



LA GESTION DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS EN COLOMBIA Y SU PAPEL EN LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS POR EL USO DEL AGUA

WATERSHED MANAGEMENT IN COLOMBIA AND ITS ROLE IN CONFLICT RESOLUTION FOR WATER USE

GESTÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS NA COLÔMBIA E O SEU PAPEL NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS PELO USO DA ÁGUA

Oscar Buitrago Bermúdez

Doutor en Geografía.

Profesor Titular, Universidad del Valle, Cali – Colombia

E-mail: osbube@yahoo.com

Resumen: Se exponen los procesos de gestión de los recursos hídricos en Colombia, considerando tres aspectos fundamentales: primero, se exploran los alcances de las normas, leyes e instituciones que el Estado colombiano ha creado desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días, para realizar la gestión del agua por cuencas hidrográficas; segundo, a partir de distintas investigaciones realizadas por el autor se muestran las debilidades que actualmente presenta el sistema de gestión ambiental que se extiende al manejo del agua; y por último, se muestran algunos casos del conflicto por el uso del agua entre la agricultura y los asentamientos humanos, en los que se evidencia la incapacidad del Estado colombiano y sus distintos gobiernos para darles adecuada salida, así como la falta de organización activa de los usuarios.

Palabras clave: gestión del agua, Colombia, participación, conflicto por el agua.

Palabras Claves: Gestión del Agua, Colombia, Participación, Conflicto por el Agua.

Abstract: The processes for managing water resources in Colombia are presented considering three aspects: first, the exploration of the scope of rules, laws and institutions that the Colombian government has created since the mid-twentieth century until today for water management in watershed; second, based on different researches conducted by the author, currently the environmental management system extended to water management presents weaknesses; and finally, some cases of conflict over water use between the farming and human settlements, in which shows the failure of the Colombian government and its individual governments to give appropriate output and lack of active organization of the users.

Keywords: Water Management, Colombia, Participation, Conflict Over Water.

Resumo: Expõe-se os processos de gestão dos recursos hídricos na Colômbia, considerando três aspetos fundamentais: primeiro, exploram-se os alcances das normas, leis e instituições que o Estado colombiano tem criado desde a segunda metade do Século XX até nosso dias, para realizar a gestão da agua por bacias hidrográficas; segundo, considerando as distintas pesquisas realizadas pelo autor

mostram-se as fraquezas que atualmente apresenta o sistema de gestão ambiental dos recursos hídricos; e por último, apresentam-se alguns casos de conflito pelo uso da água entre a agricultura e as pequenas cidades, o que evidencia a incapacidade do Estado colombiano e seus distintos governos para dar adequada solução, assim como a poucos níveis organizativos dos usuários.

Palavras-chave: Gestão da Água, Colômbia, Participação, Conflito pela Água.

Alcances normativos e institucionales

La planificación de cuencas hidrográficas en Colombia tiene una amplia tradición que se remonta a los planes de manejo formulados hacia la década de 1950 por el consultor norteamericano David Lilienthal quien había tenido enorme éxito en la formulación y ejecución del plan de desarrollo del Valle del Río Tennessee en los Estados Unidos, conocido como TVA, el cual tuvo como lema “poder económico para todos en el TVA” y por objetivos regular el caudal del río, mejorar su navegación, producir energía hidroeléctrica barata, modernizar la infraestructura, reforestar, convertir en útil una tierra azotada por las inundaciones de un enorme río y desarrollar la agricultura y la industria para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los 7 estados por los que pasa el río. El TVA fue un éxito rotundo y aun hoy es considerado un ejemplo de lo que se puede hacer para promocionar el desarrollo económico de una región. En 1951 Lilienthal fundó su propia empresa de consultoría y se enfocó hacia clientes extranjeros. Es así como la élite empresarial vallecaucana importa sus ideas y las implanta en la cuenca alta y media del río Cauca. Hasta este hecho histórico, en Colombia sólo se formulaban tímidas políticas orientadas a la reforestación que tenían como alcance fundamental la escogencia de las áreas para la siembra de árboles.

