



MARCO POLÍTICO Y JURÍDICO PARA LA GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS EN ETIOPÍA

Imeru Tamrat
Director Gerente de la Consultoría Multi-Talent Consultancy PLC
Profesor de Derecho Internacional de Agua y de Medio Ambiente.
Universidad de Addis Ababa, (Etiopía)

RESUMEN

Etiopía adoptó un sistema de gobierno federal en la Constitución Federal de 1995 que establece que los recursos hídricos del país son de propiedad pública y que el Gobierno federal posee el mandato total para determinar la administración y la gestión del uso de las aguas de naturaleza interregional y transfronteriza, mientras que los Estados Regionales tienen el mandato de administrar los recursos hídricos en sus respectivos Estados aplicando las leyes federales.

El objetivo de este artículo es aportar un análisis del marco político y jurídico aplicado para la gestión de los recursos hídricos en el país, así como señalar algunos de los escollos del actual marco jurídico y los retos a los que posiblemente se enfrentarán las Organizaciones de Cuencas Hidrográficas (OCH). Una de las principales cuestiones que intenta demostrar este artículo es la absoluta necesidad de que los Estados Regionales y otras partes implicadas destacadas del ámbito federal y regional desempeñen una función activa en las futuras OCH y que el marco jurídico cree un entorno que les permita gestionar con éxito los recursos hídricos del país.

PALABRAS CLAVE

Etiopía, Organizaciones de Cuencas Hidrográficas, Constitución Federal

ACRÓNIMOS

Iniciativa de la Cuenca del Nilo	ICN
Organizaciones de Cuencas Hidrográficas	OCH
Altos Consejos de Cuencas	ACC
gestión integrada de los recursos hídricos	GIRH
gestión de los recursos hídricos	GRH
Ministerio de Recursos Hídricos	MdRH

I. INTRODUCCIÓN

Etiopía está situada entre 3⁰ y 15⁰ latitud norte y entre 33⁰ y 48⁰ longitud este, en el comúnmente denominado “Cuerno de África”. El país posee una superficie terrestre aproximada de 1,13 millones de km² y limita con Somalia y Djibouti al este, Sudán al oeste, Eritrea al norte y Kenya al sur. La población total del país está estimada actualmente en 79,2 millones de habitantes, 85% de los cuales viven en el medio rural.¹

Los recursos hídricos superficiales renovables totales estimados anualmente en las 12 principales cuencas fluviales y lagos equivalen a 122.000 millones de m³ (Tabla 1), con unos recursos de agua dulce per capita estimados de 1.924m³ (Ministerio de Recursos Hídricos, 2002). Esta cifra indica que el país posee abundantes recursos de agua dulce. Sin embargo, los recursos hídricos del país difieren mucho temporal y espacialmente.

En cuanto a la distribución espacial de las aguas superficiales, el 90% de los recursos hídricos del país se concentran en cuatro cuencas fluviales (Abbay [Nilo Azul], Baro-Akobo [Sobat] y Tekezze [Atbara]) con una población de sólo el 40%, mientras el 60% de los habitantes pueblan los altiplanos de las cuencas fluviales orientales y centrales y viven con menos del 20% de los recursos hídricos del país. La abundante escorrentía de las tres cuencas hidrográficas (Abbay, Baro-Akobo y Omo-Ghibe) se explica por el hecho de que estas cuencas fluviales ocupan las partes occidental y suroccidental de Etiopía, donde se produce la mayor concentración de precipitaciones. Por otro lado, cabe destacar que las tres cuencas fluviales del este (Afar-Danakil, Aysha y Ogaden) están prácticamente secas (véase Tabla 1).

¹ Vid. AGENCIA CENTRAL DE ESTADÍSTICA, (1999).

Las precipitaciones en Etiopía muestran además una elevada variabilidad especial y temporal. El promedio anual de precipitaciones más alto supera los 2.700 mm, y se genera en las montañas del extremo suroccidental del país, después desciende gradualmente en el norte a menos de 200 mm, en el noreste a menos de 100 mm y en el sureste a menos de 200 mm. Aparte de esto, las zonas áridas y semiáridas y las zonas propensas a la sequía padecen una mayor variabilidad interanual de las precipitaciones. En consecuencia, la sequía ha sido una característica común sobre todo en la parte oriental del país.²

Asimismo, la mayor parte de las cuencas fluviales de Etiopía atraviesan más de un Estado Regional o son de naturaleza transfronteriza. Etiopía se sitúa aguas arriba de todos sus ríos transfronterizos; más del 75% de sus recursos hídricos fluyen hacia países limítrofes. Los ríos Baro-Akobo, Abbay y Tekezze desembocan en el sistema del Nilo; los ríos Wabi-Shebelle y Genale-Dawa desembocan en el Océano Índico después de pasar por Somalia; parte del río Dawa forma frontera con Kenya; el Omo-Ghibe desemboca en el Lago Rudolf o el Lago Turkana. Esto supone una restricción importante para el desarrollo de los recursos hídricos del país, porque se necesitan negociaciones con los países que comparten esos recursos hídricos en lo relativo a asignación de agua y gestión de ríos transfronterizos.

Con respecto a las aguas subterráneas, la información actualmente disponible es limitada. No obstante, se estima que el potencial de agua subterránea se aproxima a los 2.600 millones de metros cúbicos.

De acuerdo con la política de recursos hídricos, sólo una minoría de etíopes (el 42 por ciento) tiene acceso a servicios de agua potable y cerca del 11% tienen acceso a un saneamiento mejorado. Las zonas urbanas gozan de la máxima cobertura: el 83% de la población tiene acceso a abastecimiento de agua mejorado y el 55% dispone de instalaciones de saneamiento mejoradas.

² Vid. BANCO MUNDIAL, (2006).

El potencial de riego estimado en Etiopía es 3,7 millones de hectáreas, pero menos del 5% (aproximadamente 200.000 hectáreas) son de regadío. De esta zona actualmente de regadío, el 38% es de riego tradicional, otro 38% público, el 20% de riego moderno comunal y sólo el 4% se destina a agricultura privada comercial.

El potencial hidroeléctrico bruto de Etiopía se estima en 650 TWh por año, del cual un 25% podría explotarse para generar electricidad. Sin embargo, el consumo eléctrico anual per capita (25 kWh) es de los más bajos del mundo. El 95% de la producción energética total de Etiopía procede de recursos tradicionales como la leña, el estiércol, los residuos de cultivos y la fuerza humana y animal. En la actualidad, Etiopía cuenta con 731 MW de energía fiable, la mayor parte hidráulica.³

Tabla 1: Recursos de aguas superficiales en las principales cuencas hidrográficas

Nº	Cuenca hidrográfica	Área de captación (km2)	Escorrentía anual (mill. m3)
1	Abbay	199.912	52.600
2	Awash	112.700	4.600
3	Baro-Akobo	74.100	23.600
4	Genale Dawa	171.050	5.800
5	Mereb	5.700	260
6	Omo-Ghibe	78.200	17.900
7	Lagos del Valle del Rift	52.740	5.600
8	Tekeze	89.000	7.630
9	Wabe Shebelle	200.214	3.150
10	Afar-Danakil	74.000	860
11	Ogaden	77.100	0
12	Aysha	2.200	0
	Total	1.136.816	122.000

³ Ebda.

Fuente: Ministerio de Recursos Hídricos (2002)

II. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA FEDERAL DE ETIOPÍA

Etiopía es una República Democrática Federal con una forma de gobierno parlamentaria desde la Constitución de 1995 (Nº proclamación 1/1995). El país está dividido en nueve estados regionales, a saber: Tigray, Afar, Amhara, Oromia, Somalia, Benishangul-Gumuz, Naciones, Nacionalidades y Pueblos del Sur, Gambella y Harari, delimitados en base a patrones de asentamiento, idioma, identidad y consentimiento de los pueblos (Artículos 45, 46, 47 de la Constitución Federal). La capital del Gobierno Federal, Addis Ababa, y la ciudad de Dire Dawa disfrutan del máximo nivel de autoadministración y son responsables ante el Gobierno Federal.

Los Estados Federales y Regionales tienen sus respectivos poderes legislativo, ejecutivo y judicial. El órgano federal más alto es la Cámara de Representantes del Pueblo, mientras el Consejo Estatal es el máximo órgano de autoridad estatal a escala regional (Artículo 50). Todos los poderes no otorgados expresamente al Gobierno Federal exclusivamente o simultáneamente al Gobierno Federal y a los Estados Regionales están reservados a los Estados Regionales (Artículo 52.1). Así pues, los Estados Regionales tienen potestad para promulgar y hacer valer sus propias Constituciones y demás leyes, así como formular y ejecutar sus políticas, estrategias y planes de económicos, sociales y de desarrollo. Tanto el Gobierno Federal como los Estados Regionales deben respetar los poderes y mandatos de los otros y, en caso necesario, el Gobierno Federal puede delegar los poderes que le otorga la Constitución en los Estados Regionales (Artículos 50.8 y 50.9).

