: el cambio climático global. No se quiere decir con ello que sea tarea propia y exclusiva de la legislación de aguas contener este tipo de planteamientos; la cuestión puede ser abordada desde una regulación general de recursos naturales o, incluso, específica y solo de cambio climático. También es perfectamente posible que aun con silencio de la legislación de aguas los problemas planteados por el cambio climático, sus consecuencias y efectos, puedan ser tratados por un instrumento



imprescindible para la gestión como son los planes hidrológicos. Quizá este último planteamiento fuera el realmente operativo, si los planes se configuraran como un elemento vinculante para la gestión que luego tienen que hacer los distintos organismos públicos competentes sobre la materia.

⊖ La falta de eficacia o inoperancia de muchos preceptos legales. Varias de las leyes de aguas analizadas han sido de escasa aplicación o se encuentran todavía sin reglamentación. En muchas ocasiones y no sólo en relación a las leyes de aguas (y de otras materias) promulgadas en la última época, se ha podido observar cómo muchos preceptos se quedan en meras actuaciones declamatorias de los respectivos parlamentos sin que ello se traduzca luego en la organización efectiva de los aparatos

PAÍSES MIEMBROS

MIEMBROS ASOCIADOS



públicos diseñados en las leyes, en la implantación del régimen económico indicado, en la redacción de los planes hidrológicos mencionados, o en la puesta en marcha de los principios de participación y de gestión a que se alude. Eso ocasiona un descrédito o escepticismo entre los ciudadanos acerca del papel de la ley y de los procesos normativos; ciudadanos que contemplan el surgimiento paralelo de maneras informales de acercar la realidad jurídica a la realidad material.



Surge de esa manera el informalismo como consecuencia o reacción frente a unas leyes que no se puede o no se quiere ejecutar. Ante esta realidad más que difundida (y no sólo, se insiste, en el sector del agua) algunas cosas pueden hacerse. Una, y la primera, es no intentar realizar proyectos legislativos pretendidamente “perfectos”, amplísimos en su regulación y que pretenden abarcar todos los frentes. La mejor ley es la que en el proceso de su formación se haya construido en relación directa con la problemática que presenta el país y, además, sea susceptible de ser ejecutada por la administración existente. O si se quiere, por una administración mejorada en la capacidad técnica de sus componentes por procesos específicos de formación de sus miembros que deben comenzar en el mismo momento que se imagina el proyecto legal y estar dotados de suficiente base económica continuada en el tiempo.

una ley compleja técnicamente, llena de referencias modernas que responda a las necesidades del país pero también a la capacidad de su administración para poder ejecutarla. En suma, así se produciría un avance gigantesco a través de pequeños pasos y de objetivos modestos, pero cumplibles.

Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina por Michael Hantke-Domas (2011)

Sin duda, una de las líneas más destacables es el aumento de la valoración pública y social de los recursos hídricos en las legislaciones recientemente aprobadas o reformadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chile, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela. Esta conclusión es evidente cuando se observa que cada país ha desarrollado en forma más o menos exhaustiva marcos legislativos que se hacen cargo tanto del agua como de los factores que inciden en su desarrollo, asignación, preservación y gestión.

También se observa una modernización del derecho de aguas, pues se ha pasado de sistemas que se hacían cargo sólo de usos específicos del agua a modelos inclusivos de gestión ambiental, coordinación de uso múltiple y participación social. Sin duda que el modelo que está siendo superado contribuyó a la pobre evaluación que se puede hacer del estado de los recursos hídricos de la región, donde el agua escasea, donde la competencia por el recurso se intensifica, donde se dan numerosos casos de usos no sustentables, donde existen fuentes contaminadas, y donde los ecosistemas sufren el impacto de la actividad humana.

La modernización anotada se puede conceptualizar como el “reverdecimiento del derecho”. De esta forma el derecho de aguas integra las preocupaciones ambientales dentro de su estructura, de modo que armoniza los requerimientos

En ocasiones esta falta de aplicación de las leyes tiene su causa en la misma configuración de éstas. Defectos técnicos, falta de regulaciones necesarias para hacer operativos determinados principios, leyes excesivamente numerosas en artículos que, muchas veces se escriben con desconocimiento de la realidad del país, mandatos, en fin, dirigidos a una administración que por sus escasos y deficientemente formados —en ocasiones— elementos personales y materiales no puede poner en marcha textos legales que igual comienza por no entender. Y ello porque en muchas ocasiones las leyes son “de laboratorio”, propiciadas por consultoras, gabinetes, empresas, bancos u organizaciones no gubernamentales que las fabrican en serie y, de cuando en cuando, encuentran parlamentos que las aprueban sin excesiva reflexión. Ello cuando no se dan otra serie de razones más vergonzosas e incluso, en ocasiones, delictivas. Basta ver casos de países —y no necesariamente los más pobres—, sino otros, en apariencia ordenados y eficientes, para los cuáles varias de estas afirmaciones son aplicables de todas formas.