Por estos años Colombia asistía a una forma de proyección espacial de las políticas, basada principalmente en la idea de aplicación de técnicas ingenieriles hidráulicas para dominar y controlar la supuesta rebeldía de las aguas de los ríos andinos. A la par con esta iniciativa de manejo regional de las aguas del río Cauca, aparecen otras acciones del gobierno militar del General Gustavo Rojas Pinilla (1953 – 1957) para quien la ingeniería civil era la herramienta fundamental para cumplir el modelo de desarrollo lineal impuesto por la modernidad occidental. Bajo esta idea se realiza la planificación de cuencas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Obras ingenieriles basadas en la fundición de concreto son la base para el manejo de la escorrentía y el tránsito de avenidas. Es bajo este modelo que en la década de 1954 se crea la primera corporación autónoma de desarrollo regional, cuyo fin fundamental

era el control ingenieril del agua para la producción de energía eléctrica, la gran agricultura y la industria, pero sin contar con el adecuado conocimiento técnico y social de las áreas intervenidas.

En 1968, al reestructurarse el sector agropecuario, se creó el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), el cual tenía entre otras responsabilidades la de adelantar labores de ordenación de cuencas hidrográficas, y promover su desarrollo integral y la reglamentación, administración, conservación y fomento de las aguas superficiales y subterráneas. La tendencia predominante del INDERENA fue la de fundamentar la planificación del manejo de las cuencas en numerosos y detallados estudios, sin que estos obedecieran a unos objetivos claros, con respecto a su manejo (LONDOÑO, C. 2001).

Colombia asume los principios emanados de la Conferencia de Estocolmo de 1972 y poco tiempo promulga su del Código Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente en 1974, con el que se da inicio a la formulación de políticas de Estado relacionadas con la ordenación de las cuencas hidrográficas, con fuerte énfasis en la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y la solución de problemas a partir de la ejecución de obras y tratamientos ingenieriles. Este Código deja ver la presencia de un discurso técnico autárquico para la gestión de las cuencas hidrográficas; así por ejemplo en el ámbito de las responsabilidades de la administración pública se evidencia esa visión: “dar concepto previo para obras u operaciones de avenamiento, drenaje y riego y promoverlas o construirlas cuando falte la iniciativa privada; autorizar modificaciones de cauces fluviales; señalar prioridades para el establecimiento de proyectos y para utilización de las aguas y realización de planes de ordenación y manejo de las cuencas, de acuerdo con factores ambientales y socioeconómicos”. Es de resaltar que el agua adquiere en este modelo de gestión ambiental una connotación de recurso natural renovable, perspectiva que hoy en día ha cambiado radicalmente.

Esta visión ingenieril para el manejo de las cuencas hidrográficas supuso su existencia como una cosa independiente de la superficie terrestre y de las relaciones sociedad naturaleza, lo cual tuvo fuertes implicaciones de escala al promover una forma de pensamiento que olvidó tres cosas: 1) que casi toda la superficie terrestre es un área de drenaje de aguas superficiales o subterráneas; 2) que la energía que mueve el ciclo del agua es descomunal frente a las pretensiones humanas de controlarlo todo a través de la técnica y 3) que los seres humanos con su actuar tienen la capacidad de cambiar la natural regulación del ciclo hidrológico. Esto queda más

claro cuando en el artículo 314 del mencionado Código se dice que es responsabilidad de la administración pública “Velar por la protección de las cuencas hidrográficas contra los elementos que las degraden o alteren y especialmente los que producen contaminación, sedimentación y salinización de los cursos de aguas o de los suelos”, frase que evidencia desconocimiento de la magnitud de los hechos naturales y sociales asociados a la superficie terrestre.