Los poderes y deberes del Gobierno Federal incluyen: el deber de proteger y defender la Constitución, formular y poner en práctica las políticas, estrategias y planes del país con respecto a temas económicos, sociales y de desarrollo generales, formular e implantar la política exterior y negociar y ratificar los acuerdos internacionales, formular y ejecutar la política financiera, monetaria y exterior del país así como sus estrategias, regular el comercio interestatal y exterior, etc. Por otra parte, los poderes de los Gobiernos Regionales incluyen el establecimiento de una administración estatal que promueva el autogobierno y el orden democrático, la protección de la Constitución Federal, la promulgación de las Constituciones estatales y leyes subordinadas; la formulación y ejecución de políticas, estrategias y planes económicos, sociales y de desarrollo del Estado, la administración de la tierra y de otros recursos naturales de acuerdo con las leyes federales y el establecimiento y administración de la policía estatal y el mantenimiento del orden público y la paz dentro del Estado. El Gobierno Federal y los Estados tienen potestades concurrentes en fiscalidad.

Las entidades de gobierno local constan de Estados Regionales, Zonas y Woreda (distritos). El Gobierno Federal es responsable de diseñar políticas generales asociadas a intereses y beneficios comunes, mientras los Gobiernos Regionales se encargan de poner en práctica dichas políticas. Cada uno de los nueve Estados posee su propia asamblea parlamentaria, que elige a los representantes de la cámara superior del parlamento federal, la Cámara de la Federación. Cada estado tiene poderes fiscales y administra su propio presupuesto, pero en la práctica las asambleas dependen del gobierno central en financiación.

Se supone que el sistema de gobierno descentralizado facilitará la gestión de los recursos naturales incluyendo los recursos hídricos del país, puesto que crea una estructura federal con una serie de estados autónomos así como estructuras de autogobierno dentro de los niveles inferiores de los estados, tales como los Woreda (distritos), Kebele (unidad administrativa más pequeña) y niveles sub-Kebele. Esa desconcentración del poder está diseñada para garantizar que los

ciudadanos de toda condición, en particular en las comunidades y aldeas, estén empoderados en los aspectos políticos, económicos y sociales como los principales motores del desarrollo en sus áreas.

III. FUNDAMENTO JURÍDICO PARA GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

1. LA CONSTITUCIÓN

Como ley suprema de Etiopía, todas las leyes subsidiarias o legislaciones de implantación aprobadas posteriormente deben ser coherentes con las disposiciones constitucionales del Gobierno Federal. A este efecto, el Artículo 9 de la Constitución Federal estipula que "...Cualquier ley, práctica habitual o decisión de un órgano de estado o un representante público que contravenga la Constitución carecerá de valor". Esta disposición indica que todas las legislaciones subsiguientes relativas a la gestión de los recursos hídricos deberán ser concordantes con las disposiciones estipuladas en la Constitución Federal.

La Constitución incluye varias disposiciones con significación política, legal e institucional directa para la gestión de los recursos hídricos del país.

El Artículo 40(3) de la Constitución dispone la propiedad pública de los terrenos rurales y urbanos así como de todos los recursos naturales. Así pues, todos los recursos hídricos del país, las aguas tanto superficiales como subterráneas, son de titularidad pública y por ello están bajo dominio del Estado.

La Constitución define los poderes y funciones del Gobierno Federal y los Estados Regionales con respecto a la gestión y la administración de los recursos hídricos del país. Por eso, es el Gobierno Federal quien tiene el mandato de promulgar leyes para la utilización y la conservación de la tierra y de otros recursos naturales, tales como los recursos hídricos del país (Artículo 51.5), y los Estados Regionales

tienen el mandato de administrar la tierra y otros recursos naturales de conformidad con las leyes federales (Artículo 52.2d). Esto significa que las Regiones deben respetar las leyes del Gobierno Federal cuando administren y gestionen los recursos hídricos dentro de sus Regiones.

Más concretamente, la Constitución estipula que el Gobierno Federal determinará y administrará el aprovechamiento del agua, de los ríos y de los lagos situados en dos o más Estados o que atraviesen las fronteras de la jurisdicción territorial nacional (Artículo 51(11)). Esta disposición otorga al Gobierno Federal poderes muy amplios en cuanto a gestión de los recursos hídricos, porque casi todos los recursos hídricos más importantes del país son compartidos por dos o más Estados Regionales y consecuentemente “vinculan” a los Estados Regionales. Atendiendo a esta disposición de la Constitución, la determinación y la regulación del uso, la asignación y la protección de los recursos hídricos del país, así como su administración, competen en gran medida al Gobierno Federal. Además, como la mayoría de cuencas fluviales de Etiopía son de naturaleza transfronteriza, el mandato de determinar la administración y el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas transfronterizas del país también recae en el Gobierno Federal.

En términos estrictamente jurídicos, puede afirmarse que la excepción a la norma general arriba expresada serían aquellos recursos hídricos del país que permanecen confinados dentro de las fronteras de los respectivos Estados Regionales, como por ejemplo las aguas subterráneas o algunos lagos que no “vinculan” Estados Regionales. Como los poderes no otorgados expresamente al Gobierno Federal se reservan a los Estados Regionales (Artículo 52.1), se deduce que los recursos hídricos confinados dentro de una determinada región serán administrados por los correspondientes Estados Regionales de acuerdo con las leyes promulgadas por el Gobierno Federal. Sin embargo, quienes redactaron la Constitución no previeron esta lectura, que también iría en contra de los principios de la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) y del enfoque de cuencas

hidrográficas, siendo ambos pilares de la política de gestión de los recursos hídricos en Etiopía, como veremos a continuación.

Otra disposición importante de la Constitución Federal es que el Gobierno Federal puede delegar los poderes y las funciones que le han sido otorgados en el Artículo 51 de la Constitución a los Estados Regionales (Artículo 50.9 de la Constitución). En otras palabras, el brazo ejecutivo del Gobierno Federal, responsable de los recursos hídricos (actualmente el Ministerio de Recursos Hídricos) puede delegar parte de los poderes y responsabilidades que le han sido otorgados por ley a las Regiones, si lo considera necesario para gestionar y administrar con eficacia los recursos hídricos del país. Así pues, el Ministerio de Recursos Hídricos (MdRH) puede por ejemplo delegar por ley la potestad de conceder permisos de recursos hídricos a los Estados Regionales si lo considera necesario. Por ello, los Estados Regionales solamente pueden ejercer por delegación las funciones encomendadas al Gobierno Federal en virtud de la Constitución.

Lo mencionado anteriormente sobre las disposiciones constitucionales en torno a la gestión y la administración de los recursos hídricos en Etiopía indica que al Gobierno Federal le es conferida una autoridad más o menos centralizada para la planificación y la gestión de los recursos hídricos en Etiopía. Los Estados Regionales poseen poderes limitados para promulgar leyes o tomar decisiones acerca de la asignación y el uso de los recursos hídricos del país, a menos que las leyes subsidiarias deleguen en ellos concretamente algunos de los mandatos encomendados al Gobierno Federal.

Por otro lado, el régimen federal de gobierno, que supone un fundamento importante de la Constitución, reconoce la relevancia de la gestión descentralizada y de un proceso adecuado de toma de decisiones de los Estados Regionales en asuntos de índole política, económica y social. Además, el Gobierno tampoco puede ejecutar con eficacia los mandatos que le confiere la Constitución si no descentraliza los poderes y funciones otorgados por la Constitución. Esto requiere

que los Estados Regionales tengan suficiente poder y participen en la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos hídricos dentro de sus respectivas regiones. Dicho esto, es necesario definir el grado en que debe procederse a la descentralización de poderes y funciones del Gobierno Federal hacia las Regiones u otros organismos de gestión de recursos hídricos (p.ej. autoridades de cuencas hidrográficas) para garantizar una gestión efectiva de los recursos hídricos del país. Qué poderes del Gobierno Federal deben delegarse en las Regiones, de qué manera y a quién son cuestiones que supuestamente se definirán en leyes posteriores, promulgadas por el brazo ejecutivo del Gobierno Federal responsable de los recursos hídricos.

Una conclusión importante que podemos extraer de la lectura de la Constitución y de la estructura federal subyacente a la base para que los Estados Regionales desempeñen una función más decisiva en la toma de decisiones sobre recursos en sus respectivos territorios, es que el Gobierno Federal no será el único encargado de determinar la gestión y la administración de los recursos hídricos del país, sino más bien una división de roles entre el Gobierno Federal y los Estados Regionales, todavía por establecer y articular con detalle.

