

FORO NACIONAL AMBIENTAL

PROYECTO DE LEY DEL AGUA

MEMORIA

RESUMEN

El Foro Nacional Ambiental busca contribuir al debate sobre el proyecto de ley del Gobierno Nacional, por el cual se establecen medidas para orientar la planificación y la administración del recurso hídrico en el territorio nacional. El presente documento resume los argumentos expuestos durante el foro, incluyendo la sustentación del Gobierno Nacional y las apreciaciones de diversos analistas y comentaristas en relación con los contenidos y alcances del proyecto de ley. Los puntos se agrupan en tres secciones -pertinencia, alcances y aspectos específicos del proyecto de ley y se concluye con una sección con las recomendaciones planteadas por los participantes durante el foro.

INTRODUCCIÓN

El Foro Nacional Ambiental reconoce la importancia del manejo integral del agua en el país y por eso estimó de particular importancia contribuir al debate sobre el “Proyecto de Ley No 365 - Por el cual se establecen medidas para orientar la planificación y la administración del recurso hídrico en el territorio nacional”, que presentó el Gobierno Nacional a consideración del Congreso y se encuentra en trámite en la Cámara de Representantes.

El presente documento resume los argumentos expuestos durante el foro realizado el 15 de junio de 2005. Se presenta la sustentación del Gobierno Nacional y las apreciaciones de diversos analistas y comentaristas en relación con los contenidos y alcances del proyecto de ley. Entre las inquietudes que justifican considerar cambios significativos a la versión presentada por el Gobierno el día del foro, se destacan en esta introducción las siguientes:

- El proyecto deja vacíos preocupantes en los temas de concesiones y de cesiones de los derechos sobre éstas, y en general frente a las implicaciones

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
-FESCOL-



Facultad
de Administración



El proyecto deja vacíos preocupantes en los temas de concesiones y de cesiones de los derechos sobre éstas, y en general frente a las implicaciones económicas del uso del agua.

económicas del uso del agua. En particular, el proyecto trata con ligereza los alcances que los procesos de globalización y de comercio libre pueden tener en el manejo del agua en Colombia.

- Los contenidos del proyecto en relación con la planeación del territorio tienen el potencial de hacer más complejo e inmanejable el ordenamiento territorial, así como los procesos de planeación en estas materias.
- Una eventual ley del agua debe contribuir en forma significativa a consolidar un proceso de armonización normativa en este campo de política, desde una perspectiva de manejo integral de las aguas –superficiales, subterráneas y marinas.
 - Es indispensable que la normatividad garantice el acceso del agua como un derecho fundamental, en especial a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.
 - El lenguaje que utiliza el proyecto de ley no es exacto, lo cual deja vacíos que justifican debates y, de no precisarse, pueden facilitar pleitos por interpretaciones de la ley.

Este documento se divide en cuatro secciones: pertinencia del proyecto de ley, alcances del proyecto, aspectos específicos y recomendaciones.

1. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El Gobierno Nacional centra la justificación del proyecto de ley en la necesidad de responder con mayor propiedad a las proyecciones de escasez de agua estimadas por el IDEAM. Ante estas perspectivas, plantea los siguientes argumentos como justificación del proyecto de ley, en función de la planificación y la administración del recurso hídrico¹:

- A nivel organizativo: existen vacíos en el marco legal para la planificación y la administración, que requieren precisar competencias y directrices; carencias en las capacidades de las autoridades ambientales, entre las cuales se destacan la falta de armonización de instrumentos y la falta de precisión en el uso de instrumentos económicos y financieros, y limitantes en la participación ciudadana.
- A nivel económico y administrativo: hay incertidumbres en la seguridad jurídica para los usuarios, y condiciones de ineficiencia económica en el uso del agua.
- A nivel de planificación: existen inconsistencias en el desarrollo del territorio.

El Gobierno parte de entender el agua como un bien público, cuya administración le compete solo al Estado, y subraya entre sus consideraciones para formular el proyecto de ley: la avanzada regulación existente en el país en relación con los recursos naturales, con el agua como eje que estructura; la existencia del Sistema Nacional Ambiental, SINA, como ámbito organizativo adecuado para la gestión y conservación de los recursos naturales renovables, siendo las “Autoridades Ambientales Competentes”, AAC, entidades autónomas, el eje institucional articulador del manejo de dichos recursos; la necesidad de reconocer y ponderar las implicaciones

de la diversidad ambiental regional en el país; y la necesidad del fortalecimiento administrativo y financiero del SINA.²

En complemento al decreto 2811 de 1974 y a la Ley 99 de 1993, el proyecto plantea cuatro principios orientadores: la importancia estratégica del agua para garantizar la vida, el funcionamiento de los ecosistemas y el desarrollo del país; la eficiencia económica en el manejo del agua; la cuenca como unidad de planificación y administración; y la inversión a partir del concepto de solidaridad de cuenca, más allá de la jurisdicción de cada autoridad³.

