



rebelion.org

## ¿Dónde está el agua y de quién es?

**Marco Vinicio Mejía Dávila**  
Director del IPNUSAC

## Resumen

El Congreso de la República de Guatemala incumple la obligación de emitir una ley específica sobre el régimen de aguas. Esta omisión se explica por la colisión de los intereses de las élites gobernantes con las organizaciones populares y campesinas.

## Palabras clave

Objetivos de desarrollo sostenible, recursos naturales, ley específica, gobernanza del agua

---

## Abstract

The Congress of the Republic of Guatemala fails to comply with the obligation to issue a specific law on the water regime. This omission is explained by the collision of the interests of the ruling elites with popular and community organizations.

## Keywords

Sustainable development goals, natural resources, specific law, water governance

En 2015, la Organización de Naciones Unidas aprobó la *Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible*. Se presentó como una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino para mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás. La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estos comprenden desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades.

El Objetivo 6 de Desarrollo Sostenible (ODS 6) es garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Cinco años después de acordados los ODS por 193 países no hay avances importantes en el mundo, especialmente en países subdesarrollados como Guatemala. Existen miles de millones de personas (principalmente en áreas rurales) que aún carecen de estos servicios básicos. En todo el mundo, una de cada tres personas no tiene acceso a agua potable salubre, dos de cada cinco personas no disponen de una instalación básica destinada a lavarse las manos con agua y jabón, y más de 673 millones

de personas aún defecan al aire libre. (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>)

En el documento presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la Segunda Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, se resalta que las políticas de financiamiento del desarrollo de infraestructura de agua y saneamiento han sido importantes, pero insuficientes. Para alcanzar las metas del ODS 6 y satisfacer la demanda creciente —cobertura del tratamiento de aguas residuales, incremento de la estructura de drenaje pluvial, optimización y aumento de la capacidad de las fuentes hídricas, institucionalización de los servicios en las zonas urbanas marginales y renovación de los activos en funcionamiento—, sería necesaria una inversión anual promedio de cerca del 0.3 % del PIB regional hasta 2030. (cepal.org)

En Guatemala, el Instituto de Investigación en Ciencias Naturales y Tecnología (IARNA) advierte que el país es una especie de «paraíso hídrico», debido a la abundancia material de agua.

Se ha insistido que hay excedencia en agua al relacionar la disponibilidad física proveniente de las lluvias anuales con el número de habitantes del país. Según las estimaciones conocidas se presenta un dato nacional que está por arriba de los 5000 metros cúbicos/persona/año el cual rebasa los 1700 metros cúbicos/persona/año, valor utilizado como umbral por arriba del cual no existe estrés hídrico. Esta supuesta suficiencia hídrica representa varios «espejismos», ya que la mera existencia material del elemento no significa que haya acceso en las cantidades y calidades requeridas. (2022, p. 3)

El IARNA destaca la «jerarquía real de usos del agua» establecida por el Sistema de Cuentas Ambientales y Económicas del Instituto Nacional de Estadística y el Banco de Guatemala. En 2010 el volumen total de agua usada en el país (poco más de 15 000 millones de m<sup>3</sup>), el 39 % era para agricultura, el 50 % para la industria (pero el 84 % de este total se dedicaba al beneficiado de café), el 0.5 % era para servicios, el 3 % para los hogares y el resto es para otras actividades.

Del uso agrícola, cerca del 90 % era para riego. Del total de agua usada para riego, la caña de azúcar utilizaba el 36 %, la palma africana el 25 %, el banano el 15 % y el resto otros cultivos. Los primeros tres cultivos utilizaban el 76 % del total de agua para riego en el país. (2022, p. 8)

En la exposición de motivos de la iniciativa de ley número 5070, que dispone aprobar la Ley Marco del Agua, se afirma: «Un sector de la industria que gasta mucha agua es la de extracción minera de metales preciosos; para ilustrar el caso, una familia campesina utiliza 30 litros de agua al día y una mina pequeña gasta doscientos cincuenta mil (250,000) litros de agua por hora, esto quiere decir que una familia utiliza en 22 años lo que la empresa minera gasta en solo una hora».