Por otro lado, en este mismo Código queda muy claro el limitado papel de los usuarios de la cuenca al decir que “para la estructuración de un plan de ordenación y manejo se deberá consultar a los usuarios de los recursos de la cuenca y a las entidades, públicas y privadas, que desarrollan actividades en la región”. De acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española consultar tiene varias connotaciones, pero en el contexto en que se usa la palabra se entiende que se refiere únicamente a pedir parecer, dictamen o consejo, sin implicar obligatoriedad y cumplimiento de dicho parecer. Por otro lado, el Código permite la creación de asociaciones de usuarios de aguas, constituidas por quienes se aprovechen de una o más corrientes de un mismo sistema de reparto o tengan derecho a aprovechar las de un mismo cauce artificial. Este Código también manifiesta que es deber de la administración pública promover la asociatividad para la conservación de cuencas hidrográficas, cosa que derivó posteriormente en muchas organizaciones no gubernamentales en todo el país cuyo lema es la defensa de las cuencas, pero nunca en escenario de participación para la toma de decisiones sobre la ordenación y manejo de las mismas.

Para 1981 se promulga el Decreto 2857, el cual desarrolla algunas disposiciones del Título del Código Nacional de Recursos Naturales correspondiente al ordenamiento de Cuencas Hidrográficas. En este decreto “la ordenación de la cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo de sus recursos y la orientación y regulación de las actividades de los usuarios, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la preservación de la estructura físico - biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos”. En este artículo se evidencia la preocupación por la sostenibilidad económica y ambiental como perspectiva de manejo de las cuencas; sin embargo, el alcance de la participación de los usuarios se limita a conocer y formular recomendaciones sobre su ordenación, pero nada más.

De igual manera, en este decreto se expresa la visión tecnicista sobre la gestión de cuencas cuando se establecen criterios a partir de los cuales se debe

declarar una cuenca en ordenación: 1) cuando se requiera proteger o construir obras de infraestructura destinadas al control, defensa o aprovechamiento de los recursos hídricos; 2) cuando del aprovechamiento de sus recursos naturales se pueda derivar desequilibrios físicos o químicos y ecológicos del medio natural, que pongan en peligro la integridad de la cuenca o cualquiera de sus recursos en particular; 3) cuando se presente un desequilibrio generalizado del medio ecológico en tal forma que ocurra o pueda ocurrir degradación de las aguas o de los suelos, en su calidad y cantidad; 4) cuando para la ejecución de planes o programas oficialmente adoptados, sea necesario el aprovechamiento de las aguas para fines de consumo humano, incremento de la producción agropecuaria, desarrollo hidroenergético, industrial, navegación y transporte fluvial u otras de igual significación e importancia. Al indagar por las formas de participación social promovidas por el decreto se evidencia una clara posición tecnocrática y burocrática que desliga la participación democrática de los usuarios de los recursos naturales de la cuenca.

Ya para 1984 se promulga el Decreto 1594 con el que se hace énfasis principalmente en la creación de instrumentos para controlar la calidad del agua, estableciendo criterios para ser utilizados como base de decisión en el ordenamiento, la asignación de usos al recurso y la determinación de las características del agua para cada uso. El Título II de este Decreto hace alusión a la necesidad de ordenar el recurso hídrico con base en: los usos existentes; las proyecciones de usos de agua por aumento de demanda y por usuarios nuevos; el establecimiento de los modelos de simulación de calidad que permitan determinar la capacidad asimilativa de sustancias biodegradables o acumulativas y la capacidad de dilución de sustancias no biodegradables; los criterios de calidad y normas de vertimiento establecidos, vigentes en el momento del ordenamiento; la preservación de las características naturales del recurso; la conservación de límites acordes con las necesidades del consumo y con el grado de desarrollo previsto en el área de influencia del recurso; el mejoramiento de las características del recurso hasta alcanzar la calidad para el consumo humano y las metas propuestas para un conveniente desarrollo en el área de Influencia. Si bien este Decreto manifiesta la necesidad de ordenar el recurso hídrico, la tendencia general en Colombia fue la de ordenar el uso del suelo en las cuencas hidrográficas dejando de lado lo promulgado en estandares, cosa que se manifiesta en el resto de ordenamientos que hasta la fecha han existido en el país.