En definitiva, la pregunta esencial que cabe plantearse es cómo pueden cooperar y coordinarse los Estados Federales y Regionales del mejor modo para lograr el objetivo de GIRH en el país. En este sentido, la Constitución establece claramente la posibilidad de delegar los poderes y funciones otorgados al Gobierno Federal en los Estados Regionales como y cuando resulte necesario o relevante. Aunque la Constitución no menciona explícitamente la posibilidad de delegación a otras entidades, tales como las Organizaciones de Cuencas Hidrográficas (OCH), no incluye ninguna disposición que niegue la posibilidad siempre y cuando los Estados Regionales participen de este tipo de acuerdo institucional. Como veremos más adelante, la política de gestión de los recursos hídricos designa inequívocamente a la cuenca fluvial como la unidad básica para la gestión de los

recursos hídricos del país y las leyes subsiguientes prevén la delegación a órganos relevantes aunque no se mencionan concretamente las OCH.

2. POLÍTICA FEDERAL PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

La política federal para la gestión de los recursos hídricos (política GRH) fue aprobada en junio de 1999.⁴ Como cualquier política, es esencialmente un instrumento para lograr las metas y objetivos marcados en un determinado sector. Esta política reconoce estar basada en las disposiciones constitucionales para la gestión de los recursos hídricos y en las políticas macroeconómicas, sociales y de desarrollo globales de Etiopía.

Con respecto a los principios fundamentales que deben guiar la gestión de los recursos hídricos, la política establece lo siguiente:

- El agua es un legado natural cuya propiedad es compartida por todos los pueblos de Etiopía.
- El desarrollo de los recursos hídricos será respaldado por una gestión descentralizada, orientada al medio rural, con un enfoque participativo y un marco integrado.
- El fomento de la participación de todos los interesados, comunidades de usuarios, sobre todo la participación de las mujeres en los aspectos relevantes de la gestión de los recursos hídricos.

Las disposiciones políticas antedichas indican que el Estado mantiene los recursos hídricos en custodia pública y que el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos deben contar con el apoyo de un enfoque descentralizado que garantice la participación de todas las partes implicadas en la toma de decisiones sobre todos los aspectos de gestión de los recursos hídricos.

⁴ Vid. MINISTERIO DE RECURSOS HÍDRICOS, (1999).

En lo relativo a la política GRH general, las disposiciones políticas relevantes son:

- Mejorar la gestión integrada y completa de los recursos hídricos para evitar un enfoque fragmentado.
- Reconocer que el agua es un recurso socioeconómico escaso y vital y gestionar los recursos hídricos sobre la base de una planificación estratégica con visiones a largo plazo y objetivos sostenibles.
- Garantizar que la gestión de los recursos hídricos sea compatible y se integre con otros recursos naturales, con los planes de desarrollo de las cuencas hidrográficas y con los objetivos de otros avances sectoriales en sanidad, minas, energía, agricultura, etc.
- Reconocer y adoptar la frontera hidrológica o “cuenca” como la unidad de planificación fundamental y el dominio básico para la gestión de los recursos hídricos.
- Promover y defender la estabilidad y la continuidad institucional en la gestión de los recursos hídricos y asegurar una transición suave en tiempos de cambio.

Estas disposiciones políticas hacen hincapié en la necesidad de una gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) y que todos los aspectos de la gestión de los recursos hídricos, incluyendo la gestión de las aguas superficiales y subterráneas, cuestiones de cantidad y calidad de las agua, no se aborden de manera fragmentada. También se plantea la necesidad de integrar la gestión de recursos hídricos con otros aspectos de la gestión de recursos naturales y la necesidad de una coordinación intersectorial a todos los niveles. Se destaca la necesidad de garantizar la estabilidad y la continuidad institucional asegurando al mismo tiempo una transición suave en tiempos de cambio. Lo que parece indicarse aquí es que las instituciones existentes que funcionan más o menos eficazmente en niveles diferentes deberían continuar funcionando con la menor alteración posible y que resulta absolutamente esencial definir con claridad los roles y las responsabilidades que deberían concederse a las entidades federales y

regionales, así como a las otras partes implicadas responsables de diferentes aspectos de la gestión de los recursos hídricos.

La política también subraya que la ley debe garantizar la participación significativa de todos los interesados en la gestión de los recursos hídricos. Teniendo presente esta condición, la legislación sobre gestión de recursos hídricos debe incorporar reglamentaciones que proporcionen un mecanismo efectivo para la involucración de todas las partes (gobierno, sector privado y sociedad civil) que tengan algún tipo de interés en la gestión de los recursos hídricos.

En la discusión de las disposiciones constitucionales relevantes para la gestión y la administración de los recursos hídricos hemos comprobado que el Gobierno Federal ha recibido un mandato más o menos exclusivo para la gestión de los recursos hídricos en Etiopía, aunque existen también disposiciones que reflejan la necesidad de una gestión descentralizada. Por otra parte, la política de recursos hídricos, si bien respalda el principio de gestión integrada de los recursos hídricos, requiere una gestión descentralizada donde las distintas funciones de gestión de los recursos hídricos puedan ser transferidas a las regiones y se asegure la participación de los interesados a todos los niveles. Se hace imprescindible reflexionar detenidamente sobre cómo se realizará una gestión descentralizada de los recursos hídricos y cómo se definirán los roles de las distintas partes implicadas en la futura legislación. Dada la situación en Etiopía, quizás sea especialmente difícil llegar a acuerdos institucionales adecuados donde todos los interesados se impliquen en los distintos aspectos de la gestión de los recursos hídricos, debido a la relativa falta de experiencia en la creación de tales mecanismos. Con todo, la política dispone de recursos suficientes para hacerlo.

La política articula la necesidad de crear organizaciones de cuencas hidrográficas fase por fase para una gestión sostenible e integrada de los recursos hídricos del país. Como veremos más adelante, el enfoque aplicado actualmente en Etiopía es la creación de Organizaciones de Cuencas Hidrográficas (OCH), delegando en

ellas parte de los poderes y responsabilidades otorgados al gobierno federal. El enfoque fase por fase para la creación de las OCH parece aplicarse con el fin de extraer lecciones de las OCH ya establecidas antes de replicar esas organizaciones en otras cuencas fluviales. Uno de los temas cruciales en este sentido es si los Estados Regionales tendrían o no una función adecuada de toma de decisiones en las futuras OCH, para así evitar tensiones entre las OCH y los estados regionales representados en las OCH.

La política de gestión de los recursos hídricos contiene disposiciones muy relevantes que deben considerarse para aplicar una gestión efectiva de los recursos hídricos del país, incluyendo la creación de las OCH. Esta política clarifica y articula las disposiciones generales estipuladas en la Constitución federal, preparando el terreno para establecer disposiciones políticas en las leyes y reglamentaciones posteriores para la gestión de los recursos hídricos. Cabe señalar que la política de recursos hídricos es por naturaleza una pauta o un documento marco que deberá traducirse en leyes específicas, reglamentaciones, planes y estrategias, así como estructuras administrativas apropiadas para su puesta en práctica. Además, no es competencia de esta política determinar con detalle los roles y funciones concretos de las diferentes instituciones encargadas de la gestión de los recursos hídricos a escala tanto federal como regional, dado que se deja a la legislación futura sobre gestión de los recursos hídricos. En los apartados siguientes, examinaremos el marco jurídico existente para la gestión de los recursos hídricos en Etiopía.

IV. MARCO JURÍDICO

1. PROCLAMACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN ETIOPÍA

La Proclamación sobre la Gestión de Recursos Hídricos de Etiopía, aprobada en marzo de 2000⁵, es actualmente el instrumento legal básico que regula la gestión, la planificación, la utilización y la protección de los recursos hídricos en Etiopía.

La Proclamación dispone los principios fundamentales que deben tenerse en cuenta en la gestión y administración de los recursos hídricos del país (Artículo 6). La principal fortaleza de estos principios fundamentales es que la gestión y administración de los recursos hídricos del país han de basarse en la política etíope de recursos hídricos, los estudios del plan director de cuencas integradas y las leyes sobre recursos hídricos del país. Además, estipula que la gestión de los recursos hídricos de Etiopía debe fundamentarse en un sistema de permisos (Artículo 6).

