



Comités de Cuencas Hidrográficas

*Un modelo de participación
ciudadana*



Comités de Cuencas Hidrográficas

*Un modelo de participación
ciudadana*



ISBN 978-9962-706-24-3

Elaborado por:

Genoveva M. Quintero B.

Jaime J. Pimentel Q.

Danya D. Lezcano V.

Aris R. Escobar B.

Wendy A. Herrera V.

Departamento de Organismos de
Cuencas Hidrográficas, MiAMBIENTE

Revisado por:

Modesto A. Tuñón F.

Ángel E. Araúz M.

Diseño gráfico e impresión:

Editora Novo Art, S.A.

Segunda edición, 2018

1,000 ejemplares

Los Comités de Cuencas Hidrográficas son entidades multisectoriales que responden a las necesidades de gestión ambiental existentes en cada cuenca, cuyos miembros son los principales actores del sector público y privado, así como de la sociedad civil, que conviven dentro de las cuencas hidrográficas.

Estas estructuras se han creado por mandato de la Ley 44 de 5 de agosto de 2002, a través de la gestión del Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE), que establece en el artículo 8 que: “Tendrá la responsabilidad de organizar cada uno de los Comités de Cuencas Hidrográficas, con el objetivo de descentralizar las responsabilidades de gestión ambiental y el manejo sostenible de los recursos de las cuencas hidrográficas del país”.

Los comités de cuenca están conformados por autoridades, directores de instituciones, usuarios del recurso hídrico y sociedad civil, de la siguiente manera:

- El director o directores regionales del Ministerio de Ambiente.
- El director o directores regionales del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
- El Director o directores regionales del Ministerio de Salud.
- El director o directores regionales del Ministerio de Comercio e Industrias.
- El director o directores regionales de la Autoridad Marítima de Panamá.
- El director o directores regionales del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.



Fuente: Ministerio de Ambiente.

- El director o directores regionales del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
- Los alcaldes de los municipios que estén dentro de la cuenca hidrográfica.
- Un representante de corregimiento.
- Un representante de una de las organizaciones no gubernamentales locales, relacionadas con el ambiente y desarrollo sostenible, legalmente constituidas y una segunda como suplente.
- Hasta dos representantes de usuarios de los recursos hídricos, según las actividades más representativas de las cuencas hidrográficas.

De acuerdo al artículo 9 de la Ley 44, los Comités de Cuencas Hidrográficas tendrán las siguientes funciones:

- Promover la coordinación y cooperación entre los organismos públicos y privados y la sociedad civil relacionados con las cuencas hidrográficas.
- Coordinar la elaboración e implementación del Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental de la cuenca hidrográfica y el Plan de Manejo, Desarrollo, Protección y Conservación de la cuenca hidrográfica.

- Proponer la creación de subcomités técnicos para atender los estudios de casos.
- Adoptar los mecanismos necesarios para evitar, reducir o solucionar conflictos entre usuarios del recurso hídrico.
- Recomendar la elaboración de normas jurídicas y técnicas, directamente relacionadas con las cuencas hidrográficas.
- Captar recursos para la gestión ambiental, social y económica.
- Diseñar mecanismos y promover la participación comunitaria.
- Acudir a las Comisiones Consultivas Provinciales, Comarcales y Nacionales, cuando así lo requiera.
- Elaborar el reglamento interno.
- Cualquier otra función que le asigne el Órgano Ejecutivo, a través del reglamento de la presente Ley.

Hasta la fecha, se han creado 14 Comités de Cuencas Hidrográficas:

No. de la cuenca	Nombre de la cuenca	Resolución que lo aprueba
91	Changuinola	Resolución AG-0907-2013
102	Chiriquí Viejo	Resolución DM- 0029-2016
106	Río Chico	Resolución DM-0141-2016
108	Chiriquí	Resolución DM-0333-2016
111	Indio	Resolución DM-0360-2017
126	Entre el Tonosí y La Villa	Resolución DM-0480-2015
128	La Villa	Resolución AG-0439-2013
130	Parita	Resolución DM-0474-2017
132	Santa María	Resolución DM-0325-2015
134	Río Grande	Resolución DM-0444-2015
136	Antón	Resolución DM-0446-2015
144	Juan Díaz	Resolución DM-0468-2016
146	Pacora	Resolución DM- 0740-2015
148	Bayano	Resolución DM- 0136-2016

¿Por qué crear Comités de Cuencas Hidrográficas?

