

# Organismos de cuencas en Centroamérica

**Jorge Faustino**

*Experto en Manejo de Cuencas y  
Ordenamiento Territorial  
Grupo Temático de Manejo Integrado de  
Cuencas Hidrográficas, DRNA, CATIE  
jfaustino@cablecolor.hn  
faustino@catie.ac.cr*

Los impactos sociales, económicos y ambientales que se producen por la falta de un manejo adecuado de las cuencas hidrográficas cada día son más significativos; no obstante, ni las instancias gubernamentales, ni los propios actores involucrados les prestan mucha atención.

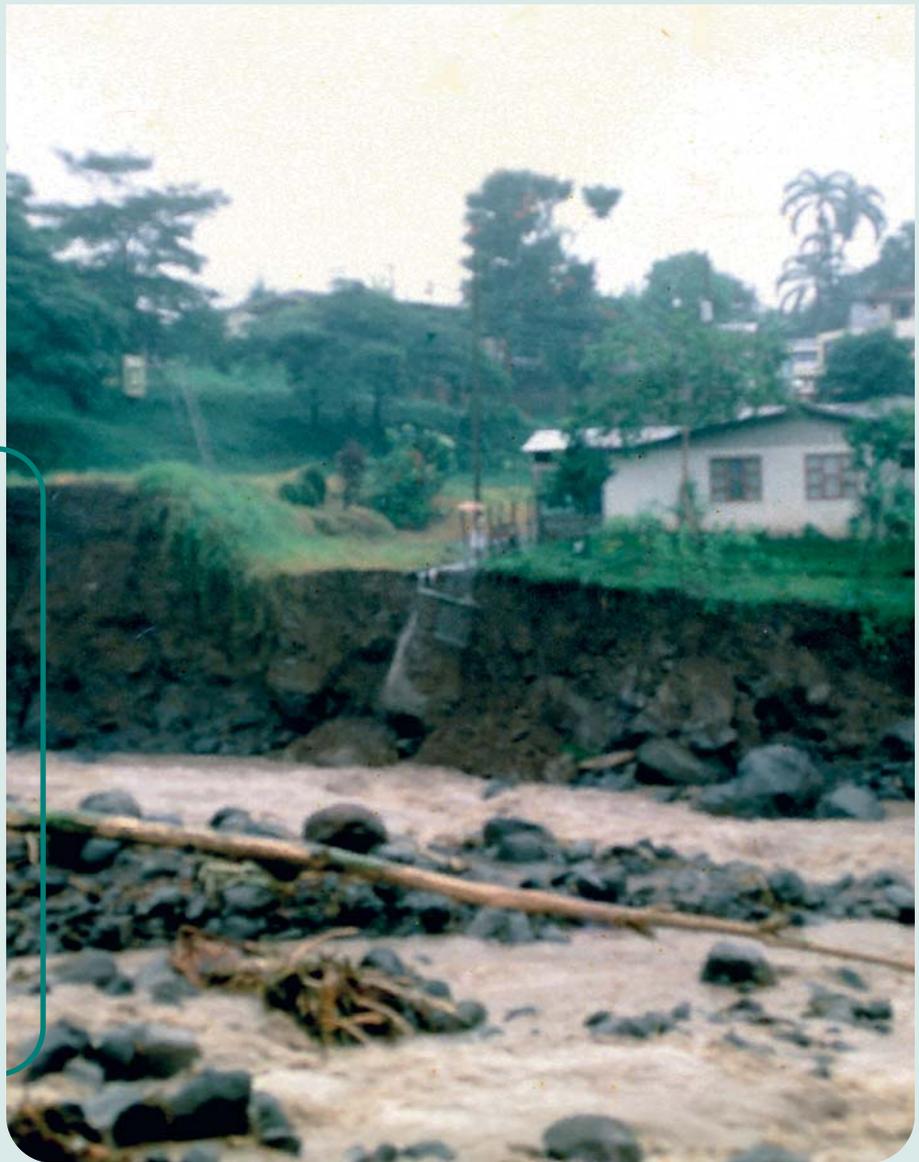


Foto: Proyecto Madeleña, CATIE

**D**urante los últimos años, el manejo de cuencas ha venido evolucionando en la región centroamericana. En ello, ha sido determinante la participación de actores clave, con intereses o motivaciones para asumir responsabilidades e impulsar procesos que permitan superar los graves problemas generados por la falta de un adecuado manejo de las cuencas hidrográficas. Pero, ¿qué tan importante es un organismo de cuencas?, ¿cuál debe ser su rol en la gestión de cuencas en Centroamérica?