Para la década de 1980 las organizaciones de orden planetario comienzan a promover acuerdos internacionales sobre manejo del medio ambiente, en temas

específicos como hidrocarburos, asentamientos humanos, manejo de residuos tóxicos, muchos de los cuales al ser firmados por Colombia, propician un componente importante de contexto que va tener cabida en la actual Carta Magna colombiana. Es con la Constitución de 1991 que el país entra a un proceso de modernización de leyes e instituciones que resulta en la creación, entre otras estructuras estatales, del Sistema Nacional Ambiental (SINA) el cual tiene como propósito fundamental organizar e integrar la planificación y gestión ambiental y de recursos naturales en el país, antes dispersa en distintos ámbitos institucionales y con alcances limitados en lo que tiene que ver con el agua, como ya se mostró. La Constitución de 1991 expresa fielmente las ideas provenientes de las organizaciones globales proambientalistas y más de 60 artículos tienen que ver con el medio ambiente y los recursos naturales, ninguno de ellos específicamente con el agua. El Enfoque ambiental de la Constitución es el Desarrollo Sostenible bajo el precepto fundamental de garantizar un ambiente sano para el hombre y conservar los recursos naturales; de igual manera señala que la responsabilidad ambiental es tanto del Estado como de la Sociedad civil, para lo cual se debe fomentar la participación ciudadana. Esta carta magna se ha criticado severamente por su posición ambivalente frente al tema ambiental (desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales), al contraponerlo a la libertad económica, la libre competencia económica y la garantía de la propiedad privada, hecho que ha facilitado que los últimos gobiernos del país hayan instaurado un modelo extractivista de los recursos naturales, principalmente de minerales, suelo y agua, que supone erradamente una equivalencia entre el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos.

El SINA, instaurado a través de la Ley 99 de 1993, es una estructura estatal orientada a la administración del sector ambiental en el país, la cual es definida como “el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales”, entre los cuales se destacan el desarrollo sostenible bajo los preceptos de la Cumbre de Río, como orientador del desarrollo económico y social; la biodiversidad como patrimonio nacional e interés de la humanidad, la protección especial de zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos; la prioridad del uso del recurso hídrico para consumo humano; y, el manejo democrático, descentralizado y participativo del sector ambiental. Esta misma Ley crea una estructura administrativa territorial en tres niveles: el nacional encabezado por el

Ministerio del Medio Ambiente, el cual desde su fecha de promulgación, ha cambiado de funciones y nombres en tres oportunidades; el regional conformado por las Corporaciones Autónomas Regionales y los Departamentos; y el local, constituido por los municipios y distritos. Cada uno de estos niveles tiene responsabilidades ambientales concretas fundamentadas en principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario.

En cuanto al manejo de cuencas hidrográficas según la Ley 99 de 1993, cada nivel administrativo territorial tiene sus respectivas responsabilidades. El Ministerio del Medio Ambiente fijará las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas; también es privativo del ministerio otorgar la licencia para el trasvase de caudales que superen los 2m³/s. Las Corporaciones Autónomas Regionales ordenarán y establecerán las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción; promoverán y ejecutarán obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción; cuando una cuenca hidrográfica esté compartida por dos o más corporaciones autónomas regionales, se creará una comisión conjunta encargada de concertar, armonizar y definir políticas para su manejo ambiental. Los municipios y distritos tienen como responsabilidad promover, cofinanciar o ejecutar obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas.

Esta Ley también crea instrumentos económicos para el manejo de las cuencas hidrográficas al decir que “todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1% en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto”. Este cobro se realizará sólo una vez y con base en los costos de ejecución del proyecto.

La formulación de instrumentos económicos ha propiciado en algunas regiones del país que los grandes usuarios privados del agua organicen asociaciones

de usuarios del recurso hídrico para realizar inversiones en las cuencas, articulando a las comunidades de las partes altas de las cuencas para que reciban pequeños beneficios en forma de proyectos productivos por la protección de nacimientos y cauces de ríos; algo que hoy en día recibe el nombre de pago por servicios ambientales.

