

La participación ciudadana en la gestión urbana del agua en Costa Rica

Por Lic. Jorge Mora Portuguese
Presidente, Fundación para el Desarrollo Urbano
San José, Costa Rica

Aunque Costa Rica ha logrado grandes avances en su "agenda verde" (biodiversidad, recursos forestales, vida silvestre), el país se encuentra al borde de una crisis hídrica sin precedentes, caracterizada por graves carencias y deficiencias en los sistemas de abastecimiento y saneamiento, por serios problemas de contaminación de los cuerpos de agua superficiales y subterráneos; el incremento de la presión sobre los ecosistemas naturales así como en los conflictos sociales por el uso del agua.

La Cuenca del Río Grande de Tárcoles no escapa a esta realidad; por el contrario, constituye uno de los focos más problemáticos debido a que se trata de la cuenca más importante del país, y a sus particulares características sociales, económicas y ambientales.

Casi un 60% de la población de Costa Rica vive en la cuenca del Río Grande de Tárcoles, la cual cubre un área de 2.169 km², equivalente a 4% del territorio nacional. En esta cuenca se encuentran 36 de los 81 municipios del país, que albergan al 85% de la industria, transporte y actividades comerciales, así como al 50% de la producción de café. Tres de las 4 ciudades más importantes se hayan en esta cuenca, incluyendo a San José, la capital.

Esta cuenca es una de las más contaminadas del país y de Centroamérica. En 1998, los efluentes domésticos representaban el 40% del total de la contaminación, seguidos de efluentes industriales (23%); agrícolas (16%), y por desechos sólidos (14%).

Desde 1994, la Fundación para el Desarrollo Urbano ha realizado junto al Ministerio de Ambiente (MINAE) y la Municipalidad de San José, una serie de esfuerzos destinados a buscar soluciones a la problemática de esta cuenca urbana.

Uno de los más importantes esfuerzos fue la creación de la Comisión para la Cuenca del Río Grande de Tárcoles, la cual fue promulgada por decreto ejecutivo y entró en funcionamiento ese año con el propósito de vincular a diversos actores sociales con interés en la cuenca, en la gestión de la misma.

Sin embargo el marco jurídico regulatorio de Costa Rica, basado en una obsoleta ley de 1942, impedía a esta comisión convertirse en una verdadera agencia para la gestión de la cuenca; y la misma no pasaba de ser más que todo un espacio de encuentro para la discusión y elaboración de programas y planes conjuntos entre los distintos actores participantes.

Aún así se logran importantes avances, por ejemplo en materia de reforestación de cauces se plantan más de 50 mil arbolitos, se logra un convenio con los cafetaleros que permite

la reducción de la contaminación por esta actividad de un 21% a un 5% dejando de ser la principal fuente de contaminación de las aguas de la cuenca. Se instauró el primer sello ambiental del país para gestión ambiental limpia por parte de las empresas: la Bandera Ecológica que actualmente el MINAE ha extendido a todo el país.

Pero ante las limitaciones en el marco legal e institucional, FUDEU y otros actores sociales comprenden que es necesario realizar esfuerzos encaminados a la promulgación de una nueva Ley de Aguas bajo un enfoque de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos que tome la cuenca hidrográfica como unidad de gestión y planificación; y que permita amplios espacios para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

En la actualidad, luego de un amplio proceso de discusión y consulta realizado a lo largo y ancho del país se ha ido logrando construir un consenso social sobre un proyecto de ley que responde a esas necesidades y se espera que pronto sea aprobado por la Asamblea Legislativa.

Al mismo tiempo, la experiencia en la cuenca hizo comprender la importancia de superar los instrumentos tradicionales de comando y control existentes en la legislación y que resultan ser sumamente ineficientes para el control de la contaminación. Por esta razón FUDEU colaboró con el programa PROSIGA de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y con el Ministerio de Ambiente y Energía en el desarrollo de una propuesta de creación de un instrumento económico de regulación ambiental: el primer cargo ambiental por vertidos de la Región Centroamericana, que en el mes de junio de 2003 fue finalmente promulgado como decreto ejecutivo por el Gobierno de Costa Rica. Este cargo se concibió bajo la modalidad de un canon ambiental que deberán pagar todas las personas que vierten contaminantes sobre los cuerpos de agua, constituyéndose en un poderoso instrumento para desincentivar, por medios económicos, los vertimientos por parte de fuentes puntuales.

En conclusión, es la correcta combinación de diversos esfuerzos en los planos locales y nacionales y la adecuada implementación de instrumentos que combinen mecanismos de regulación tradicionales, con otros enfocados en la prevención y en el estímulo y desestímulo económico lo que permite una gestión eficiente de las cuencas urbanas siempre que se creen los espacios necesarios para el involucramiento de los distintos actores sociales y usuarios y al mismo tiempo se creen las condiciones jurídico institucionales que permitan esa gestión desde la cuenca hidrográfica y esa participación ciudadana en dicha gestión.