Analistas presentes en el Foro plantean diversos interrogantes respecto a la pertinencia de introducir reformas a las normas del agua. Algunos hacen salvedades al hecho de adelantar cambios legales sin partir de una rigurosa evaluación de los éxitos y fracasos asociados a las políticas y normas vigentes.⁴ En particular, se cuestiona la aparente desconexión que se da entre el proyecto de ley en curso y el Código de los Recursos Naturales, en la medida en que el primero no parte de una evaluación juiciosa de los alcances del segundo y sus planteamientos representan desarrollos insuficientes de éste, sin lograr la necesaria compatibilización de las variadas normas disponibles en el tema.⁵ Se discute también el argumento de la escasez del recurso como justificación del proyecto, en la medida en que la exposición de motivos no aborda a fondo factores tales como las causas antrópicas, los sistemas tecnológicos y, en especial, las condiciones de ocupación del territorio.⁶

De otra parte, diferentes analistas estiman que las finalidades del proyecto de ley se pueden lograr afianzando el cumplimiento del cuerpo normativo existente y orientando en mejor forma el desempeño posible de las autoridades ambientales y del SINA en su conjunto.⁷ Más aún, dicen, teniendo en cuenta que el proyecto parece responder más a intereses

particulares o restringidos, y no a la búsqueda del mayor bienestar de los más desfavorecidos.⁸

Si bien plantean inquietudes sobre los argumentos del Gobierno para justificar la ley, los estudiosos del tema reconocen la existencia de vacíos en el manejo del agua⁹ e igualmente el cambiante contexto mundial de la economía que influencia su manejo y uso, advirtiendo sobre los riesgos de proceder con ligereza ante las presiones y los intereses asociados a este tema.¹⁰ A la vez, se llama la atención sobre lo inocuo de una legislación y una institucionalidad fortalecida, si el contexto macroeconómico nacional y la institucionalidad bilateral y multilateral no son propicios o dan señales contrarias a los propósitos esperados con las reformas. En el caso del contexto, determinados desempeños económicos permiten o restringen dinámicas en los mercados, favorables o contrarias a los objetivos de política esperados en este campo. En el caso de la institucionalidad internacional, los convenios de comercio, por ejemplo, pueden condicionar la soberanía y la gestión de las instituciones.¹¹

Las anteriores apreciaciones de unos y otros, llevan a considerar que en el debate se presentaron diferentes opciones frente al proyecto de ley, que fluctúan entre tres opciones: De una parte, hay quienes justificarían una ley del agua sólo si se asegura la fundamentación de una integralidad en el manejo del recurso o, en términos jurídicos, la armonización de la variedad de instrumentos legales requeridos para darle el necesario sustento normativo a su manejo y administración. De otra, están quienes tienen una interpretación pragmática, y optan por un proyecto de norma restringida, orientada a reforzar o complementar los ele-

Algunos hacen salvedades al hecho de adelantar cambios legales sin partir de una rigurosa evaluación de los éxitos y fracasos asociados a las políticas y normas vigentes.

mentos de planificación y administración del recurso. El Gobierno Nacional y algunos de los analistas consideran esta segunda visión como la salida escogida para atender compromisos del gobierno, contenidos en el Plan de Desarrollo y a los asumidos frente a organismos de la banca multilateral.¹² Finalmente, algunos consideran del todo improcedente la tramitación de un proyecto de ley del agua y estiman que lo recomendable es reglamentar las normas existentes.

2. ALCANCES DEL PROYECTO

El Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT, subraya los siguientes alcances generales esperados con el proyecto de ley propuesto¹³:

De otra parte, diferentes analistas estiman que las finalidades del proyecto de ley se pueden lograr afianzando el cumplimiento del cuerpo normativo existente y orientando en mejor forma el desempeño posible de las autoridades ambientales y del SINA en su conjunto.