PAÍSES MIEMBROS



de agua por parte de la sociedad y economía con las necesidades de los ambientes naturales (integridad de las especies, hábitats y otros aspectos), y así procura un desarrollo social y económico sustentable. Consecuentemente, se observan en las legislaciones estudiadas regulaciones sobre permisos y licencias, prevención y reducción de la contaminación, requerimientos de evaluación ambiental, priorización de la distribución de agua para propósitos ambientales, criterios de flujos mínimos ambientales, requerimientos de agua protegidos para propósito específicos, esquemas de pagos por servicios ambientales, y protección de áreas hídricas.

Pero el reverdecimiento del derecho de aguas revisado sólo alcanza a la esfera nacional, pues la tendencia es a obviar la dimensión internacional del recurso. De aquí que sólo en dos de las legislaciones revisadas (Uruguay y Venezuela), la preocupación por el uso de recursos hídricos transfronterizos, tanto superficiales como subterráneos, se encuentre consagrada legalmente. Esta es una causa de preocupación, pues una gestión efectiva del recurso en un país aguas arriba redundaría en que el país de más abajo pueda disfrutar del mismo. Esta omisión puede significar un potencial elemento de desestabilización de la seguridad regional, toda vez que la falta de coordinación y solución civilizada del aprovechamiento de los recursos hídricos transfronterizos puede llevar a más de un país a desarrollar como hipótesis de conflicto vecinal el flujo libre del recurso.

Otra tendencia es la recepción de la idea de que los hombres y mujeres tenemos un derecho esencial al acceso



al agua. Este derecho humano es reconocido de diversas formas, pero en ninguna de ellas se especifica el contenido mínimo del mismo; sin embargo, esto último no es materia de preocupación, pues existe algún consenso en aquello. Donde no existe claridad es en lo que significa para otros usos, como el riego. Por ejemplo, cabe preguntarse, si los campesinos tienen un derecho humano al agua para regar sus predios de modo de garantizarles su subsistencia, o cuándo el Estado incumple su deber de promover el acceso al agua.

De la mano del derecho humano al agua, viene el reconocimiento constitucional del mismo, y del dominio público de las mismas. En derecho, las constituciones son la norma fundacional de todo el ordenamiento legal de un país, y de ahí que el reconocimiento de estos derechos ilumine a todo el sistema legal nacional. Asimismo, las condiciones de modificación de una constitución, por regla general, son más restringidas que las de una ley simple, por lo que de esta manera se garantiza —de alguna manera y hasta que no se modifique la constitución— la estabilidad y permanencia en el tiempo de estos principios.

Otra de las tendencias observadas se relaciona con la exclusión de la posibilidad de constituir propiedad privada sobre las aguas y el rechazo a la privatización de los servicios asociados a ellas.

También se nota una generalizada confusión de órdenes de regulación entre los recursos hídricos y los servicios de agua potable y alcantarillado. En estricto rigor, la interacción entre ambos sectores se verifica en la disponibilidad de agua en su estado natural —para que sea aprovechada por una empresa prestadora de servicios de agua potable y alcantarillado—, pero luego que ésta entra en el sistema de captación, el problema deja de ser hídrico y se transforma en uno de regulación económica de infraestructura. Esta gran diferencia conceptual impone técnicas



de regulación diversas, por lo que no deben confundirse, pues se corre el peligro de tratar de utilizar criterios que en un ámbito funcionan pero en otro no.

En consecuencia, y vistas las particularidades de las diversas legislaciones y las tendencias identificadas, es que se pueden realizar las siguientes recomendaciones de políticas públicas, que buscan asentar las reformas y promover un ambiente legal que favorezca la implementación de las medidas encaminadas a asegurar la gestión integrada de los recursos hídricos:

- ⊖ La existencia de marcos legales que permitan una reforma del sector son un paso relevante, pero en ningún caso suficiente, para una gestión eficaz y eficiente de los recursos hídricos. De aquí que sea importante desarrollar políticas públicas de implementación y monitoreo de modo de asegurar que los objetivos propuestos con la reforma legal puedan ser efectivamente alcanzados. Dicho de otro modo, nada se consigue con que una ley diga que se gestionará integradamente los recursos hídricos, si en la práctica no existe la capacidad necesaria para ejecutarla en forma efectiva.
- ⊖ La implementación de la política pública requiere de un esfuerzo sostenido por capacitar a quienes intervienen en la gestión de los recursos hídricos en los conocimientos necesarios para llevar adelante la tarea, así como por dotarlos con poderes y recursos conmensurados a su responsabilidad.
- ⊖ Se debe planificar en el largo plazo la implementación de la reforma,

PAÍSES MIEMBROS



consultando etapas de ejecución junto a indicadores de desempeño, de modo de verificar que el rumbo propuesto por la reforma marche hacia el objetivo establecido.