En 2002 se promulga el Decreto 1279 para la ordenación de cuencas hidrográficas que genera una gran dinámica en el país animada por el deseo del Ministerio del Medio Ambiente de formular los planes de ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas prioritarias. En este decreto se indican las fases que componen la elaboración de un plan de manejo y ordenación de una cuenca hidrográfica. En el tema de participación solamente se menciona que los usuarios deberán ser informados de la decisión de la autoridad ambiental sobre la puesta en marcha de la elaboración del plan, asimismo, en la fase prospectiva, la respectiva autoridad ambiental competente pondrá en conocimiento de los usuarios de la respectiva cuenca, el documento sobre los diferentes escenarios de ordenación de la misma. Bajo este decreto el país se dividió en 309 cuencas hidrográficas susceptibles de tener plan de manejo y ordenación, de las cuales al año 2010 101 ya lo habían adoptado. En los procesos de elaboración de los planes tanto usuarios como comunidades solo fueron consultados e informados; los concejos de cuenca sólo fueron creados como instancia de apoyo para la formulación de los planes. Según la valoración del Ministerio del Ambiente frente a este proceso, los principales problemas en la elaboración de estos planes son de carácter técnico, pero nunca pone en tela de juicio la forma autoritaria cómo se elaboran y su utilidad dentro de los procesos de planificación territorial en el país.

Para el año 2012 se promulga el Decreto 1640 de 2012 el cual tiene la intención de reunir los distintos instrumentos de planificación de cuencas hidrográficas, considerando distintas instancia de planificación, tipo e instancias de participación y el necesario conocimiento de la oferta, la demanda y la calidad sobre el recurso hídrico. En cuanto a las instancias de planificación considera el tamaño de la cuenca, desde las macro hasta las micro, estableciendo sus respectivos tipos de planes y formas de participación. Para las cinco (5) macrocuencas del país se harán planes estratégicos como marco de referencia para las escalas inferiores. El decreto indica la creación del Consejo Ambiental Regional de Macrocuenca constituido por el Ministro del Medio Ambiente, un Director de Corporación Autónoma Regional, un Gobernador, los Alcaldes municipales, un representante de los sectores interesados y los demás que

considere relevante. Como se ve este es un esquema de participación cuenta con poca representatividad y claridad en la forma de distribuir el poder en la Macrocuena y su papel no pasa de participar en la formulación del plan y la promoción de intereses sectoriales.

A escala de mesocuenca el Decreto menciona la forma de elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuenca y la forma de participación a través de un consejo de cuenca, que a diferencia de la escala anterior, cuenta con mayor representatividad, pero sus alcances son los mismos, es decir no pasa de ser un órgano consultivo el cual funcionará durante la elaboración y ejecución del plan. La participación ciudadana no pasa hacer recomendaciones y observaciones a través de sus representantes en el Consejo de Cuenca.

Como se puede observar a lo largo de las últimas décadas, el país ha contado con una extensa normatividad para el manejo del agua, en la que se visualiza un fuerte dominio del tecnicismo como una forma unívoca del manejo del agua, en particular, y de la naturaleza, general. Por otro lado, las distintas formas de participación solo aparecen recientemente con la modernización del Estado y la entrada de la idea de democracia participativa; sin embargo, esta dimensión social no ha llegado a consolidarse por distintos motivos, principalmente por el desconcierto histórico que sufre la sociedad colombiana, la cual se ha venido enfrentando a situaciones de violencia y conflicto ante los cuales el Estado no ha respondido acertadamente.

Conflictos por el uso del agua en Colombia

Es evidente que la gestión de los recursos hídricos en Colombia es un campo que le corresponde principalmente al sector ambiental, siendo las Corporaciones Autónomas Regionales las que monopolizan, por la misma estructura centralista del Estado, todas las responsabilidades ambientales de los recursos naturales, entre ellos el agua (BUITRAGO, O. 2012).