- A nivel de gestión: la armonización de los criterios de calidad y cantidad en la aplicación de instrumentos de gestión y la incorporación del objetivo de calidad como elemento en la toma de decisiones.
 - A nivel económico: la oferta de mayor seguridad jurídica a los usuarios.
- Estos alcances esperados por el Gobierno, en concepto de algunos analistas, no responden satisfactoriamente a retos importantes del manejo y uso del agua, tampoco anticipan la respuesta oportuna a presiones y riesgos derivados de las dinámicas de los mercados y de las tendencias internacionales en la disponibilidad de agua y son insuficientes para lograr el cumplimiento de disposiciones ya existentes. Además, no priorizan la política de maximizar el bienestar y la equidad,¹⁴ que es vital para luchar contra la pobreza.
- Es así como cabe partir de una definición fundamental en el alcance del proyecto y es en el sentido de precisar si el uso del agua se reconoce como un derecho o como una necesidad. La primera interpretación, adoptada por el “Foro Alternativo Mundial del Agua”, implica asumir el agua como herramienta para la búsqueda del bien común y considerar el énfasis en la financiación colectiva. La interpretación del agua como necesidad, dicen algunos analistas, marca una pauta hacia privatizaciones y a un peso determinante de los mercados. Se considera que el proyecto de ley favorece tendencias hacia el enfoque del agua como necesidad, partiendo de principios como el de la importancia estratégica del agua y el de la eficiencia económica en su uso.¹⁵
- Otra línea de reflexión frente al enfoque y alcances del proyecto, parte de interpretar la descentralización más allá de un esquema administrativo, subrayando una definición que la asocie a objetivos de política como los de equidad, trans-
- A nivel institucional general: el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades ambientales; una mayor correspondencia entre los recursos financieros y administrativos con las obligaciones de las Autoridades; y el apoyo a la participación ciudadana.
 - A nivel de la planificación para la gestión: el fortalecimiento de la base de información; la definición y el fortalecimiento de los instrumentos de planificación de orden nacional y regional y los necesarios para una efectiva gestión; el reconocimiento del componente marino y costero en el ordenamiento nacional ambiental, y la aplicación de instrumentos de planificación, de comando y control, y económicos, para controlar su aprovechamiento; y la definición de la cuenca hidrográfica como el ámbito geográfico de referencia.

parencia y eficiencia, entendida esta última en un sentido amplio, con énfasis en procurar un mayor beneficio social. Una descentralización a fondo, sostiene esta línea de análisis, implicaría que la normatividad reconociera más los intereses de los pequeños productores e hiciera un mayor esfuerzo por descentralizar aquello susceptible de ser descentralizado a nivel de instancias locales y comunitarias. Esos objetivos de política deberían ser la orientación fundamental de una reforma como la propuesta, destacando, sin embargo, lo complejo y exigente que es responder a esta clase de retos.¹⁶ Más aún en un país como Colombia, en el que el protagonismo de grupos armados ilegales a nivel local es tan fuerte que podría incluso comprometer esa clase de propósitos.¹⁷

La ausencia o el insuficiente tratamiento de elementos considerados fundamentales, es la inquietud que lleva a otros analistas a cuestionar el enfoque básico del proyecto. Además del ya mencionado de equidad, se llama la atención sobre vacíos en relación con: la regionalización de los problemas y de los retos; la participación de los usuarios en forma organizada en instancias de planificación, administración y protección; las sanciones o cargas pecuniarias y el control a los sectores informales.¹⁸

Para otros, los alcances del proyecto de ley se perciben como limitados debido a que, en su concepto, no hace aportes significativos a la superación de las razones por las cuales importantes disposiciones vigentes no son aplicadas, o lo son en forma desdibujada, como sucede con las tasas retributivas o con la función esperada de los POT, herramienta de gran potencial para propiciar el uso adecuado del agua. En concepto de estos analistas, los contenidos del articulado del proyecto no brindan garantías para resolver problemas como la desarticulación con otras normas, la baja capacidad técnica para la generación y el manejo de información y la reducida capacidad para sancionar.¹⁹

3. ASPECTOS ESPECÍFICOS

Las siguientes inquietudes específicas sobre el proyecto, se pueden resumir así:

Planificación y territorio: La propuesta del Gobierno Nacional reitera o introduce tres tipos de planes: el Hídrico Nacional, el de Aguas Marinas y Costeras y los de Ordenación y Manejo de Cuencas. Los dos primeros se plantean como fuentes de criterios para orientar la gestión de las autoridades ambientales competentes. Los de ordenación y manejo se proponen como espacio para propiciar la participación de usuarios y comunidades en esta clase de instancias de planificación, a través de los Consejos de Cuencas, y como medio para establecer prioridades de gestión, siendo la cuenca el eje estructurante del ordenamiento. La elaboración del Plan Hídrico Nacional, PHN, contemplado a 20 años y como de obligatorio cumplimiento, la prevé el MAVDT independiente de ser o no aprobado el proyecto de ley. El de Aguas Marinas y Costeras será integrado a éste.²⁰

Los problemas asociados a la proliferación de herramientas de planificación y la posible tensión que los planes elaborados a nivel central pueden generar con la visión descentralizadora de la Ley 99 de 1993, son dos de las principales inquietudes expuestas por los críticos de la reforma.²¹ Como está planteado, el PHN podría ser una nueva fuente de retos de armonización en el campo de la planificación, entre otros, con planes como los de ordenamiento territorial y los de desarrollo municipal y con instancias como las eventuales Entidades Territoriales Indígenas, ETIS.

Estos alcances esperados por el Gobierno, en concepto de algunos analistas, no responden satisfactoriamente a retos importantes del manejo y uso del agua, tampoco anticipan la respuesta oportuna a presiones y riesgos derivados de las dinámicas de los mercados y de las tendencias internacionales en la disponibilidad de agua y son insuficientes para lograr el cumplimiento de disposiciones ya existentes.