- ⊖ Es importante promover campañas de socialización de los cambios realizados en los cuerpos legales, de modo de legitimizar la reforma y sensibilizar a la comunidad del nuevo rol que debe jugar en un esquema de la gestión integrada de los recursos hídricos.
- ⊖ En relación con lo anterior, se requiere realizar un esfuerzo para profundizar los mecanismos de gobernabilidad, como lo son los de participación y transparencia. Adicionalmente, se debe comenzar un trabajo de modificación legal para permitir la rendición de cuentas efectiva, el acceso a la justicia de parte de la comunidad, y promover mecanismos de integridad y lucha contra la corrupción.
- ⊖ Es recomendable separar los ámbitos legales aplicables a los recursos hídricos de aquellos de los servicios de agua potable y saneamiento, de modo de no mezclar materias que por definición son distintas, puesto que tienen objetos propios, y requerimientos profesionales y clientelas diferentes. Esto se logra a través de la dictación de normas separadas para los dos ámbitos, o segregando las normas cuando éstas se encuentren unidas en un mismo cuerpo normativo
- ⊖ A las legislaciones nacionales se deben incorporar normas sobre gestión integrada de recursos transfronterizos, así como también es importante promover a nivel regional la adopción de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, de modo de regular el aprovechamiento de los recursos compartidos.
- ⊖ En el diseño institucional de los organismos estatales, se debe tender a separar las funciones de formulación

de políticas públicas de las de su ejecución, y de las de control; de modo de crear una institucionalidad que genere frenos y contrapesos entre los diversos actores públicos.

- ⊖ Se debe regular en forma más efectiva el aprovechamiento de los recursos hídricos subterráneos, pues constituyen en muchos casos reservas futuras de aguas.

Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico por Miguel Solanes y David Getches (1998)

Conceptos generales

- ⊖ Las leyes son productos sociales, a los cuales los abogados solo le dan un cierto contenido técnico. El substrato de la ley y la institucionalidad es, en este entorno, el resultado de aportes e intereses sociales diversos. Las leyes de agua de países donde hay equilibrio entre los elementos institucionales, sociales, económicos y ambientales tienden a reflejar este equilibrio básico. Las leyes de aguas de países sin este tipo de equilibrio estructural, reflejan el desequilibrio de base del sistema subyacente, tanto en aguas como en otros recursos naturales.
- ⊖ Mientras que en todos los países existen leyes y marcos institucionales, prácticamente ninguno tiene una evaluación del rol del agua en la economía nacional. Un intento consistente de legislar el agua en función de políticas nacionales debería tener un substrato más elaborado sobre la economía general y subsectorial del recurso.



- ⊖ Estudios, que tienen por objeto determinar “quién obtiene qué a partir del agua” y “quién paga por qué” en los recursos hídricos tendrían varios elementos positivos, además de permitir una identificación de los elementos mencionados arriba: generarían una metodología de análisis, con lo cual se podrían empezar a formar los elementos de un análisis sistémico con vistas a equilibrios de largo plazo y a pronunciamientos o sugerencias sobre factores macro; permitirían avanzar más allá de exámenes y declaraciones formales hacia evaluaciones sustantivas; permitirían identificar factores que causan inercia o deterioro en el manejo del recurso y articular estrategias para su manejo; finalmente permitirían una evaluación objetiva de la calidad y dimensión de la participación de la comunidad real y operativa, y de la información en que se basa, con la posibilidad de sugerir políticas para su mejoramiento.
- ⊖ Por distintas causas los países de la región están pasando por una transformación de descentralización de actividades y competencias. Se supone que este proceso debería tener en cuenta ciertos aspectos mínimos: la cultura general y las capacidades y los recursos disponibles en el nivel descentralizado, la cultura de participación a nivel local y su operatividad, los mecanismos de seguimiento, y los medios disponibles para proteger a usuarios y administrados cuando el nivel local no llega a cumplir sus cometidos en forma efectiva y equitativa. Algunos de los ejemplos de descentralización sugieren que muchos de los procesos no han cumplido su cometido en la forma esperada, detectando como posible falla la carencia de una cultura amplia y participativa del gobierno local. A este respecto sería útil contar con una matriz de los elementos relevantes, previos, durante y después de la descentralización que permitirían asegurar y promover

los aspectos sustantivos, de procedimientos, de recursos, y de democratización efectiva, requeridos para el éxito de la descentralización.

- ⊖ Los textos más elementales de economía de aguas enfatizan su carácter mixto, por tener elementos coetáneos de bien público y de bien privado. Esto en sistemas jurídicos maduros y estructuralmente balanceados se plasma en sistemas legales que reconocen la titularidad pública del agua en derechos privados a su explotación. También se traslada en sistemas de manejo, pues las características de bien público del recurso exigen una cierta capacidad técnica para su conocimiento, administración y solución de conflictos.
- ⊖ En los procesos privados de inversión los inversionistas se aseguran de que las condiciones legales y operativas de rendimiento de aquellas entidades en las que invierten permitan un desempeño tal que asegure recuperar la inversión. En sentido similar es posible que los organismos de financiación internacional puedan cumplir un papel instrumental semejante, diseñando e implementando programas para el desarrollo de políticas de agua, legislación al respecto, y sistemas y capacidades de manejo del recurso.

Derechos de agua

- ⊖ Las leyes de aguas deben determinar en forma precisa que las aguas son bienes del dominio público del Estado. Al mismo tiempo deben determinar en forma también precisa que los derechos que se otorguen para el uso del agua, en condiciones de uso efectivo y beneficioso, que no causen perjuicios ambientales, están protegidos por las cláusulas constitucionales de la propiedad privada. Sin embargo, las leyes pueden permitir que las maneras de ejercicio de los derechos, sean reguladas, con carácter general, en función de necesidades de sustentabilidad ecológica y social.