Por otra parte, la experiencia en esta cuenca nos ha demostrado que es posible asignar un valor económico al recurso hídrico, que permita la internalización de los costos ambientales y sociales que las actividades productivas generan en su utilización, trasladándolos a quienes los provocan a través de distintos instrumentos, como es en este caso el canon ambiental por vertidos. Este reconocimiento del agua como un bien con valor económico, a tono con el principio 4 de la Conferencia de Dublín, es lo que puede hacer posible que el Estado obtenga los recursos necesarios para poder garantizar otro principio ahora incorporado en el ordenamiento jurídico internacional: el acceso al agua como un derecho humano fundamental, estableciendo un sistema sostenible y equitativo de aprovechamiento. De esta forma es posible resolver la aparente contradicción entre ambos principios y hacerlos compatibles dentro de un enfoque de gestión integrada del agua.

Citizen participation in urban water management in Costa Rica

By Jorge Mora Portugal
President, Urban Development Foundation
San José, Costa Rica

Although Costa Rica has made great strides in its "green agenda" -biodiversity, forestry resources, wildlife- the country is on the verge of an unprecedented water crisis. There are serious deficiencies in freshwater supplies and sanitation systems due to high levels of contamination of surface and groundwater sources, there is increased pressure on natural ecosystems, and there are more and more water-related social conflicts.

The Rio Grande de Tarcoles Basin is not an exception to this situation. Indeed, the problem is even more serious, considering it is the country's most important watershed and considering its unique social, economic and environmental characteristics.

Almost 60% of Costa Rica's population lives in the Rio Grande de Tarcoles Basin, an area covering 2,169 sq. km and equivalent to 4% of the national territory. Thirty-six of the country's 81 municipalities are located in this watershed and as much as 85% of the country's industry, transport and trade activities, in addition to 50% of the coffee production. Three of the four most important cities are located in this basin, including the capital, San José.

The Tarcoles Basin is one of the most contaminated basins in the country and in the whole of Central America. In 1998, household waste represented 40% of watershed contamination, followed by industrial waste (23%), agricultural runoff (16%) and solid waste (14%).

Since 1994, the Urban Development Foundation (FUDEU), the Ministry of Environment and Energy (MINAE) and the municipality of San José have been working to find solutions to the problems surrounding this largely urban watershed. One of the most important measures was the creation of the Rio Grande de Tarcoles Basin Commission. Established by executive decree, it began operations that year with a mandate to bring together different social stakeholders that had an interest in the management of the Tarcoles Basin.

However, Costa Rican regulations, based on an obsolete 1942 law, prevented the commission from becoming a true basin management agency. It served as nothing more than a forum for the participating stakeholders to debate and formulate programmes and plans.

There were, however, some important advances. For example, more than 50,000 trees were planted as a riverbed reforestation project. An agreement was also reached with coffee-growers, so that they no longer hold the dubious honour of being the leading polluter of the basin's waterways. Industrial pollution fell from 21% to 5%. The commission also established the country's first green seal for companies with environmentally friendly operations, La Bandera Ecológica. The Ministry of Environment has extended the green seal programme to the rest of the country.

However, in view of the legal and institutional limitations, FUDEU and the other social stakeholders realised that a new Water Law was essential: an Integrated Water Resources Management System with each watershed as a single management and planning unit, and ample room for civil society to participate in decision-making.

After a broad process of discussion and consultations held throughout the country, social consensus on a legislative bill responding to these needs has emerged, and the Costa Rican Legislative Assembly is expected to approve it soon.

The experience in Rio Grande de Tarcoles has underscored the importance of going beyond traditional legal mechanisms of command and control, which have proved totally inadequate in reducing pollution.

For this reason, FUDEU worked with the PROSIGA programme of the Central American Environment and Development Commission and with the Ministry of Environment and Energy to draft a proposal for an economic environmental regulation: The first environmental sanction against dumping pollutants in the Central American region was finally signed into law by the Costa Rican government in June.

Conceived as an environmental fine to be paid by anyone dumping contaminants into bodies of water, it has proven to be a powerful economic disincentive for polluters.

In conclusion, the appropriate combination of different forces on the local and national fronts and the implementation of measures that combine traditional regulatory mechanisms with prevention, such as economic incentives and penalties, will lead to efficient management of urban watersheds. There must also be a space for the participation of different social stakeholders and users, as well as appropriate institutional conditions.

The experience in Rio Grande de Tarcoles has also proved it is possible to assign an economic value to water resources, enabling environmental and social costs associated with water use to be internalised. These costs can be shifted to those who generate them by applying such mechanisms as the environmental penalty for polluting water sources.

Recognising water as a commodity with an economic value, in agreement with principle 4 of the Dublin Conference, allows the State to obtain the necessary resources to guarantee another principle now incorporated into international law: that access to water is a fundamental human right, as is establishing a sustainable and equitable distribution system. It is indeed possible to resolve the apparent contradiction between the two principles and make them compatible under an integrated water management programme.