El Gobierno Nacional argumenta la necesidad de los planes nacionales, cuya elaboración puede ser concertada con las regiones, por considerar básico partir de criterios de importancia nacional que orienten las metas, objetivos, plazos e inversiones prioritarias y la precisión de necesidades de reglamentación. De esta manera, según el Gobierno, se contaría con una herramienta fundamental para estar en condiciones de garantizar la disponibilidad de agua, reducir la contaminación hídrica, prevenir los riesgos hidrológicos, definir necesidades de investigación, identificar las cuencas hidrográficas prioritarias, aprovechar sosteniblemente el recurso subterráneo, planificar las aguas marinas y costeras y monitorear y hacer seguimiento al recurso.

La visión que se tenga sobre el territorio y las regiones será definitiva para dar a los planes considerados el alcance deseable o terminar por convertirlos en una

frustración más de los esfuerzos en el campo de la planificación. En este sentido, se cuestiona el excesivo énfasis en la cuenca como unidad de planificación, ya que son las actividades realizadas en un territorio más amplio las que determinan la situación de los cursos del agua. Se plantea como alternativa una visión del conjunto del territorio o, en otros términos, la necesidad de adoptar una visión más amplia e integral, sin desconocer por ello

la importancia del agua como uno de los referentes estructurantes de la gestión.²² En esta perspectiva, se llama la atención sobre el vacío existente debido a la falta de un estatuto de zonificación.²³

Si bien el proyecto deja amplio margen para las precisiones necesarias sobre diversos aspectos de su contenido, las disposiciones sobre el Plan Hídrico Na-

cional carecen de referencias detenidas sobre objetivos socio-económicos e incluso ambientales y acerca de criterios e indicadores de seguimiento y evaluación, con los cuales se orientaría su cumplimiento obligatorio.²⁴ Igualmente, algunos consideran que en el proyecto se parte de un tratamiento de las aguas superficiales y de las subterráneas como compartimientos estancos, sin la debida integralidad asociada con el manejo de estas dos fuentes.²⁵ Se advierte también sobre la necesidad de garantizar en el diseño de los planes nacionales una concepción desde las regiones hacia el centro y no al contrario.²⁶

Mercados, cesiones, tasas y tarifas: La economía del agua está en el centro de las discusiones sobre las implicaciones y los vacíos del proyecto de ley. Buena parte del debate durante el foro se relacionó con las inquietudes existentes frente al tratamiento dado en el proyecto a los temas económicos del agua, reflejándose así la percepción extendida sobre el proyecto de ser ante todo la respuesta a intereses empresariales restringidos.

El debate va desde los temas asociados al derecho del acceso al agua, hasta la conveniencia de la apertura a un mercado internacional cada vez más activo en estas materias. Así mismo, va desde subrayar los riesgos de la privatización hasta señalar la necesidad de alcanzar mayores niveles de racionalidad económica en el manejo del recurso hídrico²⁷. No deja de haber sesgos ideológicos que dificultan considerar y discutir opciones para la gestión de la economía del agua, al identificar los planteamientos sobre el manejo de los mercados con tendencias inevitables hacia procesos de privatización. Otros, en cambio, dan un peso fuerte al papel de los mercados, sin ponderar los riesgos asociados con situaciones inherentes a las dinámicas de éstos, que pueden intensificar tendencias inequitativas existentes en la actualidad.²⁸

Los alcances del proyecto de ley se perciben como limitados debido a que, no hace aportes significativos a la superación de las razones por las cuales importantes disposiciones vigentes no son aplicadas o lo son en forma desdibujada.

Existe consenso en que el agua es un bien cada vez más escaso y cuya protección es día a día más imperiosa, lo que exige ponderar con detenimiento las medidas económicas, los instrumentos económicos y financieros y el papel tanto de los mercados como del Gobierno Nacional para velar, ante todo, por el bienestar general.

A otro nivel, igualmente importante, se debe reconocer que la economía del agua y, por lo mismo, reformas como la propuesta, requieren partir de un análisis de los contextos macroeconómicos que la afectan y hacen viable o representen un obstáculo para algunas de las medidas administrativas y de planificación adoptadas, con el fin de orientar el manejo y el uso de este recurso.²⁹ Las decisiones macro (económicas, políticas e institucionales), nacionales e internacionales, marcan la pauta de cambios o reformas sectoriales o, en ocasiones, hacen inocuas o desvirtúan los alcances esperados con tales reformas. De hecho, esos contextos en la actualidad le restan márgenes de libertad al manejo del recurso, en comparación con épocas anteriores.³⁰

