



GESTIÓN DEL AGUA EN PAÍSES FEDERALES Y SEMEJANTES A LOS FEDERALES: PERSPECTIVAS DE NIGERIA

Joe Goldface – Irokalibe

Profesor de Derecho Nacional e Internacional de Aguas.

Facultad de Derecho, Universidad de Ahmadu Bello, Zaria (Nigeria)

RESUMEN

Nigeria es una Federación situada en la Costa Occidental de África. Se considera que este país está bendecido con suficientes recursos hídricos y se divide en 8 zonas hidrológicas bañadas principalmente por los ríos Níger y Benue y sus numerosos afluentes menores así como lagos interiores.

Los tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Local, comparten responsabilidad en la gestión de los recursos hídricos, provocando así la fragmentación, la duplicación y la falta de coordinación intersectorial, donde cada segmento aplica su propia agenda independiente del agua.

Las características más destacables de la gestión de los recursos hídricos en Nigeria incluyen, entre otras: base de datos incompleta, responsabilidad fragmentada y marco institucional débil.

Debido al enfoque fragmentado y poco coordinado en cuestiones relativas al control del agua, la maquinaria de regulación y supervisión en el sector del agua nigeriano es diversa, difusa e ineficiente. La fuerza ejecutiva en tales circunstancias resulta laxa. Las leyes del agua actuales carecen de disposiciones y mecanismos adecuados para la coordinación intersectorial, la fijación de precios y la resolución de conflictos.

Por ello se ha expresado la necesidad de una nueva ley del agua en Nigeria así como de un nuevo mecanismo regulador, para asegurar un enfoque sostenible e integrado en la gestión de los recursos hídricos.

PALABRAS CLAVE

Fragmentación, regulación, coordinación intersectorial, agenda independiente del agua, resolución de conflictos, gestión integrada de los recursos hídricos

RELACIÓN DE ACRÓNIMOS.

PDA	Proyectos de Desarrollo Agrícola
Cap.	Capítulo
LLE:	Lista Legislativa Exclusiva
TCF	Territorio Capital Federal
AFPM	Agencia Federal de Protección Medioambiental
MFARH	Ministerio Federal de Agricultura y Recursos Hídricos
PCHHN	Proyecto de Conservación de Humedales Hadejia-Nguru
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
LFN	Leyes de la Federación de Nigeria
ANVI	Autoridad Nacional de Vías Navegables Internas
PNGRH	Política Nacional de Gestión de Recursos Hídricos
ADCH	Autoridad para el Desarrollo de Cuencas Hidrográficas
AEA	Agencia Estatal del Agua
EGRH	Estrategia de Gestión de Recursos Hídricos

I. INTRODUCCIÓN

1. RECURSOS HÍDRICOS EN NIGERIA

Nigeria, con una superficie terrestre de 924.000 Km², es una federación compuesta por 36 estados, 776 áreas de gobierno local y el Territorio Capital Federal (TCF) de Abuja. El país se sitúa en África Occidental y está enmarcado entre los trópicos, donde el clima es semiárido en el norte y progresivamente más húmedo conforme se llega al sur. Las precipitaciones anuales oscilan entre 4.000 mm en el sureste y menos de 250 mm en el extremo nororiental y están sujetas a una significativa variación temporal. Los recursos potenciales de aguas superficiales en el país se estiman en 267.300 millones de metros cúbicos, mientras el potencial de agua subterránea es de 51.900 millones de metros.¹

Existe una variación temporal y espacial en la disponibilidad de agua; las precipitaciones en el norte son bajas, con sólo 500 mm en el extremo nororiental, y en el sur superan los 4.000 mm, sobre todo en el sureste. El Cinturón Saheliano de Nigeria se encuentra en la frontera sureña del desierto del Sahara y allí es donde el país se enfrenta a los desafíos de la elevada variabilidad de las precipitaciones, que se han manifestado en forma de una pertinaz sequía durante las tres últimas décadas, con el consiguiente impacto de la extensión reducida de humedales en la zona de Hadejia–Nguru y la pérdida casi total del Lago Chad.

Nigeria se considera bendecida por la abundancia de sus recursos hídricos. El país está dividido en 8 áreas hidrológicas regadas principalmente por los ríos Níger y Benue y sus numerosos afluentes menores, así como por el Lago Chad y el Lago Guta y sus tributarios. Existen otros ríos perennes, por ejemplo Gongola, Hadejia-Jama'are, Kaduna, Zamfara y Yobe en el norte, y Ogun, Osun, Imo, Cross y Anambara en el sur. La esorrentía superficial total es amplia. La aportación anual máxima registrada en la estación de aforo de Lokoja en el río Níger ha alcanzado los 165.800 millones de metros cúbicos. El volumen de aguas subterráneas disponibles también es considerable en grandes cuencas sedimentarias (las cuencas del Chad y del Sokoto) situadas en las fronteras internacionales del norte, y esta última representa el segmento nigeriano del **Sistema acuífero Iullemeden (SAI)** compartido por varios países. Al sur, Nigeria también posee una importante

¹ Política Nacional de Gestión de Recursos Hídricos 1995

proporción de aguas subterráneas, en especial los acuíferos costeros transfronterizos del Golfo de Guinea: **Sistemas acuíferos Tano y Keta.**

Para evaluar los recursos hídricos del país se crearon 163 estaciones hidrométricas automatizadas en las 8 áreas hidrológicas del país, y al mismo tiempo se actualizaron 26 estaciones primarias existentes para cumplir las normas de la OMM. El Plan Hidrológico Nacional de Nigeria tiene como fin la creación de 486 estaciones hidrológicas que constituyan la red primaria básica.

2. RIEGO Y PRESAS

El potencial total de riego se aproxima a los 3,14 millones de hectáreas y está formado por:

- 2,04 millones de hectáreas para sistemas oficiales bajo propiedad y gestión de los agricultores basados en la crecida conjuntiva de aguas superficiales y los acuíferos someros de la fadama, y
- 1,1 millones de hectáreas para proyectos de riego públicos oficiales bajo control del gobierno

En los días del boom petrolífero durante la década de 1970 y principios de 1980, Nigeria invirtió enormemente en desarrollo de recursos hídricos, particularmente en la construcción de presas multifuncionales. Estas presas tenían la función de controlar las inundaciones, suministrar agua para usos domésticos e industriales, controlar la cesión de derechos ribereños y el medio ambiente, generación hidroeléctrica, pesca, ganadería, cursos de agua continentales y agricultura de regadío, entre otros. Nigeria ha construido 200 presas que almacenan 31.000 millones de metros cúbicos. De éstos, 11.000 millones de metros cúbicos abastecen hasta 340.000 hectáreas de tierra de regadío. Hasta ahora, se han equipado con infraestructuras cerca de 100.000 hectáreas, aunque actualmente sólo se pueden regar cerca de 60.000 hectáreas; así pues, las 40.000 hectáreas restantes de campo equipado necesitan una importante rehabilitación. El balance de 240.000 hectáreas de tierra que pueden abastecerse con el agua almacenada hasta la fecha precisa una completa dotación de instalaciones de riego para que el país pueda sacar el máximo partido posible.

Un alto porcentaje de la población del país, estimada en 120 millones de personas, no tiene acceso a agua potable. Según una encuesta con grupos de multiindicadores realizada en 1999 por el Instituto Federal de Estadística, se estima que solamente el 52% de los habitantes urbanos (48% incluyendo las zonas periurbanas) y el 39% de los habitantes rurales tienen acceso a agua potable.

3. ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

El abastecimiento de agua está incluido en la agenda legislativa actual, que plantea el reto de la coordinación y la definición de roles.

En la actualidad, las siguientes leyes federales, Ley de Recursos Hídricos de 1993, Ley de Minerales de 1990, Ley ANVI de 1997, Ley ADCH de 1990 y una serie de edictos estatales sobre aguas y leyes comunes, son relevantes para el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos nacionales.

Los tres niveles de gobierno, federal, estatal y local, comparten responsabilidad en la gestión de los recursos hídricos, provocando así la fragmentación, la duplicación y la falta de coordinación intersectorial, donde cada segmento aplica su agenda independiente del agua.

Éstos son los acuerdos institucionales para los recursos hídricos nigerianos:

- Nivel de Gobierno Federal – MFARH, Ministerio Federal de Agricultura y Recursos Hídricos (incluye 12 Autoridades para el Desarrollo de Cuencas Hidrográficas (ADCH) y el Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INRH). El MFARH es responsable de formular y coordinar las políticas nacionales del agua, desarrollar y gestionar grandes infraestructuras de recursos hídricos, embalses, presas y planes de riego y abastecimiento de agua.
- Nivel de Gobierno Estatal, responsable del abastecimiento de agua potable (a través de las Agencias Estatales del Agua (AEA).
- Nivel de Gobierno Local, responsable del abastecimiento de agua y de las instalaciones de saneamiento en zonas rurales.