La necesidad de proteger las cuencas hidrográficas, con la participación de todos los entes, que de una u otra forma inciden dentro de ella, ha permitido que se trabaje en la consolidación de una estructura administrativa independiente y autónoma, que garantice la gestión coherente, participativa y transparente de todos los recursos naturales que se encuentren en este ecosistema, incluyendo las actividades de la sociedad.

De esta manera, se podrá prevenir el deterioro indiscriminado del recurso hídrico, para lograr la protección y mejora del estado de los ecosistemas acuáticos y terrestres, en función de las necesidades de agua, y considerando la importancia de fomentar el aprovechamiento sostenible del agua, basado en la planificación a largo plazo del uso de los recursos disponibles.



Fuente: Ministerio de Ambiente.

Con la organización de los comités de cuenca se espera garantizar el aprovechamiento sostenible de los servicios ecosistémicos que nos brindan las cuencas hidrográficas para las diversas actividades socioeconómicas y ambientales, teniendo como eje conductor el recurso agua. Además, utilizando las medidas adecuadas, se lograría la prevención y mitigación de efectos de fenómenos extremos como inundaciones y sequías. Se podrá, además proponer el establecimiento de una contribución proporcional a los usos cualitativos y cuantitativos del agua, para que se garantice la recuperación, el costo de operación, y el mantenimiento de los sistemas hídricos.

Uno de los aspectos más importantes es lograr la participación activa y consulta de los usuarios del agua, la sociedad civil organizada y el público en general, en la adopción de normas de uso compartido conjuntamente con las instituciones del Gobierno. Esto, con la finalidad de lograr, de forma evolutiva, asumir otros roles en el futuro, que ayuden a mitigar la problemática ambiental de las cuencas hidrográficas.

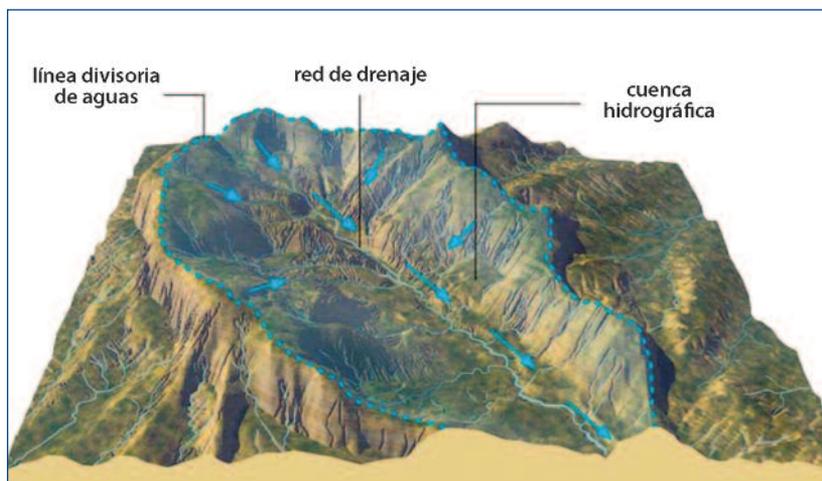
¿Cómo lo hacemos?