### El problema

Los impactos sociales, económicos y ambientales que se producen por la falta de un manejo adecuado de las cuencas hidrográficas cada día son más significativos; no obstante, ni las instancias gubernamentales, ni los propios actores involucrados les prestan mucha atención. Sólo cuando ocurren inundaciones, o falta el agua para las poblaciones, para los cultivos, para la hidroelectricidad, o se incrementan los efectos de la sedimentación y la contaminación, u ocurren deslizamientos masivos de tierras, sólo entonces las autoridades y la población en general manifiestan su preocupación y se toman ciertas medidas de mitigación. Así mismo el nivel de inversiones de la cooperación internacional y el financiamiento que gestionan los gobiernos no bastan para atender la problemática, y posiblemente nunca serán suficientes. Entonces, ¿qué estrategia se debe seguir para hacer realidad el manejo de cuencas a gran escala?

En general, la prevención, el ordenamiento y la organización son aspectos muy débiles en la gestión de los recursos naturales, el desarrollo local y la seguridad ambiental. El problema central de la gestión de cuencas es que “no existe una competencia definida sobre el manejo de cuencas”. La interrogante es ¿a quién le corresponde el manejo de cuencas? ¿Al Ministerio de Recur-

sos Naturales?, ¿a la municipalidad?, ¿a una ONG? No existe un marco legal ni un mandato que determine de quién es la responsabilidad. Lemas como “El manejo de cuencas es responsabilidad de todos” o “Manejo de cuencas, esfuerzo de todos” quedan en propuestas y buenas intenciones, pero no construyen procesos ni consolidan la visión de largo plazo que se requiere para que el manejo de cuencas se institucionalice.

Los especialistas en gestión del desarrollo y diferentes profesionales no siempre están de acuerdo en cuanto a la necesidad de establecer la competencia sobre el manejo de cuencas. Se argumenta que no es necesaria una organización adicional, que se tienen suficientes organizaciones y leyes, que esta no es la solución. Probablemente estas posiciones se justifican. Una organización no se impone, y menos se construye, porque lo dice una ley o porque un proyecto la constituyó en pocos días. La práctica nos ha demostrado que este proceder es equivocado y no trae resultados positivos.

En otros campos, las normas y regulaciones permiten que la toma de decisiones y acciones se desarrolle bajo un ordenamiento institucionalizado. Por ejemplo, el manejo forestal o de áreas protegidas tiene el respaldo de leyes concretas, con instituciones u organizaciones responsables de su administración y dirección. En manejo de cuencas no existe una institución responsable; es más, no hay una ley o normativa única. Por lo general, en los países centroamericanos se tienen varias instituciones o varias leyes correlaciona-

das que tienen alguna responsabilidad sectorial sobre el manejo de cuencas. Ante un conflicto por el uso del agua, o cuando los usuarios aguas abajo se ven perjudicados porque aguas arriba alguien contamina, ¿quién resuelve el conflicto? No hay una autoridad de aguas o una instancia a nivel de cuenca.

### Avances y logros

Indudablemente, en el mundo hay experiencias valiosas que demuestran la importancia de los organismos de cuencas. Países como Francia, España, Italia, Alemania, Estados Unidos tienen un cúmulo de conocimientos y experiencias sobre las ventajas y beneficios de diferentes modalidades de organismos responsables del manejo de cuencas. En Latinoamérica, México, Brasil, Argentina, Colombia y Perú también han desarrollado experiencias para consolidar la administración de cuencas a través de diferentes modalidades de organización. La Oficina Internacional del Agua difunde periódicamente las nuevas experiencias de los organismos de cuencas en el mundo.

En general, las modalidades de organización son propias de cada país. En algunos, hay entes autónomos; en otros, las organizaciones trabajan en forma coordinada. En algunas partes, las oficinas encargadas de los recursos agua, suelo y bosques conforman una unidad; en otros casos, todos los recursos de las cuencas hidrográficas se manejan de manera integral. Esto ha dado origen a las siguientes modalidades de organismos de cuencas:

Escala de cuencas	Organismo de cuencas	Institucionalidad
Microcuenca	Comité de cuencas, comités de aguas, junta de agua	Gobierno local, decretos gubernamentales, leyes nacionales
Subcuenca, cuenca pequeña	Comité de cuencas, consejo regional de la subcuenca	Gobierno departamental o provincial, decretos leyes
Cuenca grande	Consejo de cuencas, autoridad de agua, consejo de agua	Leyes nacionales y decretos leyes
Cuenca muy grande	Autoridad de cuencas, corporación de cuencas	Leyes nacionales y decretos leyes