Continúa la exposición de motivos: «Los monocultivos, específicamente la producción de caña de azúcar y de palma africana hacen un uso intensivo del agua y desvían ríos. Actionaid 2008 reporta un estimado de 83,385 hectáreas plantadas, y en proceso de ser plantadas y destinadas a la producción

de biodiesel. Las áreas afectadas son la región de Izabal, la región de la Franja Transversal del Norte y el Sur de Petén. Las plantaciones se promocionan

como proyectos de reforestación, pero las plantaciones no son bosques». (Iniciativa de Ley número 5070, 2016: 5-6)



La expansión del monocultivo de palma africana provocó problemas en comunidades aledañas a las plantaciones, entre ellos, desvío de ríos, contaminación y deforestación. Fotografía connectas.org

En Guatemala, al igual que en los demás países de Centroamérica, predominan los mecanismos de regulación directa para la gestión de los recursos hídricos. Pero, en materia económica y financiera, el país es el único en la región que no cuenta con al menos un instrumento definido por alguna ley o normativa en vigor. En ese contexto, la Constitución Política de la República de Guatemala, consagró en el Artículo 127: «Régimen de aguas. Todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social. Una ley específica regulará esta materia».

Se ha presentado una serie de iniciativas de ley para una posible «Ley de aguas», sin que haya sido aprobada a pesar de que es un mandato constitucional. Por lo que es necesario buscar opciones que se adapten a las necesidades actuales, para regular los recursos hídricos y solucionar el problema de escasez relativa.

## ¿Por qué no hay Ley de Aguas?

En 2016, la Universidad de San Carlos de Guatemala, integrante del Grupo Garante «G4», junto con la Iglesia Católica, la Alianza Evangélica de Guatemala y el Procurador de los Derechos Humanos, organizaron los «Diálogos del Agua», al cual acudieron la comisión interparlamentaria del Congreso y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

Después de las movilizaciones ciudadanas de 2015, provocadas por el repudio a los escándalos de corrupción que denunció la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), en 2016 hubo otro escándalo relacionado con los desvíos de ríos que llevaban a cabo los ingenios azucareros de la costa sur para irrigar sus cultivos, anomalía que dejaba sin agua a comunidades enteras. La consecuencia fue la conformación de la Asamblea Social y Popular (ASP), como extensión de los procesos organizativos campesinos indígenas, organizada en respuesta a la crisis política del 2015. La ASP decidió aprovechar la coyuntura de cambio para organizar una marcha

multitudinaria. *La Marcha por el Agua* se realizó del 11 al 21 de abril 2016 con el fin de denunciar todos los problemas derivados de la explotación industrial y privada del agua (falta de acceso, contaminación, criminalización de resistencias, etcétera).

En 2016, distintas agrupaciones políticas presentaron iniciativas de «ley de aguas» para ser debatidas en el Congreso de la República de Guatemala. La iniciativa número 5070 la conoció el pleno de diputados el 28 de mayo de 2016. La propuesta provino de un conjunto de organizaciones de base que operaban en las regiones del centro-occidente del país. La presentaron los representantes Leocadio Juracán Salomé, Sandra Nineth Morán Reyes y compañeros. Con esta iniciativa, la «Asamblea de los Pueblos Agua, Vida y Territorio», un conglomerado de organizaciones comunitarias y de base formado en 2014, con vínculos orgánicos con la ASP y partícipes de la *Marcha por el Agua*, planteó un proyecto de ley que enfatizó en el respeto del derecho humano al agua, la aplicación de los edictos constitucionales de la CPRG en relación con la regulación del agua,

y el reconocimiento de las prácticas ancestrales y de derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

En la exposición de motivos se argumentó: «Conforme al Portal de Recursos Hídricos de Guatemala, en nuestro país, al igual que en todos los países del mundo, los recursos hídricos están sufriendo cambios negativos en cuanto a calidad y disponibilidad. En general, la mayoría de las personas desconoce el funcionamiento del ciclo hidrológico y cómo la intervención humana afecta el mismo. También se considera al agua como un bien abundante y de poco valor. Desde el punto de vista de la sociedad guatemalteca, la percepción general se concentra en aspectos de contaminación, pero muy poco en el aspecto de uso, manejo integrado o uso eficiente del recurso».

En la exposición de motivos agregan: «Se estima que en Guatemala los cuerpos de agua poseen un caudal de agua que totalizan 3,190 metros cúbicos por segundo. Equivalente a 84,991 millones de metros cúbicos de agua, para fines de comparación, este volumen de agua equivale a 300 lagos

de Amatitlán, cuya superficie promedio es de 15 kilómetros cuadrados, y cuya profundidad media es de 18 metros».