Para lograr un adecuado funcionamiento y desempeño de los Comités de Cuencas Hidrográficas, es pertinente que la conformación de ellos surja como resultado de un proceso planificado, que debe incluir las siguientes etapas:

- **Caracterización del territorio:** El primer paso para la creación de los Comités de Cuencas Hidrográficas es contar con información que permita conocer las características del territorio, delimitación, identificación de actores claves, problemas más relevantes, infraestructuras presentes dentro del territorio, cultura e idiosincrasia de la población y organizaciones legalmente establecidas, entre otros datos de interés que facilitarán la conformación de los Comités de Cuencas Hidrográficas.

garantizará el empoderamiento necesario para llevar a cabo el principal reto de esta estructura, que es la integración e internalización del proceso en la población.

- **Caracterización general de la cuenca, en donde se incluyan las características físicas, ecológicas, geográficas:** Es importante caracterizar las cuencas en donde se contemple conformar los Comités de Cuencas Hidrográficas, ya que la experiencia indica que cada cuenca es diferente a la otra; por ejemplo, planificar las estrategias en una cuenca hidrográfica rural, no es lo mismo que en una cuenca urbana o periurbana, ya que poseen componentes físicos, biológicos, geográficos y sociales diferentes.



Fuente: Centro del Agua del Trópico Húmedo de América Latina y el Caribe (CATHALAC).

- **Identificación de actores:** Esta es una parte de suma importancia y que permitirá una mejor planificación puesto que, al conocer el tipo de actores que se encuentra dentro de la cuenca, se facilita el proceso de divulgación de las acciones que se llevarán a cabo. Estos actores se convertirán de una manera u otra en aliados estratégicos, los que harán parte de la membresía de los comités de cuenca y en su defecto serán las personas que promuevan las acciones que realicen los Comités de Cuencas Hidrográficas.

- **Sensibilización comunitaria por medio de diversos mecanismos de divulgación:** Como se ha mencionado anteriormente, un paso importante de este proceso es la sensibilización no solo a nivel institucional, sino local, que promueve el involucramiento de la población presente dentro de la cuenca. Esto garantizará la sostenibilidad de la estructura de los Comités de Cuencas Hidrográficas en el tiempo.
- **Convocatoria y acreditación de representantes de la sociedad organizada:** Es importante mencionar que la representación de la sociedad civil debe estar formalmente legalizada y respaldada por una personería jurídica, para poder pertenecer a la membresía del Comité de Cuenca Hidrográfica, ya que esto le da mayor formalidad a su representación como lo establece la ley.
- **Preparación del expediente para la conformación (esto es durante todo el proceso):** Todo documento generado para la conformación de los Comités de Cuencas Hidrográficas deben reposar en un expediente, como prueba de transparencia y de los procesos que se llevan a cabo; igualmente, este expediente será la prueba física y deberá ser de libre consulta.



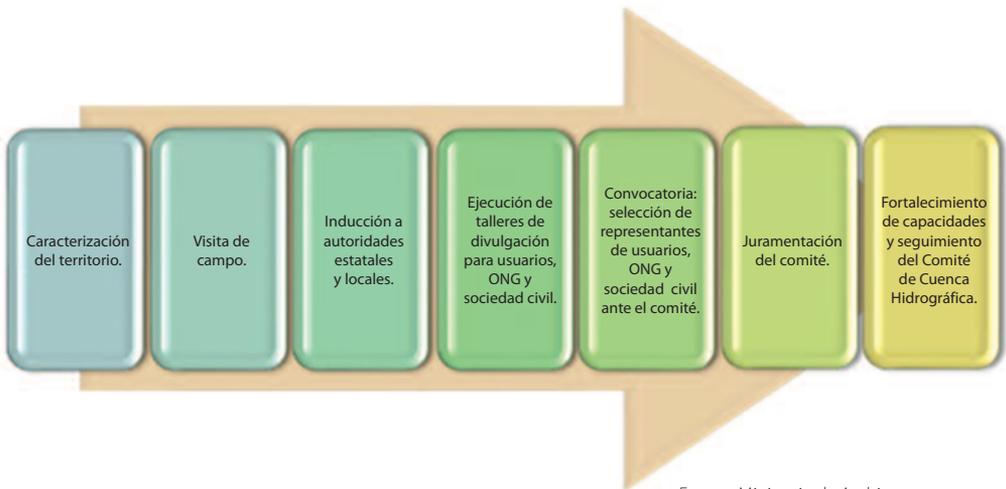


Fuente: Villatoro, Claudia. Enfoque de desarrollo territorial. Disponible en: desarrolloterritorial1.blogspot.com (consultado en marzo de 2015).