Nivel Comunitario: participa en el suministro de agua y saneamiento.

4. LA LEYENDA

Durante muchos años, la falta de una política global para el agua en forma de estrategias, planes directores funcionales de agua a escala nacional, mecanismos apropiados de coordinación intersectorial, fijación de precios y resolución de conflictos ha hecho que la responsabilidad de la gestión del agua para cada segmento de uso haya sido diversificada y difusa. Diversos organismos en todos los niveles de gobierno (federal, estatal y local) siguen una agenda del agua distinta, lo que fragmenta enormemente la toma de decisiones políticas para el desarrollo de los recursos hídricos, tales como extracción de agua, control de la contaminación y gestión de cuencas hídricas. Estas fragmentaciones afectan al núcleo de la gestión de los recursos hídricos. Las diferentes entidades que utilizan el agua para múltiples fines deben planificar, coordinar y gestionar sus actividades adecuadamente, con el propósito de conservar estos recursos escasos y e importantes para las generaciones futuras. Para lograrlo, una combinación apropiada de marco institucional, político, económico, financiero y regulatorio, que reconozca la necesidad de un enfoque intersectorial para la gestión de los recursos hídricos, se ha convertido en una necesidad urgente de nuestros tiempos.

II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN NIGERIA

1. BASE DE DATOS INCOMPLETA

La gestión del agua no se puede abordar con una mala gestión de los datos. En los últimos diez años no se ha publicado ni un solo anuario hidrológico pan-nigeriano. Sin una evaluación del agua no puede haber modelos de sistemas de apoyo a las decisiones (SAD) necesarios para entender el impacto de la extracción y de los acuíferos subterráneos.

En la actualidad, la nación carece de un sistema eficiente de gestión de datos sobre recursos hídricos. Por ello, Nigeria necesita crear redes nacionales para la recopilación de estos datos, pero también un instituto que aproveche los datos para hacer modelos. Aunque la Estrategia de Gestión de Recursos Hídricos recomendaba la creación de un Centro de Modelos sobre Agua, el Gobierno Federal ha ido más allá al crear una Agencia Hidrológica Nacional para asistirlos.

2. RESPONSABILIDAD FRAGMENTADA

La práctica sectorial fragmentada ha provocado además un desarrollo dispar y generado una situación crítica donde actualmente no se dispone de ningún mecanismo para garantizar una calidad mínima del agua. No hay responsabilidades claras marcadas, ni normativas obligatorias sobre calidad de las aguas, ni una supervisión efectiva, no se hace cumplir la ley, no hay sanciones para los contaminadores, no se aplican remedios y no se tiene una perspectiva clara sobre la magnitud del problema. Estas cuestiones se están empezando a debatir, aunque de una manera fragmentada. Éstos son los ministerios federales que participan en diversos aspectos: Ministerio Federal de Agricultura y Recursos Hídricos, Ministerio Federal de Medio Ambiente y Vivienda, Ministerio Federal de Sanidad y diversos organismos estatales. Aún así, no se sabe todavía quién tiene la responsabilidad general de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas en Nigeria.

3. MARCO INSTITUCIONAL DÉBIL

A) Autoridades para el Desarrollo de Cuencas Hidrográficas (ADCH)

Las Autoridades para el Desarrollo de Cuencas Hidrográficas (ADCH) nacieron como consecuencia de la promulgación del Decreto 25 de 1976. Fueron concebidas como vehículos para la creación de un Programa nigeriano de desarrollo de recursos hídricos. La ley actual sobre las ADCH es la Ley ADCH, cap. 396, y las Leyes sobre la Federación de Nigeria de 1990. Esta ley explica detalladamente diversas funciones y objetivos para estas Autoridades, de lo que se infiere que su existencia en toda la nación fomenta su aceptación como unidad apropiada para gestión del agua.

El apartado 4(1) (a)-(d) de la Ley ADCH confiere a las Autoridades poderes legales para emprender un desarrollo integral de las aguas superficiales y subterráneas, construir y mantener sistemas de riego y drenaje de presas, suministrar agua a todos los usuarios, y construir y mantener servicios de infraestructuras, incluyendo carreteras y puentes entre los emplazamientos del proyecto.

- (a) Las disposiciones del apartado 4(1) (a)-(d) que estipulan las funciones de las ADCH constituyen un importante problema debido a sus defectos inherentes. Al aprobarse esta medida, las ADCH se convierten al mismo tiempo en proveedores y consumidores de agua, así como gestores de

desarrollo y reguladores del agua y los recursos hídricos. En efecto, esta ley convierte a las ADCH simultáneamente en reguladores y usuarios. Esta situación ha generado conflictos de intereses.

- (b) Los dominios operativos de todas las Autoridades para el Desarrollo de Cuencas Hidrográficas (ADCH) de la nación están definidos por fronteras políticas y no por fronteras hidrológicas. Así las cosas, la plantilla de estas Autoridades parece reflejar la composición política de los estados que constituyen la esfera de actuación de cada Autoridad de Cuenca. Atendiendo a este contexto y basándose en sus mandatos de desarrollo, las ADCH han explotado el agua de las cuencas de manera independiente y descoordinada para desarrollar la agricultura de regadío.

La evidente falta de coordinación entre las ADCH, la firme determinación por seguir el mandato de la agricultura de regadío que no impone una obligación legal concomitante para el control de la contaminación o la gestión de cuencas hídricas han perpetuado un enfoque insostenible del uso del agua, ante la falta de un planteamiento integrado para la gestión de los recursos hídricos.

- (c) A escala institucional, la legislación de las ADCH tiene otros defectos manifiestos. El apartado 4(1)(c) autoriza a las ADCH a suministrar agua de los sistemas de almacenamiento completos de la Autoridad a todos los usuarios, por un importe fijado por la Autoridad relevante. No obstante, la ley no confiere a la Autoridad poderes de aplicación ni tampoco estipula sanciones para los defraudadores. Este defecto, sumado a las consideraciones políticas, ha sido el responsable de la incapacidad de las ADCH para recuperar algunas tasas especialmente en los estados de Kano y Borno, en concepto de extracción de aguas brutas por las agencias estatales del agua en ambos estados.

Las Autoridades de Cuencas Hidrográficas son, en el mejor de los casos, órganos administrativos públicos, con personalidad civil e independencia financiera. Su objetivo es promover actividades relacionadas con la cuenca que sean de interés público.

Para lograr esta meta, la Autoridad solamente puede imponer pagos a los usuarios del agua, públicos o privados, con el fin de ayudar a financiar proyectos necesarios para mejorar los recursos o aplicar medidas de protección medioambiental.

Se trata, pues, de aplicar los principios de “el que contamina paga” y “el usuario paga” en la gestión de los recursos hídricos y de dar incentivos financieros para suprimir la contaminación y el despilfarro y economizar agua.

La situación actual de las ADCH nigerianas es que carecen de independencia financiera y padecen verdaderos apuros económicos; son entidades paraestatales federales dependientes de su ministerio principal (MFARH). Las propuestas presupuestarias, aunque hayan recibido la aprobación ministerial, no son financiadas, y como resultado el rendimiento es inferior al óptimo y los equipos valiosos y costosos se dejan pudrir o permanecen inactivos. El SCIP de New Marte es una prueba evidente de esta situación.

Habrá que revisar la organización actual de las ADCH en toda la nación para reestructurarlas y establecer nuevas prioridades. Un enfoque nuevo a la orientación y el mandato de las ADCH requerirá cambios estatutarios e institucionales.

B) Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INRH)

La ley de habilitación del INRH es la Ley INRH, Cap 284 LFN 1990. El apartado 2 de esta Ley especifica las funciones del instituto de carácter general y específico. Tiene facultad para realizar investigaciones de ingeniería relacionadas con proyectos importantes de recursos hídricos que son necesarios para control de inundaciones, regulación de los ríos, recuperación, drenaje, riego, abastecimiento de agua para uso doméstico e industrial, vertidos y tratamiento de aguas residuales. El instituto cumple asimismo las funciones de planificar la gestión de los recursos hídricos y desarrollar las cuencas fluviales.

Resulta significativo que el instituto tenga el mandato legal específico de fomentar la creación de un sistema nacional uniforme de recopilación de datos relacionados con aguas superficiales y subterráneas. Todavía no ha cumplido este mandato, debido a múltiples factores, como p.ej. la escasez de fondos, la falta de mano de obra capacitada y los equipamientos inadecuados.