En un nivel más inmediato, las concesiones y la posibilidad de cederlas a terceros representan puntos álgidos del proyecto de ley y originan cuestionamientos a su orientación y a sus alcances. En primer lugar abren la posibilidad de establecer mercados, lo que no necesariamente implica el camino irreversible de la privatización, por estar hablándose de derechos de uso y no de propiedad.³¹ Al no existir cuentas del agua, establecidas y mantenidas con el debido rigor, el instrumento de las concesiones y, aún más, el de la cesión de los derechos sobre éstas, no sólo pierden fuerza, sino que además podría favorecer inequidades y colocar en riesgo la disponibilidad del recurso, en especial la del proveniente de fuentes subterráneas.³² Los riesgos de un tratamiento con ligereza del tema de las concesiones son grandes. La percepción

es que ese es en efecto el manejo dado en el proyecto a tan importante instrumento de gestión.³³ Las consecuencias pueden ser muy graves jurídica y económicamente, porque se corre el riesgo de repetir errores de otros países, que tuvieron como resultado la intervención de tribunales de arbitramento con fallos gravosos para los países y muy favorables a las transnacionales de la industria del agua, peor aún, en el contexto de las negociaciones bilaterales en función del libre comercio. La redacción debe ser en extremo cuidadosa, midiéndose todos los alcances posibles y evitando colocar al país en situaciones de vulnerabilidad.³⁴

El propósito de brindar seguridad jurídica es un argumento del Gobierno para justificar plazos y otras condiciones establecidas en diferentes apartes del proyecto de ley para las concesiones y las cesiones de estos derechos.³⁵ Sin embargo, esa seguridad jurídica, discuten los analistas, debe procurarse sin sacrificar derechos de acceso y, en general, haciendo énfasis en principios de equidad.³⁶

Cualquier reforma orientada a dinamizar los mercados, tiene que reconocer de entrada los usos de facto y los derechos consuetudinarios.³⁷ En un país en el que la informalidad rige en amplias extensiones del territorio y en diversas regiones, y en el que culturas centenarias tienen arraigadas prácticas de uso, los esfuerzos por administrar desde la óptica de reglas nacionales están llamados a interpretar y reconocer con acierto y claridad tales usos y derechos.³⁸ A la vez, procurando controlar los usos ilegales, en forma equivalente a como se hace con los legales.³⁹

Los problemas asociados a la proliferación de herramientas de planificación y la posible tensión que los planes elaborados a nivel central pueden generar con la visión descentralizadora de la Ley 99 de 1993, son dos de las principales inquietudes expuestas por los críticos de la reforma.

Las tasas y las tarifas son instrumentos con un gran potencial para inducir cambios de conducta y un nuevo tipo de racionalidad económica, siempre y cuando su diseño y aplicación sean adecuados. La percepción de especialistas es que la ley poco aporta en este sentido y sí introduce cambios como el re-uso de aguas tratadas, que sin una adecuada reglamentación pueden llegar a desvirtuar el alcance de estos instrumentos. Es fundamental contribuir a la aplicación de las disposiciones vigentes, en particular la posibilidad de transferir el costo de las tasas a los usuarios, en especial a los industriales, conforme a las reglamentaciones aprobadas por la Comisión Reguladora del Agua, CRA.⁴⁰

La financiación de los planes de cuencas a través de fiducias, como medio para propiciar la solidaridad de cuenca, en concepto de algunos analistas, está planteada en el proyecto de una manera demasiado genérica.⁴¹ Las fiducias tienen el potencial de contribuir a una mayor transparencia y, por lo mismo, deben tener unas pautas claras para quienes las reglamenten.

Algunos llaman la atención sobre la estrecha relación entre todo lo económico del manejo del agua y lo jurídico. De ahí su énfasis en lo indispensable que resulta una redacción rigurosa, con los términos apropiados, para evitar presiones internacionales y privadas que resten legitimidad a lo dispuesto y anticipando tensiones entre los mecanismos arbitrales y la gobernabilidad soberana de cada país.⁴²

Desarrollo institucional y Participación ciudadana: A menudo el desarrollo institucional y la participación ciudadana son tratados en forma separada, cuando en efecto cada uno depende del

otro y representan aspectos fundamentales del ciclo de las políticas y por ende de la base normativa. El concepto de gobernabilidad, que abarca una amplia variedad de elementos⁴³, se construye o tiene alcances limitados en la práctica, según conjugue o no esos dos aspectos y se dé un tratamiento sistemático e integral al recurso agua.⁴⁴ El proyecto de norma incluye diversas consideraciones sobre estos dos puntos, enfocados en general a un fortalecimiento de las autoridades ambientales y a la ampliación de las instancias de participación ciudadana.⁴⁵

Algunos de los comentaristas consideran que existe no solo una visión limitada del enfoque del proyecto en relación con estos dos pilares de la gestión, sino además advierten sobre los retrocesos que en materia de participación contiene el proyecto. Los Consejos de Cuenca serían consultivos a pesar de ser determinantes para el manejo del agua, conforme a lo planteado en la propuesta de reforma.⁴⁶ Las consultas públicas contempladas, pueden llegar a representar un retroceso respecto de las audiencias públicas destacadas en la Ley 99 y ese riesgo queda supeditado a la reglamentación, motivo por el cual se plantea el interrogante de si se justifica crearlas.⁴⁷ La descentralización se tiende a ver como unas medidas administrativas, antes que políticas, con el referente de la búsqueda de equidad, de transparencia y de eficiencia en función del bienestar.