En el caso colombiano la modernización del Estado Nacional Liberal trajo consigo la reducción de sus responsabilidades sociales; así, muchas de las políticas y estrategias propuestas para la gestión ambiental y de los recursos naturales quedaron sin apoyo institucional, con lo cual la realidad material de la conservación ambiental y el aprovechamiento racional de los recursos naturales quedó lejos de los deseos constitucionales.

En este sentido Buitrago y Leal (2012) argumentan que en Colombia el sistema político es afectado por: primero, el modelo neoliberal el cual opera regional y localmente como una herramienta del sistema mundo capitalista, debilitando las instituciones públicas y territorios hecho que facilita su actuar; segundo, la politiquería y corrupción como formas tradicionales de relacionamiento social, las cuales son aprovechadas para consolidar el modelo neoliberal; y tercero, el conflicto generado por el enfrentamiento armado en el país el cual envuelve al Estado, la guerrilla y el paramilitarismo, que disputan el poder para imponer sus territorialidades. Esos elementos son reconocidos por los actores públicos y privados como prácticas sociales y fuerzas territoriales que complican la acción de la gestión y planificación ambiental.

Los conflictos por el uso del agua en Colombia se manifiestan de diversas maneras. Con el avance del modelo de modernidad asumido por el Estado colombiano durante los últimos siglos, la minería, agricultura y expansión urbana, han propiciado una fuerte presión sobre el agua generando disputas su posesión, en las que los agentes más débiles terminan adecuándose a las condiciones de dominio impuestas por los agentes más fuertes. Veamos el caso de la demanda para consumo urbano y el agrícola.

Agua urbana y agricultura

En el área de influencia metropolitana de Cali el potencial conflicto por el uso del agua tiene una variada tipología: el más significativo acontece por la pésima calidad del agua que la ciudad toma del río Cauca para su abastecimiento, causada por la contaminación difusa generada por los agronegocios y la disposición de aguas residuales domésticas urbanas a montante. El problema ambiental se profundiza cuando el río recibe el agua residual de la misma ciudad de Cali. La Figura 1, muestra cómo el Índice de Calidad del Agua (ICA) en el río Cauca es ya bastante bajo en la planta de tratamiento de agua potable y como desciende vertiginosamente aguas después del paso su paso por la ciudad. Desde el punto de vista de las autoridades ambientales y sanitarias tal situación es solo un problema ambiental, pero es evidente que se presenta un potencial de conflicto, entre la ciudad de Cali y los municipios aguas arriba de la ciudad, el cual puede ser resuelto bajo los principios de consenso y compromiso de los actores sociales envueltos. Alcaldías municipales, gobiernos departamentales, autoridades ambientales regionales, usuarios, sociedad civil y

gobiernos nacionales, deben entender que la descontaminación de las aguas del río Cali es responsabilidad de todos como recomienda la CPN de 1991.