4. RESPUESTA A LAS CATÁSTROFES NATURALES

Las inundaciones, incluyendo la rotura de presas, tienden a considerarse como causas de “fuerza mayor” y se interviene poco para evitar estos fenómenos o para mitigar su impacto. Las presas aguas arriba que lograron absorber los volúmenes de avenida han sido más bien la causa de las riadas; nadie se ha encargado de regular los cursos de agua, construir muros de contención y diques y prohibir la construcción de viviendas en las llanuras de inundación. Incluso la ventaja de estar situadas aguas abajo de casi todas las principales aguas transfronterizas, con las avenidas desplazándose a un ritmo constante a lo largo del río, se ha desaprovechado para hacer buenas previsiones de crecidas.

Igualmente, las sequías no siempre se pueden prever con eficacia pero sí se pueden anticipar. La gestión de las sequías requiere una buena gestión de la demanda y un control efectivo de los recursos hídricos. Otros temas planteados son la falta de mano de obra capacitada y experimentada, la definición insuficiente de derechos de propiedad de la tierra y del agua, el escaso reconocimiento de la interrelación entre derechos sobre la tierra y sobre el agua y las lagunas de inversión importantes con poca atención prestada a la movilización de recursos del sector privado y la sociedad civil.

Considerando lo antedicho, el documento sobre Política Nacional del Agua (PNA) recomendó que la gestión nacional de los recursos hídricos se sustentara, entre otros, en la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) para toda la nación y la creación de un sistema para la gestión de los recursos hídricos en Nigeria basado en cuencas de captación (Cuencas Hidrológicas), donde las instituciones al nivel de las cuencas de captación fueran capaces de equilibrar cuidadosamente los usos del agua y facilitar protección mediante un sistema regulador de gestión de cuencas de captación y distribución regulada de los recursos hídricos con un marco jurídico apropiado.

III. MARCO JURÍDICO

1. DERECHO CONSUECUDINARIO

En todas las comunidades nativas de Nigeria, existen leyes de derecho común o consuetudinario para derechos de aguas. Todo el mundo conoce y cumple las normas y reglamentos. Estas leyes son transferidas oralmente de generación en generación. La antigüedad prístina de estas leyes y su cumplimiento hasta nuestros días tiene una importancia notable, sobre todo porque estas leyes consuetudinarias tienen valor legislativo.

Según el derecho consuetudinario, la noción común es que los cursos de agua o masas de agua en cualquier comunidad, al igual que la clasificación según el Derecho Romano, son *res omnium communes* o un recurso común para todos, sujeto al control de la comunidad y sin posibilidad de propiedad privada. La única distinción evidente se formuló con respecto al agua subterránea de pozos privados, pues debido a su uso limitado en términos de valor comunal, no se consideró necesario formular una reglamentación comunitaria. A decir verdad, en algunas comunidades los cursos de agua se asocian a deidades particulares como sus propietarias.

La propiedad pública del agua, casi siempre indiscutida, es defendida celosamente a pesar de que un lago, arroyo o estanque esté ubicado por completo dentro de los terrenos privados de un individuo.

Los ancianos o los gobernantes tradicionales, según el caso, hacen cumplir las normas de la comunidad sobre usos y preservación del agua.

2. PROMULGACIÓN DE LEYES

Tabla 1 Lista de leyes sobre recursos hídricos en Nigeria

N/S	Nombre de la ley	Disposiciones principales
1.	Ley de Instalaciones de Abastecimiento de Agua de 1915	La Nigeria colonial (poco después de la Fusión en 1914) aprobó la ley concretamente para evitar la contaminación del agua; prohíbe la contaminación del agua en Nigeria por sustancias tóxicas o perniciosas.
2.	Ley de Minerales de 1917 (enmendada), ahora Cap. 226	Esta ley confiere al Jefe de Estado de Nigeria potestad para formular reglamentos para prevenir la contaminación de cualquier curso de agua.
3.	Ley de Sanidad Pública de 1917	Prohíbe contaminar las aguas y viciar la atmósfera.
4.	Ley de Petróleo en Aguas Navegables, 1968	Prohíbe contaminar las aguas con vertidos de petróleo.
5.	Ley del Petróleo , 1969	Abarca la prevención de la contaminación en aguas continentales, ríos, lagos y cursos de agua.
6.	Decreto 25 de 1976 de la Autoridad para el Desarrollo de Cuencas Hidrográficas (ADCH) (derogado por N° 87 de 1979 y después por la Ley ADCH, Decreto 35 de 1987, Cap. 396).	En su forma actual, el Cap. 396 estipula las diversas funciones y objetivos para que estas Autoridades garanticen un programa pannigeriano para el desarrollo de los recursos hídricos.
7.	Decreto N° 86 de 1992 sobre Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)	Esta ley tiene el propósito de proteger el medio físico y acuático.
8.	Decreto sobre Recursos Hídricos, N° 101 de 1993	Otorga al Gobierno Federal el derecho de utilizar y controlar todas las aguas superficiales y subterráneas y todas las aguas de cursos que afecten a más de un estado, disponiendo que cualquier persona pueda coger agua gratuitamente para consumo humano y animal (en cualquier curso de agua al que la población tenga acceso)
9.	Constitución de la República Federal de Nigeria de 1999	La Constitución incluye en la Lista Legislativa Exclusiva (LLE) el transporte fluvial y la navegación en el río Níger y sus afluentes y en cualquier curso de agua continental designado por la Asamblea Nacional como un curso de agua internacional o curso de agua interestatal. La LLE incorpora el agua de los nacimientos declarados por la Asamblea Nacional como nacimientos que afectan a más de un estado.

Tabla 2 Lista de otros reglamentos relacionados con los recursos hídricos en Nigeria

N/S	Nombre del reglamento	Disposiciones principales
1.	Política Nacional de Medio Ambiente 1989	Protección del medio ambiente
2.	Directrices y Normas Nacionales para Control de la Contaminación Medioambiental en Nigeria 1991	Control de la contaminación en cursos de agua como parte del entorno
3.	Reglamento Nacional de Limitación de Efluentes 1991	Control de vertidos industriales y aguas residuales en los curso de agua
4.	Reglamento para Suprimir la Contaminación en Industrias e Instalaciones Generadoras de Residuos 1991	Control de la contaminación industrial
5.	Reglamento para la Gestión del Agua 1991	Gestión del agua

Históricamente, y comenzando con la Nigeria colonial, la Ley de Instalaciones de Abastecimiento de Agua de 1915 es la única ley nigeriana promulgada especialmente para evitar la contaminación del agua; prohíbe contaminar las instalaciones de abastecimiento de agua con sustancias tóxicas o perniciosas. La Ley de Minerales de 1917 (enmendada) confiere potestad al presidente de Nigeria para formular reglamentos que impidan la contaminación de cualquier suministro o curso de agua natural. La Ley de Sanidad Pública de 1917 prohíbe contaminar el agua y viciar la atmósfera; incorporaba disposiciones contra la introducción de sustancias perjudiciales en las fuentes de abastecimiento de agua para consumo humano y animal. Todas estas leyes fueron promulgadas por las Autoridades coloniales antes de lograrse la soberanía.

3. LEYES FEDERALES

Desde el punto de vista federal, tres componentes en la legislación postcolonial constituyen el núcleo de las leyes sobre el agua y el fundamento de la administración de las leyes sobre el agua en Nigeria. Las leyes relevantes son: Ley de Autoridades para el Desarrollo de Cuencas Hidrográficas 1976, Ley de Recursos Hídricos 1993 y Ley de Evaluación de Impacto Ambiental 1992. Estas leyes forman el núcleo normativo, mientras que las normas y disposiciones

relevantes se encuentran en múltiples fuentes, incluyendo el derecho constitucional, el derecho sobre la propiedad del suelo y el derecho sobre minas. La Ley de Recursos Hídricos de 1993 otorga al gobierno federal de Nigeria la propiedad de todos los cursos de agua que discurren por más de un estado de la federación, así como todas las aguas subterráneas en toda la federación. En virtud de esta ley, las aguas de todos los ríos y lagos transfronterizos de Nigeria pertenecen al gobierno federal.

A pesar de la propiedad federal, el apartado 2 de este Ley estipula que cualquier persona puede tomar agua gratuitamente para consumo doméstico o animal. También es posible aprovechar el agua para pesca o navegación, siempre y cuando ese uso no contravenga otra ley vigente en ese momento. Cabe destacar que este apartado establece que cualquier persona con un derecho estatutario o consuetudinario de ocupación de un terreno puede coger y utilizar agua gratuitamente de la fuente de agua subterránea, y si la propiedad linda con la orilla de un curso de agua, del curso de agua para uso doméstico, consumo animal y planes de riego personales. Esta disposición adquiere un significado añadido y revela la manera descoordinada en que se realizan perforaciones y se extrae agua sin atender a directrices o normas.