El MdRH es designado como “órgano supervisor” a escala federal, en lo relativo a *recursos hídricos a nivel central*, o cualquier órgano delegado por el Ministerio. Esto último se explica detalladamente en el Artículo 8.2 de la Proclamación, donde se afirma que: “cuando sea necesario, el órgano supervisor podrá delegar sus poderes y deberes a una entidad apropiada para la ejecución eficiente de sus deberes”. No queda claro a qué se refiere la expresión “recursos hídricos a nivel central”. Una vez más, al igual que en la Constitución, esta disposición parece implicar que la gestión de los recursos hídricos que no “vinculan hidrológicamente”

⁵ Vid. FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC OF ETHIOPIA (2000), Proclamación sobre Gestión de los Recursos Hídricos en Etiopía, Proclamación nº 197/2000.

varios Estados Regionales o que no son de naturaleza transfronteriza (esto es, aguas subterráneas y lagos confinados) están bajo jurisdicción de los Estados Regionales. Este enfoque dual respecto a la gestión de los recursos hídricos (niveles federal y regional) debe abordarse con claridad en las leyes posteriores si se desea adoptar un enfoque unificado de gestión y regulación para la GIRH en el país.

En general, la Proclamación concede al MdRH competencias predominantes sobre gestión, utilización y administración de los recursos hídricos del país, dado que gran parte de los recursos hídricos son de naturaleza transregional o transfronteriza, con la única excepción de las aguas subterráneas y los lagos ubicados dentro de las fronteras de los Estados Regionales. Esto supone implicaciones significativas para la gestión y la planificación del sector del agua en general, debido a su enfoque enormemente centralizado. No obstante, se estipula claramente que el MdRH puede delegar los poderes y deberes a él encomendados por la Proclamación en un órgano apropiado para la ejecución efectiva de sus responsabilidades (Artículos 2.7 y 8.2). En consonancia, el MdRH podrá delegar la totalidad o una parte de sus poderes y deberes a las Regiones o las organizaciones de cuencas hidrográficas como y cuando considere necesario.

La Proclamación ha otorgado amplios poderes al órgano supervisor, entre ellos, establecer un inventario de los recursos hídricos y un registro de actuaciones, conceder permisos de competencia profesional y también para uso de agua y construcciones, asignar recursos hídricos, definir las normas necesarias para el diseño y la construcción de obras hidráulicas y su supervisión, así como emitir pautas y directrices para prevenir la contaminación de los recursos hídricos y garantizar la calidad del agua y unas condiciones de salubridad adecuadas en colaboración con otros organismos públicos implicados (Artículo 8.1) .

Un aspecto destacado de la Proclamación sobre los recursos hídricos es que la mayoría de obras de construcción y de uso de los recursos hídricos se basarán en un sistema de permisos. La Proclamación incluye varias disposiciones acerca de la aplicación, emisión, duración, suspensión y revocación de los permisos. Además, estipula el pago al órgano supervisor de tarifas y tasas por uso del agua. Los importes y los criterios de fijación de tarifas y tasas se dejan para reglamentos posteriores. Se ha previsto la creación de asociaciones de usuarios de agua de manera voluntaria. Los detalles de su constitución y su organización también se aportarán en los reglamentos. Hay también disposiciones relativas a la resolución de conflictos y la adjudicación de procedimientos que se deberán concretar en los reglamentos. En general, la Proclamación marca las condiciones generales que deberá cumplir quien desee hacer uso de los recursos hídricos para distintos fines. Los detalles de muchas de las disposiciones de la Proclamación se aclararán posiblemente en las leyes posteriores, que se aprobarán para su adecuada aplicación. La Proclamación establece que se promulgarán reglamentos y directivas detallados para su implantación por el Consejo de Ministros y el MdRH, respectivamente.

La Proclamación es en términos generales coherente con las disposiciones relevantes de la Constitución federal, y lo que es más importante, por primera vez determina una serie de disposiciones claras para la gestión, utilización, protección y administración de los recursos hídricos del país a través de un sistema de permisos. También se estipulan disposiciones con requisitos generales para la concesión de permisos a aquellos que quieran explotar los recursos hídricos para distintos propósitos.

La Proclamación otorga al MdRH mandatos extensos con respecto a la gestión y la administración de los recursos hídricos del país. Tal y como indica la Proclamación, la gestión y la administración de los recursos hídricos parecen estar

demasiado centralizadas. No obstante, la Proclamación tiene cabida para la delegación de los poderes y deberes concedidos al MdRH en un organismo apropiado cuando lo considere imprescindible para una gestión eficiente de los recursos hídricos del país. Ésta es la base en que el MdRH puede apoyarse para delegar algunos o todos los poderes y deberes a él otorgados por la Proclamación en los respectivos Estados Regionales o a las organizaciones de cuencas hidrográficas.

Una cuestión importante que cabe tratar en la legislación futura es hasta qué punto los poderes y deberes conferidos al MdRH en virtud de la Proclamación podrán transferirse a las Regiones u otros organismos apropiados, tales como las organizaciones de cuencas hidrográficas. Obviamente, gran parte de las actividades de desarrollo y gestión de los recursos hídricos se llevarán a efecto en los respectivos Estados Regionales. En consecuencia, los Estados Regionales tendrán que desempeñar una función más relevante y sentir como propia la tarea de gestionar los recursos hídricos en sus correspondientes regiones. Esto requeriría que algunos de los mandatos concedidos por ley al MdRH fueran delegados a los Estados Regionales o a un organismo donde el Estado Regional tuviera voz decisoria, con el fin de implantar una gestión efectiva de los recursos hídricos en el país. Esto no se aborda en la Proclamación, salvo la disposición de la Proclamación que confiere al MdRH poder para delegar algunas de sus funciones. Por ejemplo, el MdRH tiene el mandato de conceder permisos para uso del agua, vertidos de aguas residuales y obras hidráulicas. Para que el MdRH pueda desempeñar esta última función con eficacia, parece que esta función debería delegarse en los respectivos Estados Regionales o alternativamente en las OCH que se crearan en el futuro. La pregunta a la que cabe dar una respuesta es: ¿qué entidad o qué organismo todavía por establecer a escala regional o de cuenca hidrográfica podría llevar a cabo mejor las funciones actualmente bajo mandato del MdRH y qué funciones debería mantener el propio Ministerio?

Hay otros aspectos que la Proclamación no aborda claramente aunque sí se mencionan en la política sobre recursos hídricos. Por ejemplo, no habla de la necesidad de coordinación intersectorial a escala tanto federal como regional. La implantación efectiva de la Proclamación depende en gran medida de esa coordinación, porque el desarrollo de los recursos hídricos está fuertemente vinculado a la gestión apropiada de la tierra y demás recursos naturales. Quizás no se haya tratado esta cuestión en la Proclamación con la esperanza de que sea abordada por otras leyes o por una legislación subsidiaria. No obstante, como instrumento legal básico para la gestión de los recursos hídricos de Etiopía, no cabe duda de que una disposición en la Proclamación exigiendo coordinación intersectorial hubiera facilitado el fundamento jurídico para una posterior articulación en leyes ulteriores, como por ejemplo la creación de organizaciones de cuencas hidrográficas.

La Proclamación tampoco prevé la creación de las OCH mediante una legislación ulterior, salvo la disposición de que el MdrH puede delegar algunas de sus responsabilidades en organismos apropiados para cumplir eficazmente con sus responsabilidades. Esta última disposición es el único fundamento jurídico que permite al MdrH crear las OCH, si bien la política menciona este tema inequívocamente.

2. REGLAMENTO PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN ETIOPÍA

El Reglamento para la Gestión de los Recursos Hídricos en Etiopía fue aprobado por el Consejo de Ministros en marzo de 2005.⁶ El objetivo del Reglamento es aportar disposiciones detalladas para la implantación efectiva de su legislación de rango superior: la Proclamación sobre la Gestión de los Recursos Hídricos. Un

⁶ FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC OF ETHIOPIA (2000), Reglamentos sobre Gestión de los Recursos Hídricos en Etiopía, Reglamento del Consejo de Ministros N° 115/2005.

análisis del reglamento demuestra que es una ampliación de la Proclamación con detalles sobre los principales requisitos para la concesión de permisos para distintos usos del agua, obras de construcción, vertidos de aguas residuales, así como las condiciones para la concesión, renovación, revocación, etc. de tales permisos. Incluye reglamentos sobre tarifas de solicitud de permisos, así como requisitos de pago de tasas de agua por diferentes usos, si bien es cierto que los importes de esas tasas aún deben ser definidos por el Consejo de Ministros y publicados en un reglamento posterior (Artículo 31.4).

El Reglamento otorga al “órgano supervisor” o a un órgano nombrado por él el mandato de gestionar solicitudes de permisos y tomar las decisiones que sean pertinentes (Artículo 3). Por consiguiente, el MdRH o un órgano nombrado por él concederá permisos. De acuerdo con el Reglamento, el Ministerio posee el mandato de conceder permisos de recursos hídricos a menos que se delegue a otros órganos. Sin embargo, no es realista que el Ministerio conceda permisos de uso de aguas/vertidos de aguas residuales en todo el país. Esas operaciones cotidianas podrían desempeñarlas fácilmente las Regiones o las OCH que previsiblemente se crearán, y no el MdRH. De hecho, las prácticas habituales indican que, desde que se aprobaran la Proclamación y el Reglamento, el MdRH todavía no ha empezado a implantar el sistema de permisos prescrito por ley, aunque las diversas regiones han emprendido ya diversos proyectos de recursos hídricos.