En esta perspectiva, experiencias como la de las asociaciones de usuarios del agua en la zona de influencia de los cultivos de caña, resultan de particular importancia para su consideración en los cambios normativos, al reflejar los potenciales derivados de alianzas efectivas e innovativas en las relaciones entre los sectores empresariales, oficiales y comunitarios. Esta experiencia ilustra, entre otros puntos, sobre la posibilidad de inducir cambios favorables en los usos del agua por parte de los sectores empresa-

La economía del agua está en el centro de las discusiones sobre las implicaciones y los vacíos del proyecto de ley. Buena parte del debate durante el Foro se relacionó con las inquietudes existentes frente al tratamiento dado en el proyecto a los temas económicos del agua.

riales, sobre reforzar los espacios de participación y el sentido de apropiación del lado de las comunidades, sobre la ampliación de las opciones de financiación a partir de la iniciativa local y, de especial relevancia, sobre los márgenes de maniobra existentes dentro de la legislación vigente.⁴⁸

4. RECOMENDACIONES

De lo existente: Lo primero es que el MAVDT propicie un mayor y mejor uso de la normatividad y, en general, de la estructura legal vigente, y vincule la planeación de los usos del agua a los POT y a las regulaciones de los servicios públicos domiciliarios.⁴⁹ Así mismo, es necesario seguir fortaleciendo los mecanismos de seguimiento, control y sanción, a partir de sólidos sistemas de información, haciendo énfasis en lograr la efectividad de mecanismos de financiación como las transferencias del sector eléctrico y las sobretasas o los porcentajes del predial y en el uso de instrumentos como las tasas para inducir cambios de conducta y no como simples medios de recaudo.⁵⁰

Del proceso de elaboración del proyecto: Es indispensable ampliar las deliberaciones para la definición de los contenidos de la ley, partiendo de evaluaciones detenidas del sistema político e institucional que rige la administración del agua.⁵¹

Del enfoque: De insistirse en el proyecto de ley, lo primero es lograr que éste refleje un mayor esfuerzo por compatibilizar las normas existentes. También, se recomienda dar más énfasis a crear condiciones de equidad y eficiencia en sentido amplio, sin perjuicio de terceros y asegurando la conservación del recurso⁵², esto entendiendo la complejidad de temas como la equidad y la eficiencia, que requiere ir más allá de normas sobre el agua.⁵³ Ante todo, asegurar el derecho al acceso de todos al agua, pero

en especial a los más vulnerables, manteniendo una jerarquía de usos, en una realidad de usos múltiples y en la que se deben reconocer y valorar los esquemas tradicionales de manejo del agua.⁵⁴ A la vez, se estima deseable mantener la noción de asegurar derechos del agua en forma que se incentive la inversión, en un contexto que haga énfasis en procesos transparentes.⁵⁵ Ante las presiones internacionales es importante garantizar una reforma con un sólido enfoque de largo plazo y, a la vez, una adecuada interpretación de los retos generados por las limitadas capacidades de ejecución.⁵⁶

Del fortalecimiento institucional y de la participación: Ir más allá de los mecanismos formales de participación, considerando, entre otros temas, la valoración de experiencias como las de asociaciones de usuarios del agua y la promoción de instancias locales y comunitarias que estén en condiciones de cumplir funciones de administración y sanción, bajo un enfoque de descentralización a fondo.⁵⁷ Discutir la creación de un “Tribunal de Aguas”, una agencia de aguas que actúe como ente coordinador de entidades y de centros de mediación para la solución de situaciones conflictivas, comprendiendo en general el carácter cambiante de las capacidades técnicas requeridas.⁵⁸ Reconocer derechos consuetudinarios.

En relación con las concesiones: Partir de una adecuada valoración económica del agua, considerando no sólo la potencial asignación de derechos de uso, y reconociendo que los bienes ambientales tienen en sí mismos valor económico⁵⁹, en este caso un bien que es de dominio público y, por lo mismo, demanda una regulación adecuada de sus condicionalidades.⁶⁰ Abordar el tema

Las concesiones y la posibilidad de cederlas a terceros, representan puntos álgidos del proyecto de ley y originan cuestionamientos a su orientación y a sus alcances.