Los derechos de aguas no están y no deben estar limitados al derecho de coger agua gratuitamente para consumo humano o animal de cualquier curso de agua al que la población tenga acceso sin obstáculos. Estos derechos incluyen el derecho más amplio de libre paso (prioridad de paso) en vías navegables, derecho de pesca y toda una serie de derechos concomitantes con la construcción, funcionamiento y mantenimiento de presas, diques, pólders, pozos, perforaciones, sistemas de riego y canalización, así como otras obras necesarias para lograr un uso satisfactorio del agua en todas las tierras donde se han efectuado inversiones para estos fines.

Vista así, la administración de los derechos de agua en Nigeria no está restringida a un nivel particular de gobierno, sino que en esta situación los gobiernos federal y estatal influyen en la administración de los derechos del agua a través de diversos organismos y ministerios. Estos organismos son, entre otros, las juntas de aguas estatales, las ADCH, los Ministerios de Medio Ambiente, la Junta de Pesca y la Autoridad Nacional de Vías Navegables Internas.

El MFARH es el órgano relevante del Gobierno Federal que asume la responsabilidad general de gestionar los recursos hídricos de la nación mediante el fomento de la planificación, el desarrollo y el aprovechamiento óptimos de los recursos hídricos de Nigeria, garantizando la coordinación de todas las actividades que puedan influir en la calidad, cantidad, distribución, uso y gestión de los recursos hídricos. Además, este ministerio es responsable de asegurar la aplicación de normas y técnicas apropiadas para la investigación, utilización, control, protección, gestión y administración de los recursos hídricos.

Al cumplir su deber de administrar los derechos de agua, el ministerio se relaciona con profesionales y organismos de recursos hídricos relevantes, como por ejemplo las AEA, las ADCH, el INRH y más recientemente, el sector privado al que se le ha pedido que participe en el sector hídrico. Las consultas hacen referencia a cuestiones de prestación de asistencia técnica y rehabilitación de suministros de aguas.

Ha habido poca (o ninguna) coordinación intersectorial en asuntos hídricos entre el MFARH y otros intereses. No obstante, hay pruebas que sugieren que el MFARH está trabajando duro consultando a otros ministerios y organizaciones relevantes en un intento por diseñar una política del agua nacional amplia para Nigeria. Basta mencionar sucintamente el Decreto sobre Evaluación de Impacto Ambiental de 1992, que incorpora disposiciones específicas referentes al agua. Puede afirmarse que los puntos 3, 18 y 19 del Anexo al Decreto guardan relación con el agua. Considerando el apartado 7 del Decreto, el MFARH y las autoridades

medioambientales pertinentes pueden colaborar para considerar el efecto sobre las cuencas fluviales de cualquier actividad prevista que pueda influir sobre las aguas, ya sean superficiales o subterráneas.

En cuanto a normas de funcionamiento y autoridades, cabe destacar los esfuerzos que está realizando aún el MFARH por crear modalidades apropiadas para aplicar las disposiciones del Decreto sobre Recursos Hídricos, y por lograr una coordinación esencial con los ministerios subordinados, como p.ej. los Ministerios Federales de Medio Ambiente, Agricultura e incluso Sanidad, con el propósito de minimizar o resolver los conflictos.

4. LEYES ESTATALES

A escala estatal, los edictos y reglamentos hídricos constituyen la base y la autoridad legal para el uso y la gestión del agua en tanto en cuanto se relacionan con cursos y masas de agua interestatales. La organización actual de Nigeria es tal que casi todos los estados de la federación cuentan con una Agencia Estatal del Agua con sus leyes habilitadoras. Estas agencias abordan aspectos concretos del uso del agua para atender a sectores individuales de la economía.

Dicho de otra forma, la ausencia de una Estrategia de Gestión de los Recursos Hídricos efectiva y funcional ha hecho que los diversos estados y el Gobierno Federal persigan sus propios intereses separadamente. Incluso al nivel de los estados, las leyes sobre el agua presentan características similares a las leyes federales. Casi todas las leyes estatales sobre agua se basan en normas. Las Agencias Estatales del Agua (AEA) tienen atribuciones difusas y contrapuestas. Por ejemplo, son a la vez abastecedoras y reguladoras (combinan las funciones de prestación de servicios y regulación). Además, las leyes estatales no estipulan la coordinación intersectorial entre los distintos intereses por el agua, tales como agricultura, generación de electricidad, preservación medioambiental y abastecimiento de agua. Finalmente, las leyes estatales sobre agua promulgadas

en la actualidad no reconocen la necesidad de participación de todos los interesados en la toma de decisiones sobre políticas, planificación y gestión.

5. NIVEL DE GOBIERNO LOCAL

En cuanto al gobierno local, se observa que el derecho consuetudinario sobre usos del agua puede ser igualmente importante y vinculante en cualquier ley escrita para regular actividades relativas a los recursos hídricos, especialmente en las comunidades rurales. Un principio aceptado universalmente es que todas las personas pertenecientes a una comunidad tienen derecho a utilizar el agua que atraviesa la comunidad. Sin embargo, el derecho al agua que todos poseen está sujeto a un uso razonable, entendiéndose como tal la garantía de que la calidad del agua no se vea mermada.

IV ADMINISTRACIÓN DE LAS LEYES SOBRE EL AGUA

1. CUESTIONES JURÍDICAS

Teniendo en cuenta la necesidad de una utilización y una gestión equitativas y sostenibles de las aguas en las cuencas, se plantean dos cuestiones jurídicas principales. La primera alude a cómo responden las leyes sobre el agua a los problemas en general. La segunda está relacionada con el contenido sustantivo de la ley que se aplica al problema en particular.²

En el contexto de la federación nigeriana, ¿cuáles son las cuestiones jurídicas relacionadas con la consecución de una gestión efectiva y eficiente de los recursos hídricos? Wouters señala cuatro aspectos destacados que merecen especial consideración:

²WOUTERS (2000)

- Legitimación legal – (cuantía de los recursos disponibles y quién tiene derecho a utilizarlos)
- Marco de asignación – (en vista de los recursos hídricos en descenso y la demanda creciente, ¿quién tiene derecho a qué cantidad y cuándo?)
- Acuerdos institucionales, incluyendo cuestiones de gobierno del agua – (quién se encarga de implantar las leyes sobre el agua)
- Supervisión y verificación del cumplimiento, resolución de conflictos – (aplicación de derechos y obligaciones)

A). Legitimación legal

Respecto a la legitimación legal, hay que abordar y resolver dos asuntos principales. Primero, cuál es la cuantía de los recursos hídricos disponibles, es decir, la definición física cuantitativa y cualitativa de las aguas superficiales y subterráneas disponibles para uso dentro de la cuenca. Esto alude a la necesidad de una auditoria del agua adecuada y el interrogante relacionado de qué institución deberá realizar la auditoria nacional del agua, así como el alcance de sus facultades jurídicas en cualquier régimen de regulación de los usos del agua tras una evaluación y una cuantificación científicas de los recursos hídricos de la nación. Segundo, cuál es el alcance de la demanda hídrica en toda la cuenca, esto es, quiénes son los interesados y cuáles son sus necesidades en cuanto a consumo de agua. El enfoque práctico en cada uno de estos problemas debe comenzar por el reconocimiento de que el derecho a utilizar las aguas de la cuenca de una parte está ligado a los derechos legítimos semejantes de otros usuarios. Es necesario, pues, concretar derechos y obligaciones.

B). Marco de asignación

El crecimiento imparable de la demanda hídrica en todo el país y la disminución de la cantidad disponible, sobre todo en las zonas áridas del norte de Nigeria, obligan a definir una serie de opciones para un uso óptimo y beneficioso de las aguas fluviales superficiales y subterráneas. La demanda en competencia de agua potable, agua para riego, gestión de ecosistemas, biodiversidad y pastoreo plantea la cuestión de si es posible establecer prioridades de uso y, en tal caso, qué criterios deben aplicarse para lograr este objetivo. El consenso actual es que hay demasiados usuarios de agua y todos ellos ejercen una influencia significativa sobre los otros. El aprovechamiento óptimo de los recursos hídricos de las cuencas se conseguirá cuando todos los usos potenciales se consideren al mismo tiempo. Este enfoque implicará soluciones de compromiso entre los distintos usos y demandas potenciales en toda la nación.