Lo antedicho sobre la Proclamación y el Reglamento sobre gestión de los recursos hídricos en Etiopía revela que, actualmente, el Gobierno retiene la mayoría de mandatos referentes a la gestión de los recursos hídricos pero tiene potestad para delegarlos a organismos apropiados, ya sean los Estados Regionales u otros órganos, como las organizaciones de cuencas hidrográficas, para gestionar con eficacia los recursos hídricos del país. La razón de toda esta política y del marco

jurídico parece ser que los recursos hídricos del país deben seguir siendo de dominio público y su gestión ha de ser coordinada e integrada con el gobierno federal, que desempeña una función preponderante en la toma de decisiones sobre la determinación y la asignación de los recursos hídricos del país para varios fines de desarrollo, y delega tales poderes en los organismos apropiados que considera oportuno.

Como veremos en el apartado siguiente, el enfoque aplicado actualmente en Etiopía es descentralizar las funciones de planificación y gestión de los recursos hídricos en las OCH a nivel de cuencas fluviales. Así pues, las OCH se crearán fase por fase en cada una de las cuencas hidrográficas del país, y muchas de las funciones del Gobierno federal serán delegadas en estas organizaciones de cuencas hidrográficas. Esto se ajusta a la política de recursos hídricos explicada más arriba, aunque las leyes posteriores sobre gestión de recursos hídricos no articulaban con claridad el enfoque de las cuencas hidrográficas.

V. CREACIÓN DE ORGANIZACIONES DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS

Como mencionábamos más arriba, la política de gestión de los recursos hídricos en Etiopía ha adoptado la cuenca hidrográfica como unidad de planificación para la gestión integrada de los recursos hídricos del país. Es la primera vez que una política se plasma en un marco jurídico para la creación fase por fase de OCH para cada una de las cuencas fluviales del país, delegando algunos mandatos del Gobierno Federal (Ministerio de Recursos Hídricos) en las OCH. A continuación se presenta un análisis de la ley promulgada para crear las OCH.

1. PROCLAMACIÓN SOBRE CONSEJOS Y AUTORIDADES DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS

La Proclamación sobre Consejos y Autoridades de Cuencas Hidrográficas fue aprobada en julio de 2007.⁷ La Proclamación parece haberse concebido como marco o legislación habilitadora para la creación de las OCH en cada cuenca hidrográfica por medio de una legislación subsidiaria posterior. Para ello, la Proclamación dispone la constitución de Altos Consejos y Autoridades de Cuencas Hidrográficas mediante Reglamentos aprobados por el Consejo de Ministros (Artículo 3.1). En otras palabras, se otorga al Consejo de Ministros el mandato de crear OCH específicas a través de reglamentos más detallados, que supuestamente ampliarán los poderes y las responsabilidades de las OCH que se establecerán en las respectivas cuencas del país. La Proclamación también contempla la posibilidad de fusionar dos o más cuencas hidrográficas bajo la jurisdicción de una única OCH (Artículo 3.2).

Aunque la justificación para promulgar una ley que permita la creación de las OCH no se menciona en el preámbulo de la Proclamación, esta justificación parece basarse en la política de gestión de los recursos hídricos, donde se estipula que las OCH se establecerían fase por fase. Quizás se haya optado por el enfoque de creación fase por fase en el contexto etíope por el mero hecho de que no existen todavía proyectos/actividades significativas de desarrollo de recursos hídricos en muchas de las cuencas hidrográficas del país, salvo algunas cuencas donde hay un puñado de proyectos previstos y en marcha para recursos hídricos (p.ej. las subcuencas del Nilo, tales como Abbay, Tekezze y Baro-Akobo) que incrementarían las presiones sobre los recursos hídricos de la cuenca y los posibles conflictos entre los Estados Regionales dentro de las cuencas, algo que precisaría una planificación y asignación coordinadas de los recursos hídricos para distintos usos.

⁷ FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC OF ETHIOPIA (2007), Proclamación sobre Consejos y Autoridades de Cuencas Hidrográficas, Proclamación N° 534/2007.

La Proclamación contempla una estructura organizativa en dos niveles para la creación de las OCH, a saber: altos consejos de cuencas hidrográficas como máximos órganos de toma de decisiones políticas y estratégicas, y autoridades de cuencas hidrográficas, que serán los brazos administrativos/técnicos de los Altos Consejos.

Los miembros de los Altos Consejos de Cuencas (ACC) serán nombrados por el gobierno y su responsabilidad deberá ser estipulada en los reglamentos aprobados por el Consejo de Ministros (Artículo 5). No queda claro por qué la pertenencia al Consejo se deja a la decisión del gobierno en lugar de estipular por ley la composición concreta del ACC. En el Reglamento que establece la Autoridad de la Cuenca del Abbay, que se debatirá brevemente en este apartado, se especifica que los miembros del Alto Consejo de la Cuenca del Abbay serán designados por el gobierno en base a las recomendaciones del Ministerio de Recursos Hídricos. El autor de este artículo considera que establecer por ley los miembros del ACC hubiera generado más certidumbre legal sobre qué partes interesadas deben participar en la toma de decisiones al más alto nivel que dejar a la discreción del gobierno (supuestamente el Consejo de Ministros) el nombramiento de los miembros del ACC. Esta medida hubiera garantizado que las principales partes interesadas en la cuenca hidrográfica fueran incluidas y reconocidas legalmente como los principales responsables de la toma de decisiones en la cuenca.

Según una discusión que el autor de este artículo mantuvo con un experto involucrado en la redacción de la Proclamación⁸, estaba previsto que el ACC fuera presidido por el Primer Ministro o su adjunto y que estuviera formado por los representantes políticos y los Ministerios relevantes implicados directa o indirectamente en la toma de decisiones sobre la gestión y el desarrollo de los recursos hídricos del país a escala tanto federal como regional. Los representantes de otros interesados, tales como asociaciones de usuarios de

⁸ Jefe de los Servicios Jurídicos del Ministerio de Recursos Hídricos

agua, el sector privado, la sociedad civil, etc., se incluirían como miembros sin derecho a voto. Resulta imprescindible garantizar la participación de los principales interesados en la toma de decisiones dentro de cada futura OCH, tales como los Estados Regionales dentro de la cuenca y otros sectores involucrados en la planificación y el desarrollo de los recursos hídricos en las respectivas cuencas, con el fin de crear un sentido de pertenencia entre los Estados Regionales implicados y mejorar un enfoque de GIRH sostenible y colaborativo.

El Artículo 6 de la Proclamación otorga estos poderes y responsabilidades a los ACC:

- Proporcionar orientación política y supervisión de planificación para garantizar un alto nivel de coordinación entre las partes implicadas para la implantación de la GIRH en la cuenca;
- Dirigir la preparación de los planes de cuencas hidrográficas y presentarlos al Gobierno para su aprobación;
- Proponer al Gobierno la tarifa que deberán abonar los usuarios de la cuenca por el agua que consuman;
- Examinar y decidir la idoneidad y el establecimiento de prioridades para la construcción de obras hidráulicas importantes en la cuenca;
- Examinar y decidir las normas y los principios de asignación de agua en tiempos normales y en tiempos de escasez, así como en tiempos de sequía o inundaciones;
- Gestionar las controversias sobre usos del agua entre Estados Regionales en la cuenca;
- Aportar información y asesoramiento al organismo encargado de negociar con los países vecinos con respecto a la cuenca cuando ésta forme parte de una cuenca transfronteriza;
- Establecer comisiones permanentes o ad hoc necesarias para asistir en determinadas actividades.

No es objetivo de este artículo debatir con precisión todos los mandatos encomendados a los ACC en la Proclamación y su relevancia, ya que sería preciso redactar otro extenso artículo. No obstante, llegados a este punto resulta pertinente hacer algunos comentarios generales sobre los mandatos otorgados. Los mandatos encomendados a los ACC implican que los ACC participarán en las deliberaciones y toma de decisiones sobre algunos de los aspectos esenciales que resultan necesarios para una gestión integrada de los recursos hídricos en una determinada cuenca hidrográfica. El ACC está concebido como el máximo organismo de toma de decisiones políticas para una cuenca hidrográfica concreta, y como foro donde se toman las decisiones que afectan a los principales interesados a escala federal y regional.