Lo primero es que el MAVDT propicie un mayor y mejor uso de la normatividad y, en general, de la estructura legal vigente, y vincule la planeación de los usos del agua a los POT y a las regulaciones de los servicios públicos domiciliarios.

económico del agua con todo el rigor jurídico y económico que las implicaciones de su uso exigen, con precisión, terminología apropiada e instrumentos para hacer obligatorio su cumplimiento cuando así se requiera, para evitar los riesgos de pleito y asegurar un mandato claro y una buena administración de los mercados del agua.⁶¹

Considerar la suspensión parcial o total del otorgamiento de concesiones, hasta tanto se disponga de cuentas del agua en cada región y se fijen prioridades, ya que no hacerlo puede colocar en situaciones de vulnerabilidad al Estado colombiano y a los grupos sociales más débiles, frente a los grandes concesionarios. Al otorgar las concesiones, considerar otros criterios además de los económicos, tener aforos firmes, dejar márgenes de disponibilidad más allá de los límites definidos por los caudales ecológicos, otorgarlas con condicionales, permitir tratamientos diferenciados por regiones y establecer incompatibilidades y derogaciones.⁶²

En general, prever un foro más específico para discutir estos temas de la economía del agua, convocando especialistas en mercados⁶³ y en el análisis del contexto internacional hacia tales mercados y a la privatización, enfatizando la defensa de los derechos de todos y el desarrollo de una capacidad para anticipar los alcances de los arbitrajes como instrumento promovido por los inversionistas extranjeros.⁶⁴

De las tasas: Conseguir que el MAVDT actúe como autoridad ambiental competente del orden nacional, para asegurar el cumplimiento de las normas vigentes en la aplicación de las tasas de uso del agua y las retributivas.⁶⁵

FUENTES CONSULTADAS

Arévalo, Carmen Helena: Proyecto de ley No 365. Cámara de Representantes – 22 de abril de 2005. Por el cual se establecen medidas para orientar la planificación y administración del recurso hídrico en el territorio nacional. Foro Proyecto Ley del Agua, 15 de junio 2005.

Barney, Guillermo: Asociaciones de Usuarios de las Cuencas hidrográficas del Valle del Cauca. Presentación ante Foro Proyecto Ley del Agua. Junio 15 de 2005.

Caicedo, Servio.

Colmenares, Rafael: Comentarios al proyecto de ley del agua. Foro Proyecto Ley del Agua, 15 de junio 2005.

Echavarría, Martha: Comunidades Rurales: Agua y Sector Agropecuario. Foro Nacional Ambiental. Proyecto Ley del Agua, 15 de junio 2005.

Gutiérrez, Nancy Patricia.

Millán, Mauricio.

Rovere, Martha: Propuestas para superar los vacíos legales identificados en el trabajo “Agua y diversidad biológica en América del Sur.” Nuevas tendencias en el derecho. Gobernabilidad del Agua en América del Sur. UICN. Reunión Foro Proyecto Ley del Agua, 15 de junio 2005.

Rudas, Guillermo: Comentarios sobre Concesiones y Permisos Tasas Ambientales e Instrumentos Financieros en la Legislación del Agua. Foro Nacional Ambiental. Junio 15 de 2005.

Solanes, Miguel: El Agua un bien público, con elementos comunes y privados. Presentación Power Point. Reunión Foro Proyecto Ley del Agua, 15 de junio 2005.

Uribe, Eduardo: La Descentralización en el Manejo de los Recursos Hídricos: Asunto de Equidad, Transparencia y Eficiencia. Foro Nacional Ambiental. Junio 15 de 2005.

NOTAS

- 1 Se infieren de la presentación de Carmen Elena Arévalo, Viceministra del MAVDT, ante el Foro Ambiental.
- 2 Arévalo, Carmen Elena; Gutiérrez, Nancy Patricia.
- 3 Ibid.
- 4 Colmenares, Rafael.
- 5 Colmenares, Rafael; Echevarría, Martha. Julio Carrizosa en sesión de debate.
- 6 Colmenares, Rafael; Echevarría, Martha en el último punto.
- 7 Colmenares, Rafael; Rudas, Guillermo; Uribe, Eduardo.
- 8 Uribe, Eduardo; Caicedo, Servio.
- 9 Por ejemplo, Servio Caicedo de ASOCARS, plantea la demora y los cambios ocurridos en diversas normas durante la última década, destacando los casos de las tasas de uso, las tasas retributivas y las licencias ambientales.
- 10 Solanes, Miguel; Colmenares, Rafael; Rudas, Guillermo; Uribe, Eduardo.
- 11 Solanes, Miguel.
- 12 Arévalo, Carmen Elena; Uribe, Eduardo.
- 13 Arévalo, Carmen Elena.
- 14 Colmenares, Rafael; Rudas, Guillermo; Uribe, Eduardo; Solanes, Miguel.
- 15 Colmenares, Rafael.
- 16 Uribe, Eduardo.
- 17 Julio Carrizosa durante sesión de discusión en el Foro.
- 18 Echevarría, Martha.
- 19 Rudas, Guillermo.
- 20 Arévalo, Carmen Elena.
- 21 Colmenares, Rafael; Uribe, Eduardo.
- 22 Echevarría, Martha; Rudas, Guillermo; Colmenares, Rafael; Uribe, Eduardo.
- 23 Colmenares, Rafael.
- 24 Solanes, Miguel.
- 25 Ibid.
- 26 Colmenares, Rafael; Uribe, Eduardo; Caicedo, Servio.
- 27 Colmenares, Rafael; Uribe, Eduardo; Solanes, Miguel.
- 28 Colmenares, Rafael; Solanes, Miguel; Rudas, Guillermo; Uribe, Eduardo; Echevarría, Martha. Otras apreciaciones en este sentido se dieron durante el Foro del Agua, por parte de Manuel Rodríguez y Julio Carrizosa.
- 29 Solanes, Miguel.
- 30 Ibid.
- 31 Uribe, Eduardo; Solanes, Miguel; Colmenares, Rafael; Rovere, Martha.
- 32 Colmenares, Rafael.
- 33 Uribe, Eduardo; Solanes, Miguel; Rudas, Guillermo.
- 34 Solanes, Miguel.
- 35 Arévalo, Carmen Elena.
- 36 Uribe, Eduardo; Solanes, Miguel. Manuel Rodríguez en sesión de discusión en el Foro.
- 37 Solanes, Miguel; Echevarría, Martha.
- 38 Solanes, Miguel.
- 39 Echevarría, Martha.
- 40 Rudas, Guillermo.
- 41 Echevarría, Martha.