C). Acuerdos institucionales

El fracaso de la “Declaración de Bagauda” de 1977 para la implantación de la fórmula acordada de reparto del agua reafirma la necesidad de mecanismos institucionales que garanticen la aplicación de las “normas de reparto y gestión” aprobadas. La composición, el mandato y el margen de responsabilidad de cada institución deberán estipularse con claridad. Dadas las circunstancias, podría ser necesario revisar la ley actual de las ADCH y las estructuras institucionales con el fin de preparar a las ADCH para los retos de la regulación del agua y la gestión de los ecosistemas.

El desarrollo institucional procede de y es un reflejo de la legislación y la política del gobierno de turno. El agua debería entenderse como un activo nacional. Las fronteras de cuencas fluviales son formaciones naturales y rara vez coinciden con las fronteras administrativas y políticas. Los cursos de agua no entienden de fronteras estatales. Éste es uno de los principales motivos por los que la gestión del agua dentro del país debería ser una función federal. Institucionalmente, no

puede haber responsabilidad sin autoridad, de lo que se deduce que cualquier institución dotada de responsabilidades de regulación y cumplimiento debe tener autoridad para hacer valer su mandato. La gama de opciones es variada y debe considerarse detenidamente.

a) Consideraciones políticas

La coordinación intersectorial para toda la cuenca y la gestión de las actividades del sector del agua basadas en principios jurídicos implican la existencia de un acuerdo institucional adecuado que garantice la asignación racional de los recursos hídricos disponibles para los usuarios más beneficiados.

Actualmente, Nigeria está tratando de establecer un régimen nacional de gestión del agua exhaustivo en forma de estrategias, planes directores de aguas funcionales para toda la nación, sistemas de coordinación intersectorial, fijación de tarifas y resolución de conflictos. En tanto en cuanto hasta el momento no se habían llevado a cabo estas medidas, el país ha permitido así que distintos organismos de todos los niveles del gobierno (Gobierno federal, estatal y local) lleven a término diversos programas sobre agua. Podemos verlo reflejado en la situación de la cuenca del río Komadugu-Yobe donde los consumidores domésticos, agricultores de regadío, pescadores, trashumantes y protectores de los humedales se emplean a fondo para satisfacer sus intereses respecto al agua.

Dado el predominio de la agricultura en esta cuenca, se consideró que la política agrícola nacional (Proyecto de Conservación de los Humedales de Hadejia-Nguru 1997) guardaba una estrecha relación con la gestión de los recursos hídricos de la cuenca. Esta política propició la construcción de presas y planes de riego a gran escala como medios para reducir el grado de dependencia de la agricultura de secano. Dicha política también originó el diseño de los Proyectos de Desarrollo Agrícola (PDA) que han popularizado los regadíos de pequeños agricultores en la cuenca, con la consiguiente demanda de más agua para riego.

Por tanto, existe la convicción de que toda intervención jurídica a través de acuerdos institucionales que trate de facilitar el consumo y la gestión sostenible de las aguas del país debería tener en cuenta la implicación de las políticas anteriormente nombradas y de otras políticas semejantes.

b) Consideraciones socioeconómicas

Las dificultades económicas a nivel general han obligado a la población a ganarse la vida utilizando cualquier recurso a su disposición. Por consiguiente, la implantación de la gestión de ecosistemas en las cuencas hidrológicas del país, vinculándola al desarrollo de medios de subsistencia sostenibles, deberá adaptarse a las circunstancias y necesidades locales. Por ejemplo, la práctica de “propiedad” privada de derechos de pesca sobre tramos de algunos de los ríos del país y de diversas masas de agua existentes en algunas comunidades exigirá su reconocimiento y conocimiento en cualquier reforma del acceso al agua para la pesca. Hacerlo de otra manera generaría un conflicto evitable en ese marco sociocultural.

Los hogares constituyen una unidad fundamental para la gestión sostenible de los recursos hídricos. Una gran proporción de los hogares más pobres depende directamente de los recursos naturales como medio de subsistencia a través de la pesca, la agricultura, la caza, la trashumancia o el cultivo y la recolección. Por lo tanto, es esencial cimentar alianzas entre los hogares y los grupos locales con el fin de tratar a mayor escala (cuenca hidrográfica y/o de captación) las cuestiones sobre recursos naturales.

El empoderamiento y la participación de las comunidades y los grupos locales es, por lo tanto, una cuestión sine qua non para la gestión y conservación sostenible del agua. Únicamente el reconocimiento y la integración de decisiones bien informadas de la población y de estrategias de subsistencia para cuencas enteras lograrán una gestión sostenible de los recursos hídricos.

c) Verificación del cumplimiento

El siguiente paso del proceso hace referencia a la cuestión relacionada de la administración de las leyes sobre agua y cómo deben aplicarse dichas leyes. A menudo, la función de los órganos institucionales es asegurar el cumplimiento de los regímenes jurídicos establecidos. Por consiguiente, la pregunta que se plantea es qué medidas sustantivas y procesales son las más apropiadas para supervisar el cumplimiento de los derechos y obligaciones enunciados. Wouters considera que, en la mayoría de casos, son necesarios indicadores mensurables para evaluar el nivel de implantación de los regímenes jurídicos. El diseño y la operatividad de ese sistema exige una contribución coherente de todos los especialistas en recursos hídricos: abogados, científicos, gestores y responsables políticos.³

El apartado 4 de la ley ADCH, capítulo 396 de la Legislación de la Federación de Nigeria, en tanto que enumera las funciones conferidas a las ADCH en el proceso, otorga poderes para regular y gestionar los recursos hídricos así como el suministro de agua. De este modo, las ADCH combinan funciones reguladoras y de consumidoras de suministro de agua. Este hecho hace que las ADCH sean tanto gestoras como promotoras. Existe la necesidad de modificar el acuerdo actual de manera que un organismo regulador no se convierta en usuario del agua. Por ejemplo, la HJRBDA (Autoridad para el Desarrollo de la Cuenca Fluvial Hadejia Jama'ara) explota las presas para satisfacer sus propias necesidades de agua en el Proyecto de Riego del Río Kano (KRIP) y el Proyecto de Riego del Valle Hadejia (HVIP). Esta doble condición provoca conflictos de intereses que son perjudiciales para llevar a cabo una gestión adecuada y profesional de los recursos de las cuencas fluviales.

³ Ebda.

V. EVALUACIÓN DE LAS LEYES VIGENTES

A partir de la información de los apartados anteriores y de las Tablas 1 y 2 presentamos las siguientes observaciones:

- No existe un enfoque coordinado referente a la administración de la legislación hídrica en Nigeria. Una clara manifestación de este hecho queda plasmada por las disposiciones del Decreto sobre Recursos Hídricos 101 de 1993 y la Ley de Minerales, capítulo 226 de la Legislación de la Federación de Nigeria. Según el apartado 5 del Decreto de 1993, el “Secretario” (ministro) responsable de cuestiones relacionadas con los recursos hídricos tiene competencia para expedir licencias de agua, ordenar el cese de obras hidráulicas e imponer cánones, controlar la contaminación y aplicar tasas, impuestos y cargos. En virtud de la parte IV (apartados 46 – 63), dichos poderes son también conferidos al ministro responsable de Minas. Según la legislación federal, ambos ministros comparten amplias facultades, sin embargo, nada se ha dicho sobre la resolución de conflictos en caso de litigio o desacuerdo provocado por el ejercicio de dichos poderes debidamente otorgados según la legislación.

Del mismo modo, en virtud del apartado 9(i) del Decreto Nº 13 de 1997, la Autoridad Nacional de Vías Navegables Internas (ANVI) tiene potestad para conceder permisos y licencias para toma de agua. Esta potestad abarca todos los cursos de agua navegables federales mencionados en el segundo anexo del Decreto. Estos cursos de agua son prácticamente los mismos sobre los que el Ministro de Recursos Hídricos tiene poder para conceder licencias de toma de agua en virtud del Decreto sobre Recursos Hídricos 101 de 1993. Además, según el apartado 9(i) del Decreto ANVI, la Autoridad tiene potestad para proveer estructuras hidráulicas para ríos y embalses, para estabilizar cauces y orillas, presas y espigones. Según el apartado 4 de la Ley ADCH, recogido en el cap. 396 de la Legislación de la Federación de Nigeria de 1990, se confiere un poder similar a las ADCH. Además, el apartado 13 (b) del Decreto 101 de 1993 autoriza al

Ministro de Recursos Hídricos a imponer una tasa a toda persona o autoridad pública que trate de construir, explotar, mantener, reparar o reformar obras hidráulicas situadas en o junto a un manantial. Según el apartado 20, “autoridad pública” se interpreta como “cualquier comisión, autoridad o corporación legal creada por el Gobierno de la Federación”. Esto muestra otro ejemplo de poderes legislados en oposición y deja aún más constancia de la falta de coordinación intersectorial y de mecanismos de solución de conflictos en el sector hídrico nigeriano.