La experiencia centroamericana en manejo de cuencas está en proceso. Gracias a los esfuerzos participativos de los actores locales han surgido comités gestores de cuencas, comités de cuencas, consejos regionales de cuencas y autoridades de cuencas. El marco regulatorio es muy limitado, ya que sólo Panamá dispone de una ley de cuencas; sin embargo, existen iniciativas para institucionalizar los organismos de cuencas en los otros países. En El Salvador, por ejemplo, se han venido dando procesos participativos de abajo hacia arriba que han permitido crear capacidades y buscar alternativas para la institucionalidad. Los gobiernos locales muestran cada vez más interés en la gestión de cuencas y, especialmente, en el aspecto organizacional. Tal es el caso de la Mancomunidad de Municipios de Copán Ruinas, Santa Rita, Cabañas y San Jerónimo, en Honduras; dichos municipios se han integrado para el manejo de la subcuenca del río Copán (MANCORSARIC). Otro esfuerzo importante de comunicación y coordinación nacional de organismos de cuencas es la Red Nacional de Organismos de Cuencas de Nicaragua, esfuerzo sin precedentes en la región y que está dejando experiencias valiosas.

Como se ve, en la región centroamericana ya hay iniciativas y experiencias para impulsar los procesos de gestión de cuencas. En parte, se han seguido los modelos de países europeos, aunque también se han adaptado modelos latinoamericanos. Las experiencias que mejores resultados han dado son las juntas de agua, comités de agua, o comités de cuencas; todos en ámbitos pequeños donde la complejidad social y económica es básicamente local. Entonces, como lo mencionara el Dr. José Joaquín Campos, Director del Departamento de Recursos Naturales y Ambiente del CATIE, todo parece indicar que la mejor opción es desarrollar un pensamiento propio para la región basado en nuestra realidad so-

cial, económica y ambiental típica-tropical: la Escuela Centroamericana de Pensamiento en Manejo Integrado de Cuencas Hidrográficas.

### ¿Por qué un organismo de cuencas?

En el manejo de cuencas se requiere de una entidad que dirija los diferentes procesos, desde la planificación y ejecución, hasta el seguimiento y evaluación de las actividades. Se requieren normas, regulaciones y autoridad para coordinar o resolver conflictos. Hoy por hoy no existen normativas para la planificación, no se certifica el buen manejo de cuencas, no hay instancias ni regulaciones para la resolución de conflictos y demandas y, mucho menos, para aprovechar y potenciar las oportunidades.

No obstante, no basta con tener una ley o una normativa; se requiere de un organismo de cuencas en el que participen los propios actores, que reconozca y potencie los beneficios que una instancia de esta naturaleza puede aportar. No necesariamente habrá que crear nuevos organismos; quizás el proceso permita fortalecer o adaptar las oportunidades presentes en cada cuenca o microcuenca. Se trata, entonces, de un organismo de cuencas basado en una competencia definida, acorde a las necesidades de los actores locales, con roles y responsabilidades concretas para dirigir los procesos y con la visión compartida que permita alcanzar los beneficios y ventajas de realizar el manejo de cuencas a corto, mediano y largo plazo. Se persigue una gestión articulada entre los actores locales y las autoridades nacionales vinculadas con los sectores clave del manejo de cuencas.

Para comenzar, será necesario valorar las alternativas que tienen mayor viabilidad, los organismos de cuencas que se vinculan al manejo del agua, de los recursos naturales o de manera integral, y cómo se ajustan a los niveles de escalas espaciales, características y complejidades de las cuen-



Ilustración: Rocío Jiménez

Es necesario definir cómo se logrará la sostenibilidad del organismo de cuencas para operar y responder a las demandas de los actores locales de las cuencas

cas. El Dr. Axel Dourojeanni, recomienda como estrategia iniciar la discusión con la pregunta: ¿Qué modalidad o diseño de organismo de cuencas necesitamos para Centroamérica?

### ¿Se necesita una estrategia?

Estamos de acuerdo en la importancia y necesidad de tener organismos de cuencas. Casi todos los casos de creación y funcionamiento de organismos de cuencas en Latinoamérica han generado lecciones valiosas, tanto de éxitos como de fracasos. En países como Brasil y México, se ha impulsado la creación de un marco legal que obligue y ampare la creación de estos organismos. En general, este marco legal es variado, ya que la gestión de cuencas está de alguna manera mencionada en leyes de descentralización, leyes ambientales, de recursos naturales o solo forestales, o de asuntos específicos de la seguridad ambiental.

En otros países se ha impulsado por la vía de la demanda; así, se han desarrollado proyectos y acciones de concientización sobre la necesidad de contar con organismos de cuencas que coordinen la gestión del agua y/o el desarrollo integral de la cuenca. Al

respecto, se destaca el liderazgo de los municipios, como en procesos que se realizan en El Salvador, con la experiencia del Proyecto CARE/AGUA.

Un primer desafío ha sido operar un organismo sobre el territorio de la cuenca hidrográfica, delimitado por la naturaleza, frente a la operación gubernamental convencional de límites político administrativos (provincias, municipios u otras). Afortunadamente, mediante una visión y estrategia de desarrollo, ambos enfoques territoriales han encontrado la forma de integrarse, ya que no son excluyentes sino complementarios.