Es en el seno del ACC donde generalmente surgen conflictos de intereses entre las partes, debido a la variedad de grupos de partes implicadas que están representados en este organismo, entre ellos políticos federales y regionales, diferentes entidades sectoriales, empresas públicas de suministros, el sector privado, etc. En vista de la representación política y sectorial a este nivel y la naturaleza técnica de algunas de las decisiones que deben tomarse, el ACC requiere un poderoso apoyo técnico para poder desempeñar su función de armonizador de diferentes intereses implicados en el proceso de toma de decisiones. Está previsto que el ACC se ocupe de asesorar en políticas y examinar cuestiones políticas, estrategias, planes, programas y proyectos específicos de la cuenca, así como decidir los principios y normas de asignación de agua aplicables entre usuarios de agua y Estados Regionales. También se espera que medie en las disputas que puedan surgir entre Estados Regionales (p.ej. sobre asignación de agua o priorización de proyectos entre regiones). La disposición que faculta al ACC a crear comisiones permanentes o ad hoc para realizar actividades concretas podría haberse formulado precisamente para facilitar este apoyo técnico. Si el ACC no cuenta con asistencia técnica adecuada, muy difícilmente podrá convertirse en un organismo independiente de toma de decisiones en la mayoría de los asuntos que le remita la Autoridad de Cuenca,

debido a su carácter técnico. Quizás acabe siendo simplemente un organismo que autorice aquello que le es presentado.

Además, como veremos a continuación, la mayoría de asuntos presentados a deliberación y/o decisión del ACC serán remitidos por la Autoridad de Cuenca, que desempeñará las funciones de secretaría (brazo administrativo y técnico) del ACC. En consecuencia, es verdaderamente importante que la Autoridad de Cuenca implique desde el principio a todas las partes relevantes dentro de los Estados Regionales de la cuenca en la preparación de políticas específicas para la cuenca, planes, elección de proyectos prioritarios, fijación de tarifas de agua, etc., de manera que estas cuestiones no sean indebidamente polémicas cuando se presenten al ACC y se eviten posibles conflictos a este respecto.

El otro mandato otorgado al ACC es resolver los conflictos posibles entre los Estados Regionales (Art 6.6). Podrían surgir conflictos entre los Estados Regionales, por ejemplo, con respecto a la asignación del agua y la priorización de proyectos dentro de la cuenca. En este sentido, resulta apropiado que tales mandatos se concedan al ACC, porque está previsto que se componga de representantes al máximo nivel político, tanto del Gobierno Federal como de los Estados Regionales, capaces de abordar este tipo de conflictos. Sin embargo, parece haberse pasado por alto la posibilidad de que surja un conflicto de intereses entre los Ministerios Federales y las Oficinas Regionales o entre la Autoridad de Cuenca y las Administraciones Regionales con respecto a mandatos sobre la gestión de los recursos hídricos y otros recursos naturales y quién debe resolver estos tipo de conflictos potenciales. La opinión general es que el ACC será el más capacitado para ocuparse de estos asuntos por las razones mencionadas más arriba.

Finalmente, se confiere al ACC la responsabilidad de proporcionar información y prestar asesoramiento al organismo encargado de las negociaciones con países vecinos cuando la cuenca sea transfronteriza. El mandato de negociar con países

ribereños es del Gobierno Federal. La función del ACC a este respecto sería importante, porque no es necesaria una coordinación y coherencia adecuada entre los planes de cuencas preparados por las OCH y los previstos y acordados por los países ribereños en una cuenca hidrográfica transfronteriza.

Como decíamos antes, las Autoridades de Cuenca serán el brazo técnico de las OCH. La Proclamación estipula que la Autoridad de Cuenca desempeñará las funciones de secretaría del ACC (Artículo 8).

Las Autoridades de Cuenca serán doblemente responsables, primero ante el ACC en asuntos relacionados con el mandato de éste tal y como establece el Artículo 6 arriba mencionado, y segundo ante el Ministerio de Recursos Hídricos en asuntos de su competencia (Artículo 10).

El Artículo 9 de la Proclamación dispone los poderes y responsabilidades de las Autoridades de Cuenca, que son, entre otros:

- Aplicar medidas políticas para la puesta en marcha de la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca y presentarlas ante el ACC para su aprobación y posterior seguimiento
- Preparar y presentar el plan de Cuenca al ACC y supervisar su implantación una vez aprobado
- *Sin perjuicio del poder otorgado por ley a los Estados Regionales*, emitir permisos aplicables a usos del agua de la cuenca e instalaciones de abastecimiento de aguas, y garantizar que se cumplan las condiciones de estos permisos
- Recopilar, acumular, analizar y divulgar información para la adecuada planificación, administración y gestión de los recursos hídricos en la cuenca
- Desarrollar y utilizar un modelo de cuenca hidrográfica a fin de prestar orientación y apoyo en sus funciones de planificación estratégica de los recursos hídricos y administración de las aguas

- Prestar asesoramiento y apoyo técnico al ACC y al Ministerio en la resolución de controversias relacionadas con la asignación y el uso de los recursos hídricos de la cuenca
- Crear un foro para el establecimiento de redes efectivas entre las partes implicadas
- Cobrar las tarifas que pagan los usuarios por el agua
- Siguiendo las instrucciones del ACC, preparar y aportar la información necesaria para el organismo encargado de las negociaciones con otros países con referencia a cuencas fluviales transfronterizas.

Tal y como se deduce de los poderes y responsabilidades concedidos a la Autoridad de Cuenca, varios mandatos importantes que pertenecían al MdRH federal han sido delegados ahora a la Autoridad de Cuenca. Como se ha señalado más arriba, trascendería el objetivo de este artículo abordar todas las cuestiones relacionadas con todos y cada uno de los poderes y responsabilidades encomendados a la Autoridad. Sin embargo, intentaré plantear algunos de los temas que merecen especial consideración.

La principal cuestión a tratar en este sentido es: ¿la Autoridad de Cuenca tendría la capacidad de desempeñar por sí misma eficientemente las funciones delegadas o algunas de las funciones delegadas podrían ser desempeñadas óptimamente por las instituciones existentes responsables de la gestión de los recursos hídricos a escala federal y regional o en estrecha colaboración con esas instituciones?

Por ejemplo, se ha otorgado a la Autoridad de Cuenca el mandato de preparar planes de cuencas hidrográficas. La propia Proclamación dispone varios elementos que deberían ser incorporados en los planes de cuencas, tales como recursos hídricos disponibles en la cuenca, ordenación de cuencas hídricas; cuantificación del nivel actual y del nivel futuro de uso de agua en la cuenca, análisis de tendencias ilustrando posibles usos futuros, medios de implantación del plan, incluyendo agentes encargados de la implantación, planes de actuación y

necesidades presupuestarias, actividades sobre agua de las partes implicadas en la cuenca, etc. (Artículo 18).

Aunque es importante que la Autoridad de Cuenca disponga de este mandato para promover la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca, la mayoría de actividades precisadas para la elaboración del Plan de la Cuenca necesitan ser complementadas con información significativa, que puede recopilar del MdRH federal, pues él posee la experiencia y gran parte de la información y los recursos necesarios (p.ej. datos hidrológicos) para preparar estos planes.

Y lo que es más importante, la autoridad precisaría una estrecha colaboración y una implicación activa de las oficinas relevantes y demás partes involucradas de los respectivos Estados Regionales que comparten la cuenca y que actualmente están emprendiendo actividades de desarrollo relacionadas con el agua que son necesarias para la preparación de estos planes. También existe la necesidad de conciliar la preparación de planes de cuenca con los planes regionales para recursos naturales (p.ej. gestión del suelo, ordenación de cuencas). La participación activa de todas las partes interesadas a escala federal y regional es, pues, indispensable para que la Autoridad de Cuenca pueda liberarse efectivamente de esta función.

La Proclamación dispone que todas las personas tengan el deber de cooperar con la autoridad de cuenca para la implantación de sus mandatos (Artículo 19). Sin embargo, esta obligación general podría no dar suficiente apoyo a la Autoridad para conseguir la cooperación de todas las partes implicadas a escala federal y regional a menos que se establezca un mecanismo claro que genere un fuerte vínculo funcional entre la Autoridad de Cuenca y las entidades federales y regionales relevantes dedicadas a la gestión del agua y otros recursos naturales. Probablemente surjan algunas tensiones referentes a los mandatos entre los Estados Regionales y la Autoridad, sobre todo en los primeros momentos de su creación. Así pues, podría resultar necesario que la Autoridad diseñe un

mecanismo que le permita implicar activamente a todas las partes implicadas, sobre todo a escala regional, desempeñando el papel de coordinadora en la preparación de los planes de cuencas, para que todas las partes implicadas sientan que sus intereses están representados adecuadamente en tales planes. Es necesario insistir en que el desarrollo de las cuencas hidrográficas no se podrá gestionar con eficacia sin la plena participación de los Estados Regionales implicados. Asimismo, cabe la posibilidad de que la Autoridad de Cuenca no disponga de los recursos necesarios en sus primeros momentos de existencia, en cuanto a mano de obra y financiación, para ocuparse de esas actividades a menos que cuente con el apoyo decidido y la cooperación de las autoridades federales y regionales relevantes, que ya cuentan con muchos recursos para que la Autoridad pueda valerse por sí misma. El respaldo del ACC, que representa a los responsables de la toma de decisiones al máximo nivel político, es también esencial.