- El suministro de agua y las funciones reguladoras a menudo se fusionan en una única institución, sobre todo en el caso de las ADCH y las AEA estatales.
- Según la legislación actual, los distintos organismos de todos los niveles del gobierno tiene una agenda hídrica distinta. Este enfoque ha provocado la fragmentación de las políticas de desarrollo de los recursos hídricos, incluyendo extracción, control de la contaminación y gestión de cuencas fluviales.
- La infraestructura reguladora y de supervisión dentro del sector hídrico de Nigeria es diversa, difusa y débil. En estas circunstancias, el carácter ejecutorio resulta deficiente.
- Prácticamente todas las leyes sobre recursos hídricos (tanto federales como estatales) están orientadas a la norma y no reconocen el papel y la posición del sector privado y de las comunidades como partes interesadas importantes.
- Las leyes actuales carecen de disposiciones y mecanismos adecuados de coordinación intersectorial, fijación de tarifas y solución de conflictos.
- En algún momento, las leyes estatales deberán sincronizarse con las leyes federales sobre agua ya que los cursos de agua no entienden de fronteras estatales. Por tanto, ningún sistema reglamentario desarrollado por un estado puede sobrevivir aislado.

Todas las leyes nigerianas mencionadas se encuentran en los volúmenes oficiales de la legislación de la Federación de Nigeria así como las leyes estatales, incluyendo los boletines oficiales del gobierno. La autenticidad de las fuentes de información es, pues, satisfactoria.

Finalmente, la Constitución de la República Federal de Nigeria, la ley más importante del país, incluye en la Lista Legislativa Exclusiva (LLE) las actividades de transporte y navegación por el río Níger y su afluente y por cualquier otra vía fluvial considerada curso de agua interestatal. La LLE incluye asimismo masas de agua de otros manantiales considerados por la Asamblea Nacional como propios de más de un estado.

Sin embargo, la Constitución contempla el suministro de agua en la misma lista legislativa, convirtiendo así la gestión de suministro de agua en una función del gobierno a todos los niveles: federal, nacional y local.

VI. PRINCIPALES CUESTIONES Y DESAFÍOS

1. NECESIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE PARA APROBAR LEYES SOBRE AGUAS

La consecución de un desarrollo sostenible en el sector del agua de Nigeria está ligada inextricablemente a la promulgación, institución y cumplimiento de normas, disposiciones, reglamentos y criterios de control sobre extracción de agua, control de la contaminación, gestión de cuencas y gestión medioambiental. Una correcta implantación de las leyes para protección y mejora de los recursos hídricos de Nigeria debe comenzar con el reconocimiento y la valoración del vínculo existente entre las actividades diurnas de la población y otras dinámicas del ecosistema natural. Por consiguiente, las leyes y reglamentos sobre agua deberían ser una herramienta eficaz para gestionar el suministro y saneamiento del agua. La obligación de acabar con la degradación de la calidad del agua e invertir las

tendencias a la contaminación depende de la aprobación de métodos de actuación correctamente aplicados y respaldados por una legislación apropiada. En toda Nigeria (niveles de gobierno federal, estatal y local) las leyes y reglamentos sobre agua derivan principalmente del legado que dejaron nuestras colonias. Tal y como muestra la Tabla 1, el sistema jurídico heredado hizo una importante provisión para la protección de los recursos hídricos y marinos, y la regulación de actividades que pudieran dañar la salud del medio ambiente del país.

El reto actual es cómo desarrollar nuevas pautas que den cabida al crecimiento y la expansión de las ciudades tras la independencia, núcleos urbanos y poblaciones que hasta el momento consideraban el suministro de agua como un servicio social únicamente dentro del ámbito de la responsabilidad gubernamental.

Los expertos en aguas, procedentes de diversas ramas profesionales relacionadas, no pueden exigir competencias para formular la legislación que proteja y potencie el suministro y la gestión del agua a través de una política de acción, del mismo modo que los abogados y juristas no pueden valorar y entender la terminología científica y profesional en boga de la protección y mejora de la calidad del agua y del saneamiento medioambiental. Por lo tanto, se considera que las leyes de aguas, la legislación medioambiental y los reglamentos conexos deberían estar orientados a la gestión y no a la norma. En tanto que la legislación orientada a la norma hace hincapié en prohibiciones y sanciones como consecuencia de infracciones por incumplimiento de la ley, la legislación medioambiental y de suministro de agua orientada a la gestión debe basarse en incentivos prácticos para el uso racional y la protección de los recursos hídricos y para la promoción de una política firme en cuanto a medio ambiente y agua que fomente el desarrollo sostenible.

Estos son objetivos que nuestro sistema actual sobre legislación de aguas, los organismos reguladores y nuestra jurisprudencia medioambiental no pueden permitir, ya que se basan en el enfoque normativo, que ignora los intereses de las

partes implicadas, inversores privados y comunidades. Evidentemente, la necesidad actual y futura radica, por lo tanto, en la delimitación de nuevas fronteras para la gestión del agua. La nueva metodología prevista como base para alcanzar un marco jurídico alternativo para el suministro de agua y la gestión de cuencas hidrográficas puede compararse al planteamiento empírico de la ciencia y la tecnología. Según ambos enfoques, el proceso consiste en identificar el problema, recopilar la información adecuada y analizarla para, posteriormente, desarrollar hipótesis. Tras estos pasos, se propone una teoría o principio científico como precursor al desarrollo o elección de la tecnología que pueda utilizarse para solucionar los problemas detectados. Al formular el marco jurídico y regulador para el suministro y la gestión del agua, la fase de definición de problemas debería plantear cuestiones prácticas y relevantes para recopilar datos y recomendar un método para sintetizar dicha información. La fase de hipótesis consiste en elaborar opciones políticas que hagan referencia a los pasos que podrían adoptarse para solucionar el problema.

Así las cosas, debería tomarse una decisión sobre las opciones políticas seleccionadas para elaborar una legislación eficaz que contemple la consulta entre las autoridades decisorias, los responsables de planificación, autoridades, interesados, inversores y gestores para elegir la política más adecuada. De este modo, un modelo político conceptual se concreta con recomendaciones, opciones y estrategias basadas en la naturaleza y los contenidos del derecho.

2. INEXISTENCIA DE UN MARCO POLÍTICO

La coordinación intersectorial y la gestión de las actividades del sector del agua implican la asignación racional de los recursos hídricos disponibles para los usuarios más beneficiados. En este caso, el beneficio se mide en términos de cumplimiento de una serie de objetivos económicos, sociales o ambientales, siendo los tribunales los responsables de declarar que ciertos usos son socialmente más valiosos que otros en caso de conflicto. Sin embargo, Nigeria

carece actualmente de una política nacional del agua exhaustiva en forma de estrategias, planes directores de aguas nacionales funcionales, sistemas de coordinación intersectorial, fijación de tarifas y solución de conflictos, y la nación ha permitido que distintos organismos de todos los niveles de gobierno (federal, estatal y local) persigan sus propios intereses sobre el agua.

Este enfoque ha asegurado que decisiones políticas sobre el desarrollo de los recursos hídricos tales como la extracción, control de contaminación, gestión de cuencas y conservación medioambiental hayan fracasado sin la coordinación entre las acciones de un segmento y las acciones de otros. Las cuestiones relacionadas con el reglamento han quedado divididas entre las ADCH, SWA, ANVI, FEPA, el Ministro de Recursos Hídricos y el Ministro de Aguas, así como entre los Gobiernos Locales. Este tipo de fragmentación y propuesta sectorial constituyen el núcleo de la gestión de los recursos hídricos. El uso que diversos organismos y partes interesadas hacen del agua para sus propias utilidades exige, entre otras cosas, la planificación, coordinación y gestión a través de instrumentos jurídicos y reglamentarios. El vacío actual pone de manifiesto el reto de instaurar un marco legal y reglamentario que reconozca la necesidad de una propuesta intersectorial, ya que determinados objetivos de algún sector a veces parecen ser distintos a aquellos de otros sectores.