Abordar el tema económico del agua con todo el rigor jurídico y económico que uso exigen, con precisión, terminología apropiada e instrumentos para hacer obligatorio su cumplimiento, cuando así se requiera, para evitar los riesgos de pleito y asegurar un mandato claro y una buena administración de los mercados del agua.

- 42 Solanes, Miguel.
- 43 Martha Echevarría presenta una lista exhaustiva de aspectos que determinan la gobernabilidad del uso y la conservación del agua y ameritan ser consideradas en la elaboración de normas. Entre estos se destacan: Compromiso, conocimiento y capacidad de acción; principios de ética y solidaridad; claras funciones de las organizaciones; leyes y normas avaladas por experiencia y adaptables por cuenca; institucionalidad estable, visible, confiable y con roles claros; roles e instancias de decisión y solución de conflictos; representatividad calificada y legal de directivos; ética y transparencia en las decisiones y contabilidad; publicación y entendimiento claro de cobranzas; sectores de servicios públicos bien organizados; estándares, procedimientos y criterios aceptados; evaluaciones; carrera profesional estable y calificada; regulación de actores exógenos al tema; informaciones actualizadas; registro de otorgamiento de derechos de agua, padrones de usuarios y tipo o lugar de acceso; acceso a servicios eficientes de soporte; formación profesional evolutiva de acceso permanente; responsabilidades claras y punibles; normas de contratación, concesiones, venta y otras negociaciones claras; financiamiento claro, legalizado y asignado.
- 44 Rovere, Martha.
- 45 Arévalo, Carmen Elena.
- 46 Colmenares, Rafael.
- 47 Ibid.
- 48 Barney, Eugenio.
- 49 Rudas, Guillermo.
- 50 Ibid.
- 51 Colmenares, Rafael.
- 52 Solanes, Miguel; Uribe, Eduardo; Echevarría, Martha.
- 53 Julio Carrizosa durante sesión de discusión.
- 54 Solanes, Miguel; Echevarría, Martha.
- 55 Solanes, Miguel.
- 56 Echevarría, Martha.
- 57 Rovere, Martha; Uribe, Eduardo.
- 58 Esta propuesta la plantea Martha Echevarría. En el contexto de austeridad fiscal, sería necesario estudiar el cumplimiento de las funciones planteadas en el marco de la institucionalidad existente.
- 59 Martha Rovere en sesión de discusión.
- 60 Miguel Solanes durante sesión de discusión.
- 61 Miguel Solanes en sesión de discusión.
- 62 Colmenares, Rafael; Solanes, Miguel.
- 63 Solanes, Miguel.
- 64 Rafael Colmenares y Miguel Solanes durante sesión de discusión.
- 65 Rudas, Guillermo.

EL FORO NACIONAL AMBIENTAL ES UNA ALIANZA ENTRE ECOFONDO, LA FUNDACIÓN ALEJANDRO ÁNGEL ESCOBAR, LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA -FESCOL, LA FUNDACIÓN NATURA, GTZ -PROGRAMA AMBIENTAL, TROPENBOS INTERNACIONAL COLOMBIA, Y LA FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, QUE INICIÓ SUS ACTIVIDADES EN 1997, COMO UNA INSTANCIA DE CARÁCTER PERMANENTE. EL FORO ES UN ESPACIO PARA LA REFLEXIÓN QUE BUSCA LA INTEGRACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN COLOMBIA.

CONSEJO DIRECTIVO: CAMILA BOTERO, MARTHA CARDENAS, JUANITA CASTAÑO, RAFAEL COLMENARES, ELSA MATILDE ESCOBAR, CARLOS RODRÍGUEZ, MANUEL RODRÍGUEZ (PRESIDENTE)