Continúa la exposición: «Diferentes análisis indican que la disponibilidad de agua en Guatemala supera el uso actual; sin embargo, si se continúa con los niveles de contaminación y el

desperdicio del líquido, habrá problemas de abastecimiento a futuro. En el caso del agua contaminada, solo por descargas industriales y municipales, el volumen es equivalente al de 120 lagos de Amatitlán contaminados por año». (Iniciativa de Ley número 5070, 2016: 4-5)



La Marcha por el Agua se realizó del 11 al 21 de abril de 2016. Fotografía de La Hora

El jueves 3 de noviembre de 2016, el pleno del Congreso de la República conoció la iniciativa de ley número 5161, que dispone aprobar la *Ley para el Aprovechamiento y Manejo Integral, Sostenible y Eficiente del Recurso Hídrico en Guatemala*. En la exposición de motivos sostienen: «Es importante señalar que el manejo inadecuado y la contaminación del recurso hídrico que proviene de fuentes superficiales limita el uso para abastecer la demanda de los habitantes, lo que incide directamente en el costo de aprovechamiento, dando lugar a que cada vez más se recurra a la explotación de acuíferos subterráneos en los lugares en que el manto freático es cada vez más profundo».

Los ponentes agregan: «En este punto, es oportuno mencionar que la consecuencia de utilizar agua subterránea profunda afecta la salud humana por la presencia de altas concentraciones de metales pesados y minerales. También deben sumarse los efectos del cambio climático, amenaza que obliga al Estado a tener respuestas oportunas y ágiles en apego a la Ley; y en consecuencia cumplir y hacer que se cumpla de manera conjunta con

otras entidades públicas, municipales y privadas, la gestión articulada del recurso hídrico que demanda el país».

En relación con la regulación jurídica de los recursos hídricos, sostienen: «En Guatemala existe una dispersión de normativas relacionadas con la gestión, protección, conservación, manejo, uso y administración del recurso hídrico, no obstante, se mantienen vacíos institucionales y dispersión de esfuerzos en cuanto a competencias y rectorías institucionales que son deberes del Estado para garantizar la efectiva utilización del agua y manejo del recurso hídrico para beneficio de los guatemaltecos y el respectivo resguardo del patrimonio natural del país».

En relación con lo dispuesto en la Constitución Política de la República en los Artículos 121 literal b), 127 y 128, exponen: «Se aprecia la claridad con la que nuestra Constitución Política trata el tema. Sin una Ley que haga valer estos derechos, resulta muy difícil tratar de conservar y aprovechar racionalmente este recurso. Lo cual requiere de una institucionalidad adscrita al Ente Rector de los Bienes y Recursos Naturales

en Guatemala, que lleve adelante su rectoría y que converja con espacios de administración Estatal de todas aquellas entidades e instituciones que tengan relación con el tema». (Iniciativa de Ley número 5161, 2016: 8-9)

00001
CONGRESO DE LA REPÚBLICA GUATEMALA, C. A.
<b>DIRECCIÓN LEGISLATIVA</b> - CONTROL DE INICIATIVAS -
NUMERO DE REGISTRO <b>5161</b>
FECHA QUE CONOCIÓ EL PLENO: 3 DE NOVIEMBRE DE 2016.
INICIATIVA DE LEY PRESENTADA POR EL ORGANISMO EJECUTIVO.
INICIATIVA QUE DISPONE APROBAR LEY PARA EL APROVECHAMIENTO Y MANEJO INTEGRAL, SOSTENIBLE Y EFICIENTE DEL RECURSO HÍDRICO EN GUATEMALA.
TRÁMITE: PASE A LA COMISIÓN EXTRAORDINARIA DE RECURSOS HÍDRICOS PARA SU ESTUDIO Y DICTAMEN CORRESPONDIENTE.

La iniciativa de ley número 5161 es la única de la nueva serie de proyectos que recibió un dictamen favorable para continuar con el proceso legislativo

de aprobación de la ley. El dictamen favorable del 31 de octubre de 2017 lo elaboró la Comisión de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales del

Congreso de la República. En 2020, la Comisión de Ambiente manifestó su interés por reactivar el proceso de aprobación de la ley y retomó la citada iniciativa.