- **Conformación del Comité de Cuenca Hidrográfica:** Para conformar los Comités de Cuencas Hidrográficas, se debe consultar las normativas existentes en este tema: la Ley 44 de 5 de agosto de 2002 y su reglamentación establecida en el Decreto Ejecutivo 479 de 23 de abril de 2013. Los procesos pueden variar según las características que tengan las diversas cuencas hidrográficas, pero estas normativas son un punto de referencia que responde las dudas que vayan surgiendo a lo largo del camino. Igualmente, existen otros documentos que se deben tomar en cuenta para garantizar el objetivo establecido.
- **Fortalecimiento de capacidades a miembros del Comité de Cuenca Hidrográfica:** Luego de conformados los Comités de Cuencas Hidrográficas, el siguiente reto es la operatividad de estos y su sostenibilidad en el tiempo. Esto dependerá del grado de pertenencia y empoderamiento que tengan no solo sus miembros, sino la población en general; y por tal razón, se deben facilitar capacitaciones constantes que permitan fortalecer la estructura y permitan resolver conflictos que puedan surgir tanto dentro como fuera de la estructura. Por otra parte, de los comités de cuenca deben salir propuestas que contribuyan

a mejorar la cuenca hidrográfica, por lo cual se debe prestar gran importancia al tema del fortalecimiento de estas estructuras constituidas.

- **Gestionar la creación de un sistema de monitoreo y control del uso y disponibilidad de aguas superficiales y subterráneas:** En este punto es importante involucrar a las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR) y comités de salud, entre otras organizaciones locales presentes dentro del territorio, pues son estas las que conocen y están diariamente en las comunidades que están dentro de la cuenca hidrográfica y, como se ha mencionado, deben llevar a cabo estrategias interinstitucionales encaminadas a establecer un mecanismo de control y monitoreo del recurso hídrico existente en las cuencas hidrográficas.



Fuente: Ministerio de Ambiente.

Estratégicamente, al crear los Comités de Cuencas Hidrográficas, se debe incluir la forma de comprometer a los actores involucrados con el proceso de gestión del recurso hídrico y planificar el tiempo requerido para consolidar esta participación, incluidos los mecanismos financieros iniciales para establecer la organización, finanzas que en un inicio deben venir de un acuerdo y compromiso de aportes entre los usuarios y el Estado.

Para la organización de los comités de cuenca se debe incentivar y asegurar la participación de los actores relevantes en una forma abierta, equitativa y con soporte de recursos. Es importante que se incorporen las mejores prácticas de consulta pública y proveer la estructura suficiente para capacitar a los participantes en los procesos en que participan.



Fuente: Ministerio de Ambiente.

Se debe contar con la colaboración de una persona dedicada a este aspecto en la estructura del comité de la cuenca, que represente todos los sectores, de manera que no exista dominio de un sector sobre los demás. Es preferible que la participación sea de los habitantes que viven dentro del límite de la cuenca, que los comités que se formen integren personas con un amplio rango de experiencias, como conocimiento del territorio, procesos coyunturales desarrollados y que gocen de prestigio comprobado como líderes comunitarios; que las decisiones sean transparentes, que exista equidad fiscal, que estén representados personas de la parte alta, media y baja de la cuenca, que se hagan las consultas pertinentes según el proyecto y que se tengan medios efectivos para conciliar intereses y resolver controversias o pleitos entre los actores.