3. REGLAMENTACIÓN

El concepto de reglamento tal y como se conoce en los países democráticos que cuentan con una Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) es relativamente nuevo para Nigeria. Sin embargo, las investigaciones actuales concluyen que se ha convertido en una de las necesidades del momento. La necesidad de una reglamentación adecuada aumenta a medida que se privatizan más empresas de suministros públicos. Tal y como señalamos anteriormente, la infraestructura reguladora y de supervisión dentro del sector del agua de Nigeria

es diversa, difusa y débil. En estas circunstancias, el carácter ejecutorio resulta deficiente.

La falta de una Estrategia de Gestión de Recursos Hídricos (EGRH) nacional eficaz y bien establecida ha provocado que los estados y el Gobierno Federal persigan sus propios intereses individuales sobre agua. Los estados carecen tanto de la experiencia como de la facilidad para fijar un reglamento eficaz independiente del Gobierno Federal. Como los cursos de agua no entienden de fronteras, ningún sistema legal desarrollado por un estado puede funcionar en aislamiento. En algún momento, las leyes estatales deberán sincronizarse con las leyes federales sobre agua, de forma que un gobierno estatal que desee instaurar un mecanismo regulador apropiado deberá hacerlo en colaboración con el Gobierno Federal en el ámbito de una EGRH nacional.

El reto de instaurar una reglamentación puede considerarse desde una perspectiva tridimensional:

- A escala de planificación federal para conservar y compartir los recursos hídricos que resultan limitados así como para facilitar la solución de conflictos.
- A escala del consumidor para fijar tarifas, controlar la calidad del agua y la naturaleza y el alcance del servicio así como para proteger a los consumidores de abusos de monopolio.
- A escala local y estatal para controlar a los inversores privados y protegerlos de actuaciones políticas arbitrarias.

4. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD Y DEL SECTOR PRIVADO

Uno de los rasgos principales de todas las estrategias de gestión de los recursos hídricos modernas radica en que reconocen el papel y la posición que ocupan los inversores y las comunidades privadas en la gestión de los recursos hídricos

dentro de un marco legal y reglamentario que reconoce las asociaciones entre los sectores público y privado. Dado que existe un nivel creciente de privatización de las empresas públicas de Nigeria, se considera que la ley debería alentar al sector privado para que participara activamente en la gestión y suministro del agua. El mismo tipo de estímulo debería extenderse a las comunidades para que consigan la integración beneficiosa de las comunidades rurales y semi-urbanas a través del reconocimiento de prácticas y leyes consuetudinarias.

El reto de la participación es el reto de un proceso en el que los interesados (incluyendo a las mujeres como gestoras del agua doméstica) influyen en la enunciación de perfiles de inversión de políticas de aguas, decisiones de gestión y otros diseños alternativos que conciernan a sus comunidades. De esta manera, el centro de atención de la gestión participativa de los recursos hídricos deberá ser la población y la defensa de sus propias prioridades.

5. CONTAMINACIÓN

Con el tiempo, la calidad de muchos de los cursos de agua de Nigeria (incluyendo riachuelos y lagunas) se ha deteriorado. Dicho deterioro se ha producido porque, tanto los productores como los consumidores, han generado y vertido residuos. Se producen bienes de consumo y los residuos, productos que no se han utilizado durante el proceso de producción, se vierten con frecuencia en el agua. Las actividades del hombre a menudo producen residuos tales como lixiviados agrícolas, vertidos industriales (petróleo), aguas residuales, botellas y latas, monóxido de carbono, periódicos, piezas de motores de vehículos y basura. Todos estos desechos pueden terminar en el agua y contaminarla. Muchos de estos residuos deberían emplearse para otros usos valiosos. Cuando los desechos son vertidos en los cursos de agua del país provocan una degradación de la calidad del agua y, de ese modo, pueden hacer que el agua quede inservible para otros usos. Por eso la calidad del agua de los ríos y del vapor de agua de los centros urbanos y semiurbanos de Nigeria se ha degenerado.

Según los entornos presentes y futuros, el reto de frenar la contaminación consiste en controlar y valorar los recursos de agua dulce del país como prioridad, estipular una legislación ejecutoria, establecer estándares de calidad del agua y diseñar un programa para lograr una reducción sistemática y eficaz de las fuentes de contaminación regulares e irregulares

6. DEGRADACIÓN MEDIOAMBIENTAL

La lluvia tropical y la erosión que produce constituyen la principal causa de degradación del suelo de Nigeria. El proceso además se ve acentuado por las prácticas agrícolas que acarrearán la deforestación: quema de matorrales y tala de árboles para obtener madera o para fines constructores.

Todo tipo de proyectos alteran el medio ambiente. El reto de los problemas medioambientales provocados por el uso del agua tiene tanto facetas cualitativas como cuantitativas y aspectos consuntivos y no consuntivos.

La respuesta jurídica a estos problemas, la cual se presenta en forma de soluciones, está profundamente anclada en la legislación de aguas. Según la legislación nigeriana actual, diversos problemas relacionados con la gestión de las cuencas fluviales tales como la degradación del suelo, la erosión en cárcavas, inundaciones, fauna y flora y caladeros no se abordan con una propuesta integrada. Los aspectos de los problemas de gestión de las cuencas fluviales son competencia del Ministro Federal de Agricultura y Recursos Naturales mientras que otros lo son del Ministro de Medio Ambiente. Las ADCH también se encargan de responsabilidades similares. De hecho, antes de la promulgación del Decreto sobre Recursos Hídricos de 1993 (el cual todavía no está en funcionamiento), no existía ningún equipo estatal responsable de una gestión integrada de los ríos basada en el uso y conservación de los recursos hídricos y de los sistemas fluviales.

El desafío legal actual considerado en el contexto hace referencia, por tanto, a hasta qué punto puede usarse la legislación reglamentaria y consuetudinaria de Nigeria para crear “derechos privados” que potencien el disfrute público de las aguas y hasta qué punto pueden los controles públicos excluir o restringir el uso del agua para proteger sus valores. Asimismo, hace referencia a la medida en que pueda prohibirse el uso privado y comunal de los recursos hídricos a favor de valores medioambientales que prohíban la degradación de las cuencas y de los humedales y la destrucción de los hábitats acuáticos, estuarios y marinos a la vez que se promueve una política firme defensora del medio ambiente y del agua que fomente el desarrollo sostenible.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. PREÁMBULO

Se considera apropiado y necesario sacar conclusiones y formular recomendaciones sobre los hallazgos en este estudio.

Los temas clave sobre los que se hacen recomendaciones incluyen derechos tradicionales y leyes consuetudinarias, debilidades o inadecuaciones en las leyes y reglamentos existentes, incentivos para la protección de cuencas hídricas y objetivos regulatorios aplicables.

Las conclusiones y las recomendaciones obtenidas al considerar estas cuestiones están inextricablemente ligadas y combinadas. En consecuencia, las conclusiones y las recomendaciones se presentan conjuntamente y las cuestiones relacionadas están asociadas principalmente en cuanto a modificaciones necesarias en la legislación existente además de la necesidad de asegurar la imparcialidad.

2. RECOMENDACIONES

A). Creación de una Comisión Nacional del Agua

El objetivo del actual estudio del marco jurídico y regulador es revisar las leyes estatutarias y consuetudinarias sobre agua y las que afectan a la gestión de los recursos hídricos, con el fin de conseguir los objetivos previstos de gestión del agua en Nigeria, recomendar medidas para reforzar o modificar las leyes existentes y/o proponer la ejecución de nuevas leyes y medidas (instituciones y prácticas).

Al destacar antes los principales asuntos y desafíos, se señaló que no existe un marco político para la gestión de los recursos hídricos en Nigeria, que ha provocado la existencia de diversas agendas del agua independientes, fragmentación y falta de coordinación intersectorial así como la ausencia de mecanismos para la resolución de conflictos. En pocas palabras, existe una brecha institucional identificable junto a la brecha legal.

Por ello se recomienda la creación de una Comisión Nacional del Agua para salvar esta brecha, cuyo su mandato incluya el desarrollo de un marco político para la gestión de los recursos hídricos.

Además, la comisión se encargará de tareas de regulación. Como organismo regulador, se le debería conceder una independencia que permita el funcionamiento de mecanismos de regulación y supervisión sin la presión ni la influencia del gobierno o de los grupos de presión, de manera que se prepare el camino para un mejor proceso de aplicación de la ley que fomente la confianza de los inversores en los sectores privado y público.

Asimismo, su independencia garantizará la continuidad de las políticas del agua durante los cambios de gobierno.

Como organismo regulador, la Comisión se ocupará de:

- Concesión de licencias de agua con criterios técnicos
- Regulación y ajuste de precios (fijación de tarifas)
- Servicio de supervisión y normas de calidad (aplicación de la normativa)
- Control de la competencia (comprobar los abusos por monopolio)
- Facilitar el arreglo de las disputas (resolución de conflictos).
- Imponer sanciones por incumplimiento
- Prestar asesoramiento en otras cuestiones.