Otro aspecto que merece una atención particular es la administración y la aplicación práctica del sistema de permisos otorgado como mandato a la Autoridad según lo dispuesto en la Proclamación. Evidentemente, la Autoridad de Cuenca necesita este mandato para poder administrar y asignar adecuadamente los recursos hídricos en la cuenca, recopilar información sobre la calidad y la cantidad del agua en el río, etc. La clave aquí es: ¿tendría la Autoridad de Cuenca suficientes recursos (tanto de mano de obra como financieros) para poner en práctica y hacer cumplir el sistema de permisos, particularmente en lo relativo a todos los usos del agua (excepto el uso doméstico, que ha sido definido y excluido por ley) dentro de la cuenca? Incluso en la actualidad, el MdRH no ha sido capaz de poner en práctica el sistema de permisos. Se piensa que los Estados Regionales (incluyendo los Estados en el nivel de distritos) deberían participar activamente en la concesión y la aplicación legal del sistema de permisos. En este sentido, podría resultar necesario considerar qué tipo de funciones de concesión de permisos deberían encomendarse a los Estados Regionales. Quizá fuera apropiado que los Estados Regionales recibieran el mandato de administrar los

permisos con respecto a usos de agua y extracción de aguas subterráneas a pequeña escala y dejaran el mandato de emisión de permisos para usos de agua a mediana y gran escala (e.g. sistemas de riego e hidroelectricidad) a la Autoridad de Cuenca, en lugar de abrumar a la Autoridad con esta enorme carga administrativa. En cualquier caso, sería importante que esta cuestión se considerara detenidamente durante la fase inicial de creación de la Autoridad de Cuenca, a fin de encontrar medios para involucrar a los Estados Regionales en esas funciones. La aplicación legal del sistema de permisos puede suponer un desafío particular y quizá sería mejor encomendarlo a los Estados Regionales en un primer momento. Con todo, el problema sería en este caso es si los Estados Regionales necesitan una delegación específica para desempeñar este mandato, puesto que la ley dispone que los mandatos otorgados al Gobierno Federal han de ser delegados específicamente por ley. En consecuencia, cabe la posibilidad de que el Gobierno Federal (básicamente el Consejo de Ministros) tenga que aprobar una norma para delegar esta función a los Estados Regionales.

Otra cuestión interesante relacionada con la concesión de permisos es la disposición de la Proclamación sobre el mandato encomendado a la Autoridad de Cuenca. Dice así: "*sin perjuicio del poder otorgado por ley a los Estados Regionales, conceder permisos aplicables al uso del agua de la cuenca....*" (Artículo 9.5). La expresión en cursiva implica que los Estados Regionales tienen ciertos mandatos para conceder permisos que no coinciden con los del Gobierno Federal. Este asunto aparece nuevamente en la Proclamación. ¿Significa esto que los Estados Regionales tienen mandato para conceder permisos sobre aquellos recursos hídricos que no "vinculan" a Estados Regionales, tal y como reza la Constitución? Esta ambigüedad podría alentar la polémica acerca de los mandatos concedidos a la Autoridad de Cuenca frente a los Estados Regional. Para evitar esta polémica, sería necesario indicar expresamente que la Autoridad tiene mandato sobre todos los recursos hídricos dentro de la cuenca. Desconocemos qué movió al legislador a incluir tal excepción si el objetivo buscado es un planteamiento unificado e integrado para la cuenca.

La Autoridad de Cuenca también ha recibido el mandato de crear un sistema de información para toda la cuenca y desarrollar modelos de cuencas hidrográficas (Artículo 9.6 y 9.7). No cabe duda de que establecer esa base de conocimientos y esos métodos analíticos en la cuenca es importante como herramienta para la planificación y toma de decisiones así como para la gestión y el desarrollo efectivos de los recursos hídricos. No obstante, se necesita una enorme inversión para recopilar y procesar los datos hidrológicos y para supervisar el impacto de los recursos hídricos en la cuenca. Actualmente gran parte de esta labor es desempeñada a escala federal por el MdRH (más concretamente, el Departamento de Hidrología), que posee una base de datos central para casi todas las cuencas fluviales de Etiopía. Resulta bastante cuestionable que las Autoridades de Cuenca recién creadas puedan asumir fácilmente esta función, debido a los elevados requisitos de inversión y la necesidad de recursos humanos que implica la creación de un sistema de información de cuenca efectivo y funcional. Así las cosas, parece imprescindible que el MdRH continúe ocupándose de esta labor, al menos por un determinado plazo de tiempo, para ir transfiriendo gradualmente estos mandatos a la Autoridad de Cuenca y al mismo tiempo reforzar la capacidad de la Autoridad de Cuenca para cumplir adecuadamente con sus obligaciones. En consecuencia, quizá hubiera sido necesario que la ley estipulara con claridad que esta función debía ser desarrollada por la Autoridad de Cuenca con la debida asistencia y cooperación del MdRH.

Se ha encomendado a la Autoridad de Cuenca la responsabilidad de prestar asesoramiento y apoyo técnico al ACC y al MdRH en la resolución de controversias relacionadas con la asignación y el uso de los recursos hídricos de la cuenca (Artículo 9.8). Como afirmábamos antes, el ACC ha recibido el mandato de resolver las disputas que surjan entre Estados Regionales. Esta disposición parece implicar que la Autoridad prestaría asesoramiento y apoyo al ACC en disputas surgidas entre Estados Regionales. No obstante, no queda claro en qué tipo de controversias la Autoridad de Cuenca debe prestar asesoramiento al MdRH. Es de suponer que esta disposición implica que la Autoridad prestaría

asesoramiento al MdRH en el caso de controversias que puedan surgir entre los usuarios del agua de la cuenca. Estas disputas entre usuarios del agua se derivan habitualmente de contravenciones de las condiciones establecidas en los permisos de uso del agua, que han de ser administrados por la Autoridad. En tales casos, la Proclamación para la gestión de los recursos hídricos otorga la responsabilidad al MdRH de decidir sobre estas controversias en primera instancia a menos que las delegue en otros (Artículo 18). Parece absurdo y poco práctico presentar controversias entre usuarios de agua de la cuenca al MdRH. Este mandato debería haberse delegado a la Autoridad de Cuenca que administra el sistema de permisos en la cuenca y que está muy familiarizada con los conflictos que surgen entre usuarios de agua de la cuenca.

Una última cuestión que desearía abordar acerca de los mandatos encomendados a la Autoridad de Cuenca es el cobro de las tarifas de uso del agua y la sostenibilidad financiera de la Autoridad. La Proclamación dispone que la Autoridad de Cuenca tiene el mandato de recaudar los pagos por el agua de los usuarios (Artículo 9.10) y además estipula que la fuente de financiación de la Autoridad serán los fondos asignados por el Gobierno Federal y los pagos por el agua recaudados por la Autoridad. Como mencionábamos anteriormente cuando discutíamos el reglamento sobre recursos hídricos, queda pendiente que el Consejo de Ministros fije las tarifas del agua para distintos usos en un Reglamento ulterior. El importe de las tarifas que pagarán los usuarios del agua aún no ha sido estipulado por ley. Se han previsto dos tipos de tarifas de agua en la Proclamación sobre la gestión de los recursos hídricos, a saber, tarifas por uso del agua pagaderas anualmente (Artículo 31) y tarifas por vertidos de residuos tratados permitidos mediante permisos (Artículo 22). Sin embargo, no se sabe aún por qué tipo de agua deberán pagar los usuarios y probablemente se definirá con claridad en el reglamento que aprobará el Consejo de Ministros. La Autoridad requiere una fuente sustancial de ingresos para poder funcionar de manera sostenida e independiente en el futuro. Resulta dudoso que las tarifas por uso de agua y vertido de residuos que ella pueda recaudar le proporcionen ingresos suficientes

para funcionar con eficacia en un futuro cercano, dado que en la mayoría de cuencas fluviales no hay en marcha todavía proyectos significativos de recursos hídricos. Por consiguiente, la mayor parte del presupuesto concedido a la Autoridad tendrá que sacarse de las arcas del Gobierno Federal durante bastante tiempo.

2. REGLAMENTO PARA LA CREACIÓN DEL ALTO CONSEJO Y AUTORIDAD DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL ABBAY (NILO AZUL)

En el momento de redactar este artículo, el Consejo de Ministros ha aprobado un Reglamento para la Creación del Alto Consejo y Autoridad de la Cuenca Hidrográfica del Abbay (Nilo Azul). Sin embargo, este reglamento no ha sido publicado todavía en el boletín oficial⁹.