Otro desafío es la definición del objetivo, propósitos, roles, funciones y responsabilidades. ¿Cuál es la competencia del organismo de cuencas? Esta competencia debe articularse con los diferentes sectores institucionales de la cuenca, con el fin de definir una jerarquía y el grado de autonomía en el marco de la gobernabilidad para construir el proceso de institucionalización del manejo de cuencas.

La sostenibilidad del organismo de cuencas no deja de tener su importancia. Es necesario, entonces, definir cómo se logrará el financiamiento para operar y responder a las demandas de los actores locales de las cuencas. Los mecanismos de formación de capital para invertir en la protección de la cuenca, como el pago de servicios ambientales, compensación ambiental, tasas ambientales y el valor de otras externalidades, son de vital importancia para que los organismos de cuencas tengan autonomía financiera y puedan ejecutar sus planes y proyectos.

Con base en los planteamientos anteriores, se debe buscar respuestas a las siguientes interrogantes: ¿Es necesario ordenar, planificar, gestionar, co-gestionar, implementar, o simplemente, normar las actividades en la cuenca por medio de una organismo específico? ¿Por qué y para qué? ¿Cuáles son los beneficios esperados y los costos? ¿Cómo y quién paga este costo?

Puesto que se impulsa un proceso participativo, nada debe ser impuesto. Hay que demostrar que la inversión de tiempo, esfuerzo y recursos vale la pena. Debe garantizarse la sostenibilidad con base en la valoración de las externalidades de la cuenca y de mecanismos concretos para que se internalicen con equidad y justicia. De las múltiples actividades que se realizan en una cuenca, ¿cuáles deben y pueden ser coordinadas, dirigidas o administradas por un organismo de cuencas? Hay que concertar, pero fundamentalmente, hay que esclarecer el enfoque y objetivo del manejo de cuencas.

¿Qué pensarán los actores locales sobre la competencia de un organismo de cuencas que regule, controle y norme las intervenciones? ¿Cómo hacer para que se internalice el proceso? Hay que crear conciencia, comunicar, compartir y explicar todos los alcances.

La principal estrategia para lograr una labor eficiente de los organismos de cuencas es que esta resulte de un proceso participativo; que haya convencimiento de su necesidad, tanto entre los actores locales, como entre las instituciones nacionales. Un instrumento muy utilizado para estos fines es “la mesa de concertación”. El proceso puede iniciarse sin marco legal; la experiencia en El Salvador, basada en “Comités Gestores” dedicados a gestionar la formación y legalización de su Comité de Cuencas así lo demuestra. Sus resultados son promisorios e impulsan la necesidad de tener un marco legal apropiado.

La estrategia para impulsar nuevos procesos y sustentar la importancia de un organismo de cuencas es demostrar su eficiencia. Para ello, se debe dar un seguimiento y evaluación continuos de los ahorros y beneficios que genera el organismo de cuencas: solución de conflictos por el uso del agua, prevención de inundaciones, concertación de acciones, reducción de la contaminación del agua, aire o suelo, pero fundamental-

mente, la coordinación, complementariedad y cooperación.

La estrategia de difusión es importante. Se deben realizar campañas masivas de difusión sobre las ventajas y desventajas de tener organismos de cuencas, sus roles, funciones, formas de participación y financiamiento, compromisos de los actores locales. Hay que explicar lo que pasaría si no se tiene la organización. La experiencia demuestra que hay cambios importantes en la percepción de la importancia de los organismos de cuencas y en la co-gestión de cuencas. Al respecto, el Ing. Mauricio Arias, Alcalde del municipio de Copán Ruinas y Presidente de la Mancomunidad de Municipios de Copán Ruinas, Santa Rita, Cabañas y San Jerónimo, Honduras, afirma:

*Los integrantes de nuestra Mancomunidad de Municipios tenemos una visión moderna de la gestión de cuencas, la cual es compartida por todos los actores de la subcuenca. Lo más importante para nosotros es que estamos realizando procesos ordenados y planificados, y que el organismo de cuencas lo vamos a establecer con base en nuestra Mancomunidad, fortaleciéndola con otros actores clave. Consideramos importante los recursos económicos para resolver nuestros problemas, pero valoramos mucho la organización que tenemos, la capacidad de gestión que hemos logrado, no vemos muchos resultados físicos, pero notamos un gran cambio de actitudes y lo más importante es que coordinamos para que todos los sectores actúen ordenadamente en nuestra subcuenca y territorios municipales, y continuamos gestionando nuestras propias soluciones.*

Por su amplitud y complejidad, el tema de organismos de cuencas en Centroamérica todavía deberá ser larga y profundamente discutido. El debate es permanente; muchos están de acuerdo y trabajan, otros solo están convencidos, pero aún quedan muchos por convencer. 