- ⊖ Algunas experiencias recientes indican la conveniencia de que ciertas normas para el manejo del agua, como los requisitos para otorgar derechos de concesión, tengan la máxima jerarquía constitucional a fines de prevenir su manipulación por intereses especiales. A este respecto los derechos de agua se entregan cuando hayan caudales disponibles, no se afecten derechos de terceros y requerimientos ecológicos y cuando a juicio de la administración de aguas el pedido sea consecuente con el interés público del uso de las aguas.
- ⊖ Las únicas prioridades funcionales a efectos de otorgar derechos deberían ser los usos para bebida y saneamiento. Ello sin perjuicio de la preservación de flujos o caudales por razones ecológicas. En caso de usos concurrentes con otros propósitos las autoridades de agua deben evaluarlos en sus méritos y en caso de equiparación adjudicar en función de licitación económica, prioridad de pedido, u otro criterio relevante.
- ⊖ En caso de derechos preexistentes los mismos deberían como regla ser reconocidos en la medida de su uso efectivo y beneficioso, histórico y actual, sin perjuicio de que se impongan normas de uso adecuado.
- ⊖ Los procedimientos para la implementación de estos procedimientos sustantivos deben asegurar su vigencia.



Administración de aguas

- ⊖ El administrador del agua debe ser un ente no sectorial, separado de estamentos administrativos con vocación sectorial. En general los



órganos de administración de tipo colegiado no han dado buenos resultados, por lo que se sugiere que las políticas se orienten a crear órganos no colegiados de administración, pudiéndose incorporar órganos o intereses sectoriales a efectos de consulta y participación.

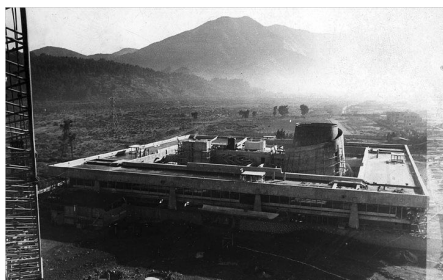
- ⊖ La administración adecuada exige una determinación precisa de funciones de la administración, sus deberes y facultades, y los derechos de los administrados y el público en general, bajo el control de la ley y la supervisión judicial a efectos de controles de legalidad y arbitrariedad. Las funciones fundamentales de la administración del agua son la aplicación de la ley, la evaluación del recurso, la otorga de derechos de uso y permisos de descarga, el registro y catastro de los usos, la determinación de cargas financieras y su percepción, el monitoreo y control de uso del agua, la posibilidad de llevar a cabo inspecciones y requerir información relevante, la aplicación de estándares de calidad, la elaboración de planes, y la de adjudicar en instancia administrativa conflictos vinculados al uso del agua, con excepción de ciertas materias, como titularidad de aguas, y siempre con recursos ante la justicia para mejor protección de los administrados.
- ⊖ La toma de decisiones sobre aguas tiene contenido económico y la presión de grupos de interés especial puede promover o disuadir esas decisiones. Por ello se recomienda que

las administraciones de agua tengan presupuestos independientes y sus titulares un período de estabilidad mínima. Además sería conveniente que éstos fueran personalmente responsables por el cumplimiento de las leyes y los daños que genere el incumplimiento de sus funciones.

- ⊖ La creación de entidades de cuenca requiere una serie de condicionantes: determinación precisa de funciones específicas exclusivas y recursos de base propia. También requiere, que se determinen las capacidades sustantivas que deberían tener y se las dote de recursos sustantivos suficientes.
- ⊖ Cuando se hayan llevado a cabo procesos de descentralización es conveniente mantener una capacidad residual en el órgano central a fines de que promueva, o implemente por sí, las actividades o medidas necesarias cuando los estamentos descentralizados sean negligentes o incapaces para el cumplimiento de sus funciones.

Participación de usuarios y ciudadanos

- ⊖ Las leyes deberían tener matrices de información a ser suministradas al público y a la sociedad sobre el estado de los recursos hídricos en calidad y cantidad y sobre las condiciones de su titularidad. La obligación de preparar y suministrar este informe debe ser una obligación del titular de la administración de aguas.
- ⊖ A efectos de proyectos y programas especiales debería haber una obligación de hacer los resultados disponibles al público para que éste pudiera hacerse un juicio razonable sobre costos, impactos y beneficios de la actividad.



⊖ El proceso debe implementarse de modo que el público y los interesados participen en forma oportuna y significativa en los distintos procesos: integración de información, evaluación, verificación de la calidad de la información y seguimiento para asegurar que las evaluaciones son instrumentalmente utilizadas para tomar decisiones.

- ⊖ Cuando la participación no se materializa, es importante promover cuerpos legales que induzcan un esfuerzo extra en las administraciones de agua, en informar adecuadamente y en recabar información.
- ⊖ La violación de la obligación de suministrar información acabada y veraz conforme las pautas legales vigentes, de promover participación, y de manejar procesos consultivos en forma imparcial, significativa y oportuna, debe ser considerada una violación de los deberes del funcionario público responsable de la administración del recurso.