Puede haber varios motivos por los que se eligió la cuenca del río Abbay como prioritaria para la creación de una Autoridad de Cuenca Hidrográfica. La cuenca del Abbay tiene la escorrentía más alta (52.000 millones de m³) en comparación con otros ríos de Etiopía. La cuenca es compartida por tres Estados Regionales, los de Amhara, Oromia y Benishangul-Gumuz. Además, en la actualidad hay varios proyectos de desarrollo de los recursos hídricos en construcción y planificados en esta cuenca. Estos factores podrían agravar la competencia y las presiones por controlar los recursos hídricos de la cuenca en términos cuantitativos y cualitativos, y por ello se hace necesario un plan de desarrollo de los recursos hídricos, elaborado de manera integrada por los estados Regionales que comparten la cuenca y que participan activamente en todos los aspectos de la toma de decisiones.

Asimismo, la Cuenca del Abbay es la mayor contribuidora a toda la cuenca del Nilo, que fluye por el oeste hacia Sudán y aguas abajo hacia Egipto. En 1999, los países de la Cuenca del Nilo establecieron un marco de cooperación bajo los

⁹ El autor de este escrito se hizo con el borrador aprobado del Ministerio de Recursos Hídricos.

auspicios de la Iniciativa de la Cuenca del Nilo (ICN). Un componente de la ICN se conoce como el Programa de Acciones Subsidiarias (PAS). El Programa de Acciones Subsidiarias del Nilo Oriental (PASNO) es un subcomponente del PAS, cuyos miembros son Egipto, Etiopía y Sudán. PASNO se dedica a identificar y preparar proyectos de inversión relacionados con el agua, que serán implantados en los países miembros. Hoy en día varios proyectos están en fase de implantación o todavía de planificación.¹⁰ Por eso resulta esencial coordinar los planes y proyectos identificados dentro de la ICN con aquellos que prepare e identifique la OCH del Abbay.

El Reglamento no añade mucho más de lo que dispone la Proclamación, salvo que estipula la creación del Alto Consejo y Autoridad de la Cuenca Hidrográfica del Abbay. La Oficina Central de la Autoridad será la capital del Estado Regional de Amhara, una de las regiones por donde transcurre la cuenca de este río.

La composición del Alto Consejo de la Cuenca será establecida por el Gobierno, con la recomendación del Ministerio Recursos Hídricos. Como señalaba anteriormente, no queda claro por qué la designación de los miembros del consejo se deja al gobierno, ya que generaría incertidumbre sobre qué partes implicadas serían los miembros del consejo, particularmente con respecto a los Estados Regionales. Los poderes y las responsabilidades de los ACC y de la Autoridad son los dispuestos en la Proclamación. En consecuencia, los comentarios hechos más arriba y relativos a la Proclamación son igualmente aplicables en este caso.

En opinión del autor de este artículo, hubiera sido mejor que el reglamento hubiera incluido más disposiciones que definieran más extensamente las responsabilidades de la Autoridad de Cuenca con relación a los Estados Regionales (incluyendo las oficinas sectoriales) así como el MdRH federal respecto a algunas de las funciones encomendadas a la Autoridad.

¹⁰ Para más información sobre el ICN y sus programas, consulte su sitio web: <http://www.nilebasin.org>.

VI. CONCLUSIONES

El enfoque actual en Etiopía apunta claramente en la dirección de gestionar los recursos hídricos del país al nivel de las cuencas hidrográficas, creando una OCH para cada cuenca fluvial fase por fase. Esta propuesta parece concordar con la tendencia a adoptar el modelo de gestión integrada de los recursos hídricos, tan bien considerado universalmente.

La mayoría de las funciones importantes otorgadas por ley al MdrH han sido delegadas ahora a las OCH que todavía no se han establecido oficialmente. Aunque es demasiado pronto para juzgar la efectividad del régimen jurídico actual y el rendimiento de las OCH, hay varias cuestiones que pueden preverse como los principales desafíos a los que se enfrentarán las OCH y que tendrán que ser abordados por la legislación posterior (si bien algunos asuntos no serán tratados por ley).

Las OCH han de garantizar una excelente coordinación entre las partes regionales implicadas y promover activamente su participación en la toma de decisiones, para poder cumplir con sus funciones eficazmente. Las cuencas hidrográficas no se pueden gestionar correctamente sin la plena participación de los Estados Regionales implicados que comparten la cuenca. Además, éstas precisarán el apoyo técnico decisivo del MdrH y de las Regiones para la preparación de los planes de cuencas, la creación de un sistema de datos e información adecuado, etc. Debido a la falta de experiencia, sobre todo en los momentos iniciales, resulta crucial que las OCH mantengan una estrecha relación con las partes implicadas a todos los niveles, para crear una sensación de vinculación de todos los interesados con lo que están llevando a cabo las OCH. A todas luces, es esencial crear un foro efectivo para la participación de las partes implicadas desde el principio. Esto reduciría en principio las tensiones entre las OCH y los Estados Regionales o el MdrH.

Algunas de las funciones encomendadas a las OCH serían mejor realizadas por los Estados Regionales y el MdRH, especialmente durante el periodo de transición hasta que las OCH estén bien establecidas. Como decíamos antes, administrar y hacer valer el sistema de permisos dentro de la cuenca es una ardua tarea que las OCH no pueden llevar a cabo con eficacia por sí mismas. Las distintas Regiones dentro de la cuenca podrían realizar esta tarea con más eficacia y algunos aspectos de la administración y la aplicación del sistema de permisos, especialmente para el riego y la extracción de aguas subterráneas a pequeña escala, deberían delegarse por ley a las Regiones.

Es posible que se generen tensiones y conflictos entre las OCH y los Estados Regionales o el MdRH con respecto a sus respectivos mandatos y la identificación de los recursos hídricos prioritarios. Existe ya una laguna legal que parece hacer una distinción entre recursos hídricos bajo jurisdicción federal y recursos hídricos bajo jurisdicción regional (aguas subterráneas y lagos confinados dentro de las Regiones). Se trataría de una distinción superficial y, en opinión de este autor, todos los recursos hídricos de la cuenca deberían gestionarse de manera integrada. En consecuencia, la ley debería especificar con más claridad los mandatos entre la OCH, los Estados Regionales y el MdRH.

Otra posible fuente de conflictos hace referencia a la asignación de agua y recursos entre las regiones y la financiación de proyectos importantes. Los Estados Regionales no están en igualdad de condiciones en términos de desarrollo y capacidad de los recursos hídricos y esto podría desembocar en un conflicto potencial sobre la asignación de los recursos y la identificación de proyectos prioritarios. El Alto Consejo de la Cuenca, máximo organismo político en las OCH que se crearán, recibe el mandato de resolver estos conflictos potenciales. Como el ACC estará compuesto por representantes federales y regionales al máximo nivel político dentro de la cuenca, será el organismo idóneo para resolver estos conflictos.

Uno de los principales retos para las OCH consistirá en garantizar su estabilidad financiera y su independencia manteniendo su propia fuente de ingresos. Una de las principales fuentes de ingresos son las tarifas cobradas a los consumidores de agua de la cuenca. Sin embargo, no será un elemento significativo a corto plazo, ya que por ahora el desarrollo de los recursos hídricos en las cuencas es aún moderado. Por ello, es posible que las OCH deban depender un tiempo del presupuesto destinado por el Gobierno Federal para funcionar con eficacia. Esto podría suponer una limitación efectiva al rendimiento de las OCH y un retorno de la toma de decisiones sobre gestión de los recursos hídricos al Gobierno Federal.

BIBLIOGRAFÍA

- **OFICINA CENTRAL DE ESTADÍSTICA** (1999), Censo de Población y Vivienda de 1994 de Etiopía: Resultados a escala nacional, Informe analítico, Vol. II, Addis Ababa.
- **FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC OF ETHIOPIA** (2000), Proclamación sobre Gestión de los Recursos Hídricos en Etiopía, Proclamación nº 197/2000.
- **FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC OF ETHIOPIA** (2005), Reglamentos sobre Gestión de los Recursos Hídricos en Etiopía, Reglamento del Consejo de Ministros Nº 115/2005
- **FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC OF ETHIOPIA** (2007), Proclamación sobre Consejos y Autoridades de Cuencas Hidrográficas, Proclamación Nº 534/2007
- **MINISTERIO DE RECURSOS HÍDRICOS** (2002), Programa de Desarrollo del Sector del Agua: Informe principal, Addis Ababa
- **BANCO MUNDIAL** (2006), Etiopía: Gestionar los recursos hídricos para maximizar el crecimiento sostenible, Washington D.C.