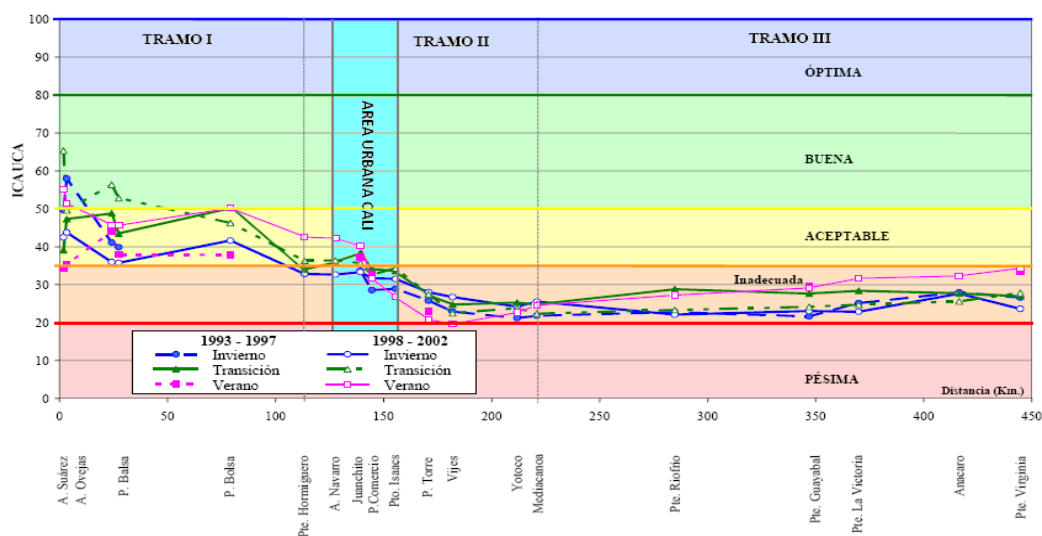


Figura 1. Calidad del agua en el río Cauca según el índice ICAUCA. Periodo 1993-1997 y 1998-2002.

Fuente: CVC - UNIVALLE citado por Galvis et al. (2009).

Además de eso, la mayor estación de tratamiento de agua potable de la ciudad está localizada algunos kilómetros aguas abajo de la desembocadura del canal colector de aguas lluvias urbanas, llamado Canal Sur, el cual pasa por el costado sur del relleno sanitario de Navarro, que ha sido considerado fuente de cargas contaminantes al canal y, por tanto, al río Cali (Ver Figura 2). Este es un problema ambiental que presenta un conflicto por el uso del agua del río Cauca entre la empresa abastecedora de agua potable y las autoridades ambientales urbana y regional, que no han dado la adecuada solución a los problemas de contaminación en la cuenca alta y media del río Cauca. Por cuenta de la baja calidad del agua en el río Cauca es muy frecuente interrumpir el servicio de agua potable en la ciudad como se muestra en la figura 3.