Cobros por agua

- ⊖ Las leyes de agua deben incluir como condición de adquisición y mantenimiento de derechos de agua, que los titulares de esos derechos paguen los cargos financieros anexos al derecho.
- ⊖ En cuanto al contenido específico de los cobros por agua, pueden haber distintas percepciones y sistemas. En algunos casos el cobro debe reflejar los costos de la administración del recurso más los específicos requeridos por servicios u obras de beneficio especial. En otros se sugiere que se utilice el cobro como incentivo al uso más eficiente del agua o a su conservación.
- ⊖ Ningún sistema de cobros es efectivo como sistema de manejo de demanda de aguas o de protección de calidad de aguas, si existen subsidios generales. Sin embargo, se debe tener presente que socialmente es necesario contar con subsidios focales para sectores de población económicamente marginales.



Centralización y descentralización

- ⊖ Según la actividad a descentralizar, evaluar cual es el nivel apropiado según consideraciones técnicas y economías de escala y alcance.
- ⊖ En caso de actividades descentralizadas separar sus requerimientos y manejo técnico de influencias políticas, a fines de asegurar viabilidad y eficacia mediante métodos legales, financieros y de control que sean necesarios.
- ⊖ Tener presente que los modelos exitosos de descentralización han promovido la descentralización y no la autonomía.
- ⊖ Conservar en el núcleo del sistema una capacidad residual de monitoreo, de reabsorción en caso necesario, o de intervención en las actividades en caso de mala gestión.
- ⊖ Diseñar sistemas en los que los administrados y usuarios tengan acceso rápido y expedito a la justicia.
- ⊖ Establecer en forma clara las obligaciones legales del sistema descentralizado y hacer personalmente responsable a su titular por violaciones a las mismas.

Definición clara de derechos consuetudinarios

- ⊖ Se sugiere que como sistema las leyes de agua incorporen el principio que los derechos consuetudinarios de etnias indígenas son reconocidos por la legislación. Cuando la realización de obras hidráulicas de interés general no permita el respeto de estos usos, los indígenas deberán ser compensados.
- ⊖ Los grupos indígenas podrán pedir la inscripción de los derechos consuetudinarios y su formalización

PAÍSES MIEMBROS



en cualquier tiempo, y si los mismos hubieran sido otorgados a terceros esta otorga será anulable. Los derechos deben ser susceptibles de expansión, en la medida en que las condiciones y el número de población cambie. Si no se hiciera lugar a la nulidad, los indígenas deberán ser compensados. El monto de la compensación deberá reflejar no solo el valor pecuniario de los derechos, sino además su relevancia a efectos de la subsistencia de las etnias.

- ⊖ En áreas donde existan etnias la autoridad de agua debe relevar e inscribir de oficio los usos y derechos con derivación o en flujo que los asisten.
- ⊖ Los procedimientos para implementar estos procesos deberán garantizar la audiencia, la participación, la defensa de los derechos de las etnias y la prueba de los derechos y usos. En caso de duda se estará a favor de los indígenas.



Datos y planificación

- ⊖ Las legislaciones de aguas deben determinar los datos mínimos que deben obrar en poder de las administraciones de agua a efectos de su adecuado manejo. Los titulares de derechos de agua deben inscribir los mismos en los registros correspondientes, como así también sus transferencias. Los derechos de agua no inscritos no son oponibles a terceros.
- ⊖ A efectos de homogeneizar la administración de aguas y su planificación la entidad de planificación debería ser la misma que la entidad de administración.
- ⊖ Los derechos de agua vigentes deberían ser ajustables en función de objetivos de planificación. Cuando estos

ajustes tengan por objeto prevenir o remediar daños a terceros o asegurar la sustentabilidad de fuentes los mismos no serán compensables, en la medida en que sean requerimientos generales y no impliquen la destrucción funcional del derecho.

- ⊖ La planificación debe incluir medidas estructurales y no estructurales, con consideración del rol de los mercados de agua. Debe ser participativa y basarse en procedimientos que aseguren la participación oportuna y significativa de todos los estamentos interesados en los recursos hídricos. La administración de aguas debe proveer elementos de juicio adecuado a usuarios, interesados y el público en general.

Resolución de conflictos

- ⊖ Las legislaciones de aguas deberían permitir que los interesados resuelvan los conflictos que se planteen por acuerdo y por recurso a arbitrajes, adjudicación por comunidades o entidades de usuarios y otros medios amigables. Sin embargo, cuando las partes no pudieran llegar a un acuerdo, la legislación debería permitir que la administración de aguas resuelva en primera instancia, salvo en lo que se refiere a ciertas materias fundamentalmente legales, como carácter público o privado de las aguas, para lo cual se puede recurrir directamente a la justicia. Tanto de las decisiones de la administración como de las arbitrales, debería haber recurso a la justicia.

Estándares de evaluación

- ⊖ Es conveniente que la legislación imponga en forma normativa obligatoria la necesidad de efectuar evaluaciones ecológicas, económicas, y sociales de proyectos de uso de aguas. También debe establecer los mecanismos a través de los cuales los interesados y afectados podrán participar en las evaluaciones y la forma en que la participación debe llevarse a cabo para que sea oportuna y significativa. Por último debería determinar los umbrales por debajo o por encima de los cuales



no se aprobarán proyectos. Finalmente debería establecer los mecanismos de recursos administrativos y judiciales para que las partes que sientan que no se han cumplido los requerimientos legales del sistema puedan actuar.