El 29 de mayo 2017 el CACIF presentó al presidente del Congreso de la República los lineamientos para crear una ley de aguas. La propuesta reconoce la necesidad de regular el uso y consumo del agua. Formula la generación de tarifas diferenciadas de agua y establecer un sistema descentralizado y autónomo para que sea efectivo el nuevo tributo. Además, propone la generación de procesos administrativos de resolución de controversias, como medio para responder a los conflictos locales que tienden a confrontar a las empresas agremiadas con los comunitarios organizados. El CACIF reconoce el derecho al agua y la existencia de «organizaciones ancestrales» del agua, pero no aporta elementos en ambos casos. Menciona que «toda entidad que use el agua debe abstenerse de restringir el acceso a otros usuarios y que las autoridades ancestrales deben estar registradas en la entidad rectora propuesta en este caso». (Padilla, 2023, p. 83)

Las propuestas legislativas mencionadas provocaron la renovación del debate sobre la necesidad de aprobar una ley de carácter general para regular las aguas. De manera general, la propuesta 5070 es una manifestación del esfuerzo de establecer un frente de resistencia común de las organizaciones populares y campesinas. Además, mantiene el propósito de las movilizaciones sociales de 2015 de construir ciudadanía y se opone a la consolidación de los proyectos extractivistas en los territorios.

En cambio, la iniciativa número 5161 no permite la participación ciudadana ni la representación de la sociedad civil, ya que pretende centralizar la toma de decisiones desde el Organismo Ejecutivo, con el apoyo de asociados estratégicos.

Las citadas iniciativas de ley de aguas tienen en común el establecimiento de una entidad rectora, que tenga entre sus funciones la concesión de licencias de explotación de aguas compartidas a terceros. También es la encargada de regular la diversidad de usos de una misma fuente según una jerarquía de usos, al priorizar el consumo humano. Unas iniciativas conciben una entidad

autónoma (5070, 5253 y CACIF). En otras es una entidad autónoma pero descentralizada y en la iniciativa número 5161 se propone crear la rectoría del agua como dependencia del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

Una de las explicaciones de que durante 37 años (1986-2023) se haya incumplido la reserva constitucional de emitir una ley específica sobre el régimen de aguas es la imposición de poderes corporativos y la colisión de visiones sobre el uso y mantenimiento de este recurso vital. Frente a la cosmovisión de las organizaciones populares y campesinas se ha impuesto el modelo extractivista de corte neoliberal. Es de conocimiento público el tráfico de influencias y la opacidad en los procesos de concesiones de explotación de los recursos naturales. Ha sido contrario a los intereses de Guatemala la discrecionalidad del Organismo Ejecutivo en el otorgamiento de las licencias. Este autoritarismo ha sido lesivo para la conservación, protección y defensa de los recursos renovables y no renovables del país.

Un modelo democrático de gobernanza del agua ha enfrentado resistencias

y bloqueos de distinta índole, que defienden los intereses industriales, mercantilistas y políticos. La diversidad de iniciativas presentadas en 2016-2017 no fructificaron debido a que las movilizaciones ciudadanas se extinguieron en poco tiempo y porque actores de poder han vetado procesos multipartidarios a pesar del apoyo social porque haya un marco normativo que regule las aguas.

Desde hace casi un cuarto de siglo, la Corte de Constitucionalidad fue enfática al resolver: «[...] este Tribunal Constitucional considera necesario enfatizar en la ausencia de labor del Congreso [...], ya que no se ha cumplido con el mandato constitucional de crear una ley de aguas, siendo irreal que se siga regulando el régimen de aguas bajo la vigencia de un decreto que data del año de mil novecientos treinta y dos, es decir aproximadamente setenta y seis años atrás y que continúa vigente mediante una reforma del Código Civil, que data también de hace más de treinta años, por lo que, lógicamente, son normas previas a la Constitución Política actual; c) por tal razón [...] que existe una omisión de un mandato constitucional por parte del Congreso [...], al no

emitir una ley que regule el régimen de aguas, pues tal circunstancia, ha propiciado que existan normas que no armonizan con la Ley suprema, por lo que se exhorta al Congreso [...] a crear y a emitir la respectiva ley». (Corte de Constitucionalidad. Expediente 3722-2007. Fecha de sentencia: 05/02/2009).

El Congreso de la República está en deuda con el pueblo de Guatemala. Y también, desde hace años, el IPNUSAC está en deuda por no cumplir la atribución de presentar una iniciativa de ley sobre el régimen de aguas.

## Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44551-informe-avance-cuatrienal-progreso-desafios-regionales-la-agenda-2030-desarrollo>

Congreso de la República de Guatemala. (s.f). Sección de información legislativa. [congreso.gob.gt](http://congreso.gob.gt)

Padilla Vassaux, D. (2023). Contextualizando el debate sobre la ley de aguas y el derecho al agua en Guatemala. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(9), 65-88. <https://doi.org/10.22490/26655489.6645>

Universidad Rafael Landívar (2022). Instituto de Investigación en Ciencias Naturales y Tecnología (Iarna), Departamento de Ciencias Ambientales. Ensayos y análisis sobre el agua en Guatemala, 2a. edición, febrero 2022.