Para que la Comisión funcione eficientemente en el cumplimiento de su mandato, su organización deberá estructurarse a escala federal, estatal y local para que participen todas las partes implicadas.

La Comisión será el organismo principal que proporcione orientación para la gestión de los recursos hídricos en Nigeria. Del mismo modo, promoverá la coordinación intersectorial eficiente y el desarrollo de los recursos hídricos, facilitará la protección de la vida productiva de las inversiones federales actuales en infraestructuras construidas para núcleos de población, y proporcionará un marco jurídico y regulador claro y adecuado para los inversores (públicos y privados) en el sector del agua nigeriano con vistas a planificar y evaluar sus inversiones. La Comisión será además responsable de salvaguardar a la población nacional contra fallos en las estructuras hidráulicas, inundaciones, contenidos de sólidos, sedimentación en lechos fluviales y embalses, y también facilitará la participación de todos los usuarios del agua, incluyendo mujeres (como

gestoras del agua doméstica), agricultores y ganaderos, en la gestión de los recursos hídricos a nivel de las cuencas y las organizaciones de base.

B) Marco regulatorio justo

El análisis revela que factores políticos y sociales son los principales responsables de la limitación que impide la aplicación de las leyes de agua y saneamiento en particular y las leyes medioambientales en general. La disponibilidad de agua y la regularidad del suministro son productos de un aparato estatal sesgado en favor de los intereses de segmentos identificables de la sociedad. Las políticas responsables de esta situación apenas incorporan en sus bases la igualdad social y reflejan la distribución de poder en la sociedad.

Para que podamos establecer un marco regulador justo y aceptable, será necesario que el nuevo régimen se transforme de manera que se aleje de los estratos más altos. Por lo que concierne a las consideraciones políticas, será preciso permitir que los mecanismos de regulación y supervisión funcionen sin presiones ni influencias del gobierno o de grupos de presión, a fin de preparar el camino para un mejor proceso de aplicación de la ley que infunda confianza a los agentes del sector privado y público.

En segundo lugar, hay que romper el vínculo entre poder político/burocrático, corrupción y poder económico. Es posible conseguirlo separando las responsabilidades de construcción de infraestructuras hidráulicas de las responsabilidades de producción y distribución. La separación mejorará asimismo la solución de los conflictos y políticas interinstitucionales que han provocado que determinados organismos gubernamentales y ciudadanos de las capas sociales más altas paguen poco o nada por el consumo de agua.

En tercer lugar, el marco regulador basado en la gestión participativa será justo para todos. La gestión participativa de los recursos hídricos tendrá como centro de atención las personas y respaldará la realidad de sus propias prioridades. Cuando se eduque a la población correctamente sobre la necesidad de un uso y una gestión apropiados del agua, y cuando los ciudadanos se conviertan en sujetos de las políticas y las leyes en el marco de una gestión de los recursos hídricos orientada a las personas, éstos cooperarán voluntariamente con las autoridades reguladoras para satisfacción de los responsables del sector público y privado.

En cuarto lugar, el propio proceso de aplicación de la ley debe ser justo y equitativo. No ha de ser favorable a los poderosos y ricos de la sociedad. El enfoque equilibrado de las prácticas reguladoras mejorará el proceso de aplicación sostenible, que a su vez suscitará la receptividad social y la aceptación de los agentes privados y públicos. En última instancia, esto ayudará a preservar los recursos actuales, sin objetivos de desarrollo sostenible atenuantes para las generaciones futuras.

Concretamente sobre reglamentos de salubridad, el Decreto Federal de la Agencia de Protección del Medio Ambiente de 1988 es bastante exhaustivo. Hay disposiciones referentes al agua que prohíben los vertidos indiscriminados de residuos en las lagunas y aguas de Nigeria. Las malas condiciones de salubridad y de tratamiento de aguas residuales, la eliminación inadecuada de residuos sólidos y la canalización de aguas pluviales constituyen algunos de los problemas que afectan a la calidad del agua y al mismo tiempo plantean amenazas para la sanidad y el bienestar en todo el país. La Ley Medioambiental no distingue entre actividades del sector público y privado. Se considera que la aplicación escrupulosa de las disposiciones de esta ley contribuirá notablemente a mantener elevados niveles de calidad del agua en Nigeria.

3. CONCLUSIÓN

El bienestar general de la nación nigeriana requiere que los recursos hídricos del país se aprovechen al máximo de sus posibilidades, que el despilfarro, el uso irracional del agua o los métodos irracionales de uso del agua se eviten. La conservación del agua y la preservación de la calidad de ese agua deberán garantizarse con el objetivo de lograr un aprovechamiento razonable y adecuado de la misma en el interés de la mayoría, y que los fondos (públicos y privados) para el fomento y la expansión del consumo adecuado de los recursos hídricos se inviertan en el fin que mejor sirva al interés y el bienestar de las personas. El agua es uno de los recursos básicos de Nigeria, sujeto a apropiación en virtud de lo dispuesto en la ley. El control, el desarrollo, así como el aprovechamiento del agua para fines adecuados deben ser potestades atribuidas a una “Comisión Nacional del Agua”, que en cumplimiento de sus funciones tomará las medidas necesarias para asegurar una óptima utilización, conservación y protección de los recursos hídricos de Nigeria.

El despegue de la recién creada Agencia Reguladora Nacional para el Medio Ambiente y el Saneamiento (*National Environmental and Sanitation Regulatory Agency*, NESREA), responsable de las normas de calidad de las aguas, el control de la contaminación, el freno a la degradación medioambiental y de los humedales, entre otras funciones, se considera una representación de un avance satisfactorio en los ámbitos relacionados de gestión de los recursos hídricos y del medio ambiente.

No obstante, conviene mencionar que la mejor legislación sobre recursos hídricos y la mejor estrategia de gestión medioambiental deben contar con el respaldo de una regulación, ejecución e implantación efectivas sobre el terreno. Esta conclusión se afirma con la máxima gravedad, porque muchas leyes y planes de bienestar en Nigeria han tenido escasas ventajas y se han desaprovechado. Los intereses más elevados de consumo adecuado del agua y prosperidad económica

exigen una gestión y una administración nacional de los recursos hídricos limpia, viable y sostenible, preservada con métodos legislativos e institucionales que sean a la vez dinámicos y reformadores, pero siempre motivados y moderados por las necesidades de cada época. Si esto se consigue, el presente legará al futuro un rico patrimonio de agua capaz de perdurar durante muchas generaciones.

REFERENCIAS

LEYES PROMULGADAS/ DOCUMENTOS SOBRE POLÍTICAS

1. *Waterworks Act 1915*
2. *Minerals Act 1917 (Cap 226)*
3. *Public Health Act 1917*
4. *Oil in Navigable Rivers Act 1968*
5. *Petroleum Act 1969*
6. *Environmental Impact Assessment Act (LFN, 2004) (EIA Act)*
7. *River Basin Development Authorities Act (LFN, 2004) (RBDA Act)*
8. *Water Resources Act (LFN, 2004)*
9. *Constitution of Federal Republic of Nigeria, 1999*
10. *National Policy on Environment 1989*
11. *National Guidelines and Standards for Environmental Pollution Control in Nigeria 1991*
12. *National Effluent Limitation Regulation 1991*
13. *Pollution Abatement in Industries and Facilities Generating Wastes Regulation 1991*
14. *Waste Management Regulation 1991*

OTRAS FUENTES

- **GOLDFACE-IROKALIBE Joe** (1999) *“The Application of Water Resources Decree to the Development and Management of River Basin Development Authorities”*, Current Jos Law Journal (vol.5 No.5). Pages 139 – 152
- **GOLDFACE-IROKALIBE, Joe**, (2002), *Hacia un Marco Jurídico e Institucional Efectivo para una Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en Nigeria*. A.B.U. Zaria.
- **GOLDFACE-IROKALIBE Joe**, et al (2001), *WRMS, Legal and regulatory Framework (GAC) Final Report FMWR*.
- **International Union for the Conservation of Nature** (2002), *Water and Nature Initiative Part 1: Strategy*.MUSA, Inuwa K(2008), *NIWRMA Memo FMAWR*, Abuja, Nigeria.
- **WOUTERS, Patricia** (2000), *National and International Water Law: Achieving Equitable and Sustainable use of Water Resources*, Water International, Carbondale.OTEZE, Geoffrey, et al (2004), *Assessment of the Legal and Institutional Framework of the RBDAs in the Komadugu-Yobe Basin*.