Responsabilidad por daños ambientales

- ⊖ Se recomienda que la responsabilidad por daños sea objetiva; que en el caso de personas jurídicas sea personal y solidaria entre la persona jurídica y el directivo responsable de negligencia o dolo o incumplimiento de la ley; que producido el daño, la carga de la prueba pese sobre la parte que alega no responsabilidad, y que entre los remedios se incluyan no sólo el pago de compensaciones sino además recuperación de los recursos afectados.

Conflictos entre entidades descentralizadas

- ⊖ Las legislaciones nacionales deberían reconocer los dos principios básicos que rigen esta materia: (i) equidad y razonabilidad; y (ii) no causar perjuicio significativo.

Competencia ambiental en aguas

- ⊖ Cuando la administración de aguas sea parte del sistema general de ministerios del ambiente o recursos naturales es recomendable que la misma tenga cierta autonomía funcional a fin de facilitar el cumplimiento de sus funciones y el desempeño de sus tareas. Esta autonomía incluye el manejo de fondos que se recauden con motivo de cobros por agua.

Mercados de aguas

- ⊖ Se recomienda que los países permitan el intercambio de derechos de agua entre sectores o dentro de sectores de usuarios.
- ⊖ Sujeto al requisito de que no se podrán intercambiar o mercadear derechos que no hayan sido efectivamente usados, o más allá de sus usos históricos. Sujetos a la condición de audiencia y posibilidad de intervención de terceros interesados. Teniendo en cuenta sus impactos ambientales y sociales y los intereses públicos asociados a los mismos. Sujetos a aprobación por el administrador de aguas y a registro.
- ⊖ Teniendo presente que sin buenos registros de derechos y bases de datos sobre aguas, los mercados no operarán.

Legitimación procesal de miembros del público

- ⊖ Uno de los problemas más relevantes frente a la inercia administrativa o la toma de decisiones no correctas es que en general los miembros del público tienen problemas para acreditar su legitimidad en procesos. A este respecto se recomienda que las legislaciones flexibilicen los requisitos de la legitimación sustancial activa en procesos judiciales a fin de permitir la intervención de organizaciones no gubernamentales y sujetos privados en el cuestionamiento de acciones públicas ilegales o arbitrarias.

Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios
por Miguel Solanes y Andrei Jouravlev (2005)

Bases éticas en la legislación de aguas

Un examen de elementos jurídicos relevantes en la inserción sustentable de los recursos hídricos en el desarrollo socioeconómico lleva a la conclusión de que existen bases éticas fundamentales en la legislación

de aguas. Ello es lógico, puesto que la justificación de la legislación es la realización del bien común. La gestión integrada sustentable de los recursos hídricos está condicionada, entre otros factores, por la eficiencia y la equidad. La gestión ineficiente tiene consecuencias negativas para la equidad (en especial, considerando los grupos beneficiarios desfavorecidos), puesto que limita los beneficios y transfiere costos y externalidades.

La eficiencia y la equidad en la gestión integrada del agua se relacionan estrechamente con el buen gobierno y con la ética. Lo que preocupa es que, debido principalmente al fuerte sesgo ideológico, en muchas propuestas de reformas de la institucionalidad del sector hídrico se percibe la falta de una visión ética. A la luz de las experiencias regionales, sobre todo las vinculadas a la falta de información y participación, al acaparamiento de derechos de agua y la especulación con los mismos, a un desprecio casi absoluto del papel social y ambiental del agua, y a una defectuosa evaluación de proyectos públicos, sería posible vincular elementos éticos a algunas necesidades normativas específicas:

- ⊖ No financiar los proyectos públicos con una tasa de rendimiento negativa, ni otorgar subsidios generalizados, a menos que esté justificado por consideraciones económicas, sociales y ambientales indiscutibles, debidamente expuestas y comprobadas.
- ⊖ Brindar a la opinión pública información exacta, precisa, transparente y oportuna.
- ⊖ No emprender proyectos públicos, ni otorgar garantías cambiarias, de compra u de otro tipo, sin evaluar cuidadosamente las repercusiones económicas, sociales y ambientales.
- ⊖ Asegurar la sustentabilidad ecológica de las fuentes de abastecimiento.
- ⊖ No permitir la manipulación y monopolización del recurso por parte de intereses especiales.

- ⊖ Reservar caudales mínimos o ecológicos para la protección de servicios ambientales.
- ⊖ Asegurar la satisfacción de necesidades básicas.
- ⊖ Respetar los usos y derechos consuetudinarios de las poblaciones autóctonas.

Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe
por Liber Martín y Juan Justo (2015)

Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua

En los últimos años los países de América Latina y el Caribe han observado un creciente nivel de conflictividad en relación al desarrollo y emplazamiento de emprendimientos productivos, en especial aquellos extractivos y de gran envergadura que impactan en las condiciones de vida de la población y en el medio ambiente. Es común que esas disputas se caractericen por una alta polarización, ausencia de espacios de diálogo, asimetrías informativas, poca transparencia, insuficiencia o dificultad de manejo de evidencias científicas, intereses ocultos y conflictos de valores e ideologías subyacentes, todo lo cual dificulta su abordaje y conduce en muchos casos a mecanismos no deliberativos de resolución caracterizados por altos costos de transacción.