Los Comités de Cuenca Hidrográfica deben contar con el apoyo de un equipo de expertos independientes para asesorarlos en aspectos técnicos, institucionales y de procedimientos, así como apoyarlos en la solución de conflictos. El equipo asesor debe, preferiblemente, integrar expertos nacionales, de universidades, empresas consultoras y, de ser necesario, contar con la colaboración de especialistas de otros países.

¿Hacia dónde queremos llegar?

Las funciones de los Comités de Cuencas Hidrográficas no deben reemplazar ni sustituir las instituciones existentes en materia de aguas o gestión ambiental; deben servir como plataformas de concertación que permitan reforzar las capacidades operativas, de coordinación y estímulo para que cumplan con sus atribuciones.

En cada cuenca hidrográfica debería existir un local debidamente equipado y claramente identificable, donde funcionen los Comités de Cuencas Hidrográficas. En dicha estructura se recomienda que se acondicione con salas de estudio, mapas, biblioteca, maquetas, películas, fotografías, y una sala de reunión para coordinar las acciones que se realicen en las cuencas, de manera que se involucre a la población en el alcance de los logros. Es importante no incorporar logos institucionales, para resaltar la autonomía de la estructura.

Es importante que se considere sistematizar, editar, publicar y difundir una guía de referencia para el manejo y gestión de cuencas hidrográficas para cada una de las cuencas; esto permitirá la divulgación de los procesos y métodos de gestión multisectorial de cada comité, como tema generador central de la gestión ambiental.

Se recomienda publicar documentos y elaborar videos y otros materiales más interactivos utilizables en computadoras, con información sistematizada sobre el deterioro ambiental de los cuerpos de

agua dulce y franjas costeras para establecer la relación entre estas situaciones y la capacidad actual de la sociedad, para hacer frente a los retos que significa recuperar, limpiar y prevenir mayores deterioros. La información sobre el deterioro o situación ambiental, se insiste, debe ser diaria y de libre acceso.

La intención es que los usuarios actuales se preocupen de temas como los efectos de sus actos en terceros por contaminación aguas abajo de sus empresas y predios, por arrojar basura a los cauces, por deforestar, por ocupar zonas inundables; en general, por los efectos ambientales que afectarán a futuras generaciones y los efectos sociales en distintas poblaciones de escasos recursos económicos.

Se debe crear una nueva mentalidad entre los usuarios actuales del agua, para integrar en este sistema actores nuevos, como los municipios, los colegios profesionales, las poblaciones indígenas y las organizaciones no gubernamentales, en los procesos de decisión.

Es necesario que se consolide un buen sistema de información de tipo gerencial por cuenca, que permita la participación equitativa en la toma de decisiones, no solo para la distribución del agua, sino también para mejorar la eficiencia de uso con un enfoque ecosistémico, mantener la calidad del agua, calcular y mantener un mínimo de descarga con fines ecológicos por cauce, prevenir sequías y definir zonas de riesgo de inundación y deslizamientos, procurar agua en cantidad y calidad para los diferentes usos incluido un caudal apropiado para el sostenimiento de la vida, con el fin de prevenir conflictos.

Se requiere también establecer un sistema de participación efectiva de los usuarios en las decisiones, obtener financiamiento permanente y ejecutar otros aspectos necesarios para que funcionen como verdaderas gerencias de recursos hídricos por cuencas hidrográficas. Implica también ser capaz de contratar personal calificado y estable para que trabaje con y para los usuarios en cada cuenca donde exista esta estructura.

Experiencias en manejo de cuencas

Las experiencias en manejo de cuencas hidrográficas se limitan mayormente a la ejecución de proyectos. Tal es el caso de los proyectos de la cuenca del río La Villa, del río Chiriquí, subcuenca del río Zaratí y la subcuenca del lago Alhajuela. Se han realizado con la intención de elaborar medidas de protección, control de erosión, recuperación de las cuencas, y de establecer proyectos agroforestales. En algunos, se han logrado montar sistemas de gestión de manejo agrosilvopastoril, con participación comunal, bien organizados.



Fuente: Ministerio de Ambiente.