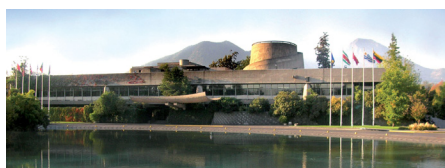
PAÍSES MIEMBROS



En muchas ocasiones, el uso, manejo y protección de los recursos hídricos se encuentra en el centro de esas controversias. Los conflictos revisten usualmente el carácter ambiental o socio ambiental, dado el lugar central y preeminente que el recurso hídrico posee en el ecosistema y en la sociedad. Ellos presentan también una escala espacial y territorial muy diversa que puede ir desde lo local, regional y nacional hasta la esfera internacional o transfronteriza cuando el recurso es compartido por dos o más Estados.

Los conflictos por el agua entrañan casi siempre un desacuerdo social que adquiere diferentes dimensiones. Pueden presentarse entre usuarios y no usuarios del recurso, pero pueden a su vez ser intergeneracionales, interjurisdiccionales o institucionales. Particular notoriedad han adquirido los conflictos que involucran a comunidades locales o pueblos indígenas que reclaman agua para consumo humano y el mantenimiento de economías de subsistencia o sus tradicionales formas de vida, frente al desarrollo de mega proyectos de economía moderna apoyados o promovidos por gobiernos centrales, como industrias extractivas o represas. En este contexto, factores como el cambio climático no hacen más que incrementar esa complejidad y conflictividad desde el punto de vista ambiental y sobre todo social ya que son los sectores más pobres, con menor capacidad adaptativa y normalmente localizados en territorios más vulnerables, los que sufrirán más fuertemente sus consecuencias. Todo lo anterior hace que los conflictos por el agua constituyan simultáneamente un problema económico, social, político y ambiental que involucra un conflicto de intereses y de poder de orden político.

Muchas son las razones que se han dado para explicar el incremento en el número y la intensidad de conflictos por el agua durante los últimos años. Es común que se mencionen entre ellas la expansión de las exportaciones de materias primas, la tendencia creciente a



la urbanización —que rivaliza con usos asociados a lo rural—, un aumento en la conciencia ambiental, la consolidación de las libertades democráticas e incluso la proliferación de las redes sociales.

CEPAL ha sostenido durante mucho tiempo que la gestión del agua es equivalente a la gestión de conflictos entre seres humanos y de éstos con el entorno. Un sistema de gestión del agua y de las cuencas se crea para evitar dichos conflictos, prevenirlos y solucionarlos. Las causas subyacentes de muchos conflictos por el agua en la región se relacionan con las debilidades o deficiencias de los sistemas de gobernabilidad hídrica. De hecho, en la mayoría de los casos, la raíz de la controversia no es la escasez física o real de recursos hídricos, sino una escasez construida, relativa, derivada de un amplio abanico de factores que incluyen el mal manejo, contaminación, monopolización de acceso, transferencia de externalidades negativas, amenazas a la sustentabilidad o limitación de futuras oportunidades de desarrollo, incapacidad de gestión e insuficiencia de regulación e inversión en infraestructura de aprovechamiento. Aun cuando un conflicto sea provocado por la dimensión hídrica de la escasez, usualmente el mismo no puede catalogarse como exclusivamente hídrico, y pasa a ser político, social, ambiental, cultural o económico, con toda la complejidad que implica la necesidad de arbitrar múltiples intereses que buscan acceder a un bien escaso.

Entre las principales debilidades de los sistemas de gobernabilidad que llevan al surgimiento y profundización de las controversias, se destacan: los problemas relacionados con la insuficiencia de los marcos normativos (sea por su ausencia, obsolescencia, por no ajustarse a la naturaleza de los

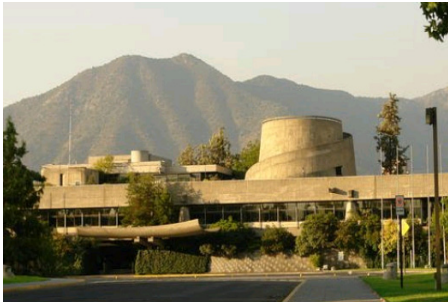
problemas que se pretende resolver, o por resultar inadecuados para los nuevos desafíos); la carencia de capacidad institucional para asegurar su eficacia (insuficiente independencia, recursos o información de la autoridad de aplicación, débiles facultades de control e implementación, o su captura por grupos de interés) sumado a la falta de abordajes integrales (superposición de competencias, dispersión de esfuerzos, etc.); y la desconfianza de los actores afectados en la capacidad de los sistemas de gestión para proteger sus intereses en forma efectiva. A todo esto se suman las controversias por la distribución y apropiación de rentas, ya sea en la forma de beneficios (monetarios) y costos (sociales y ambientales) de los emprendimientos, o por sus efectos en las posibilidades de desarrollo local y estilos de vida. Finalmente, con los efectos del cambio climático se profundizan los conflictos, riesgos e incertidumbres vinculados al agua.

Los conflictos por el agua podrían ser prevenidos y resueltos de un modo más eficiente si los modelos de gobernabilidad comenzaran a reflejar los cambios de enfoque sobre los recursos hídricos, dando lugar a perspectivas integrales, cooperativas y participativas. Las estrategias de gestión de los recursos hídricos basadas en enfoque de derechos humanos buscan generar aquellas herramientas de políticas públicas novedosas que el escenario actual demanda, pero que todavía no



PAÍSES MIEMBROS





o monitoreo de los conflictos debe mantenerse en el tiempo, habida cuenta de la tendencia indubitable de la mayoría de ellos a persistir e incluso resurgir. Aun cuando el conflicto haya alcanzado una aparente solución o equilibrio, el mismo se mantendrá en estado latente. A este respecto, resulta imprescindible un enfoque interdisciplinario y un particular conocimiento de la historia y las condiciones locales, pues el agua muchas veces no constituye más que el emergente de un conflicto anterior y de otra naturaleza.

La prevención de los conflictos

Los conflictos deben prevenirse desde las instancias mismas de planificación, columna vertebral de la gestión integrada de los recursos hídricos, que debe incorporar elementos de planificación adaptativa y de manejo integrado de cuencas, que contribuirán a evitar conflictos a futuro, en el incierto escenario que el cambio climático plantea para los recursos hídricos en cada país, cuenca o región.

Los planes deben necesariamente ser sometidos a un riguroso proceso de evaluación económica, social y ambiental donde se ventilen costos y beneficios, económicos y sociales, alternativas disponibles, impactos ambientales, medidas de mitigación y adaptación, etc. Debe garantizarse la disponibilidad y publicidad de la información y facilitar su acceso. En este proceso resulta capital la adopción de mecanismos que permitan la participación auténtica de todos los actores involucrados, entendiendo por tal la informada, con posibilidades reales de incidir en las decisiones, tanto de usuarios de agua en sentido estricto

como de ciudadanos en general.

Debe establecerse claramente el orden de prioridades para el otorgamiento de los derechos, para su abastecimiento y las condiciones de subsistencia y la preservación de flujos o caudales por razones ecológicas, así como para garantizar su aplicación transparente por parte de las autoridades. Debe vigilarse, además, el cumplimiento estricto del principio según el cual los usos comunes o de subsistencia vinculados al derecho humano al agua y al saneamiento tienen prioridad sobre los especiales teniendo en cuenta todas sus implicancias y efectos acumulativos.

La solución de los conflictos

Los conflictos por el agua son de difícil solución, por la cantidad de actores, intereses y sectores involucrados. Su tendencia a resurgir transforma toda solución en provisoria y precaria de donde se hace imprescindible la anticipación, para evitar y prevenir su producción.

El diálogo, la negociación y la mediación son instrumentos claves que permiten a los interesados participar activamente y apropiarse de la decisión frente al paradigma de solución judicial que no deja de ser percibida como decisión impuesta. Pueden existir múltiples instancias para la solución de los conflictos por el agua, a condición de que el tercero facultado para su resolución sea imparcial, independiente y cuente con los elementos para hacerlo adecuadamente. La sola existencia de un tercero realmente imparcial e independiente capaz de resolver el conflicto constituye un incentivo a las partes para alcanzar un acuerdo y como tal para prevenir conflictos.

En definitiva, los desafíos que plantean los conflictos por el agua pasan por el fortalecimiento de la gobernabilidad hídrica, por la superación de las miradas de corto plazo que conducen a la desatención de la temática y la consiguiente debilidad de las instituciones encargadas de llevarla

adelante, la fragmentación en la gestión, tanto territorial como sectorial y la deficiente cultura del agua.

Recomendaciones

- ⊖ Fortalecer, adecuar y formalizar los marcos normativos, tanto como las capacidades institucionales para su aplicación efectiva.
- ⊖ Aplicar e integrar el enfoque de derechos humanos a la gestión del agua e incorporar el derecho humano al agua y al saneamiento en las intervenciones sobre los recursos hídricos.
- ⊖ Ampliar los sujetos legitimados para el monitoreo y protección de los recursos hídricos adecuando los procedimientos administrativos y judiciales.
- ⊖ Aplicar el principio de máxima divulgación a los recursos hídricos, obligando al Estado a generar y difundir de oficio información sobre su estado actual y el impacto de la acción humana sobre ellos.
- ⊖ Promover la participación efectiva exigiendo el consentimiento, previo, libre e informado de las comunidades afectadas por emprendimientos, sujeto al principio de proporcionalidad.
- ⊖ Fomentar el diálogo, la mediación y el establecimiento de instancias administrativas imparciales de resolución de los conflictos por el agua, sujetas a control judicial suficiente.

SÍGANOS EN



**División de Recursos
Naturales e
Infraestructura**

CEPAL

Av. Dag Hammarskjöld 3477

Vitacura, Santiago de Chile

Teléfono: (56-2) 2471 2000 • 2210 2000

Dirección: Casilla 179-D, Santiago de Chile

Código postal: 7630412

<http://www.cepal.org/drni>