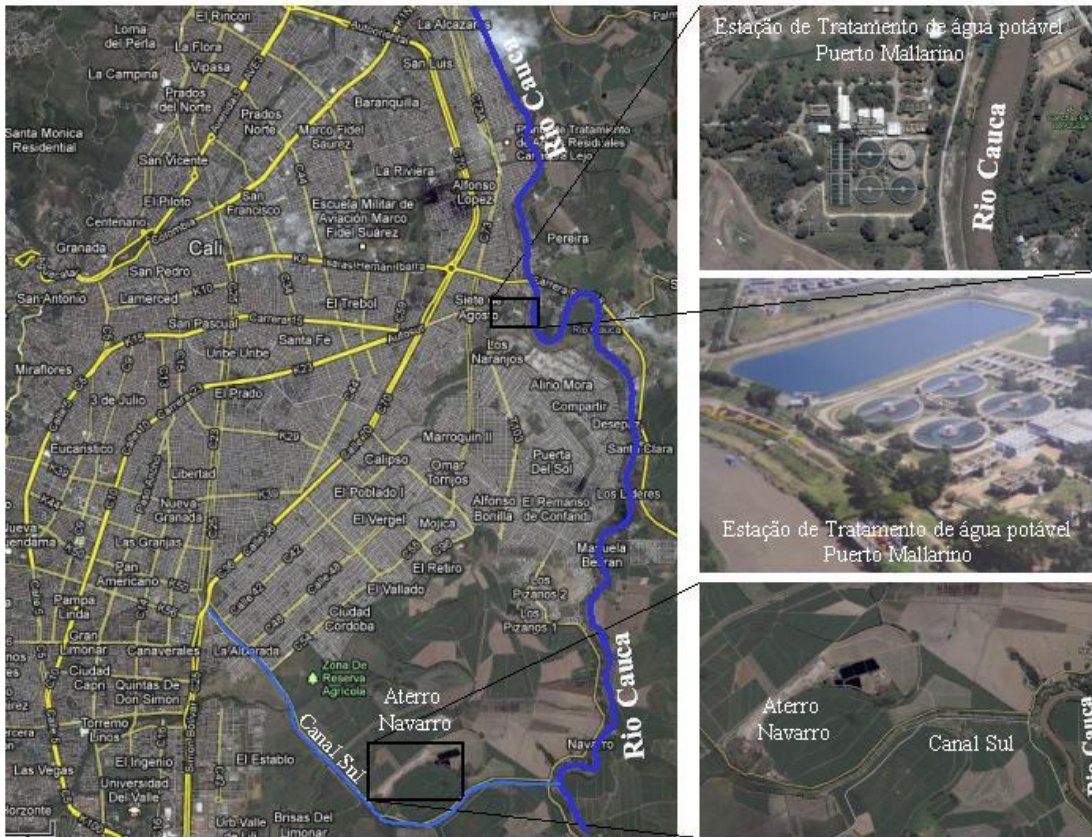


Figura 2. Localización de la Estación de Tratamiento de Agua Potable Puerto Mallarino, Relleno Sanitario Navarro e Canal Surem la ciudad de Cali.
Fuente: BUITRAGO, O. (2012)

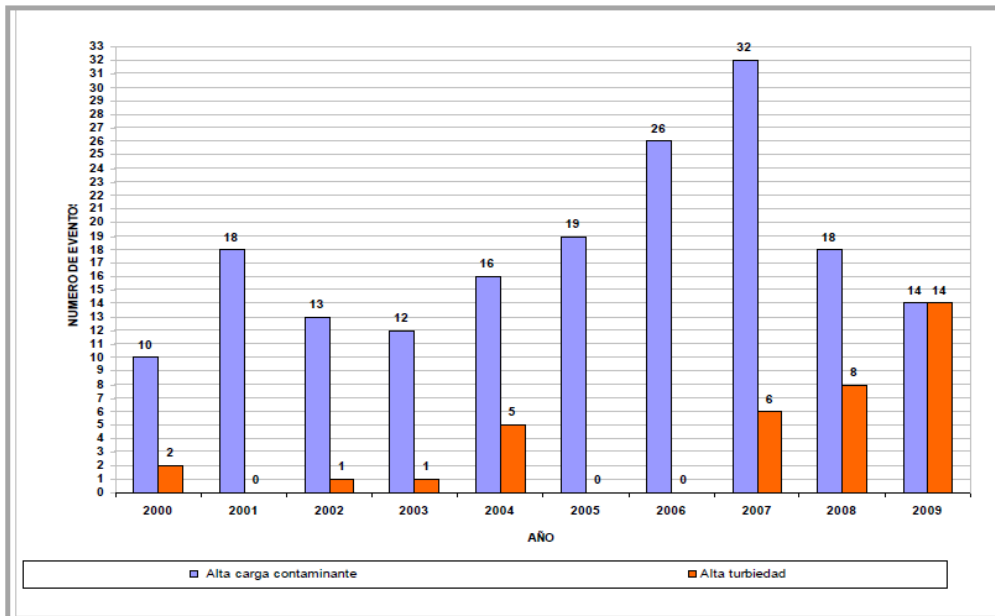


Figura 3. Cortes de agua del acueducto de EMCALI Puerto Mallarino, debido a la contaminación del río Cauca.
Fuente: EMCALI, 2009.

Por otro lado, las pequeñas ciudades de la planicie de inundación del río Cauca, ven pasar la enorme cantidad de agua que este lleva, sin poder satisfacer sus necesidades de líquido vital (Ver Figura 4). Importantes cantidades de recursos económicos son destinados a la construcción de estaciones de tratamiento de agua potable, pero siempre la corrupción impide que los proyectos sean terminados satisfactoriamente. Además de eso, otras pequeñas ciudades entran a disputar el agua con el agronegocio de la caña de azúcar, el cual usa la figura de asociatividad de usuarios para manejar el agua a su albedrío (BUITRAGO, O, 2012).

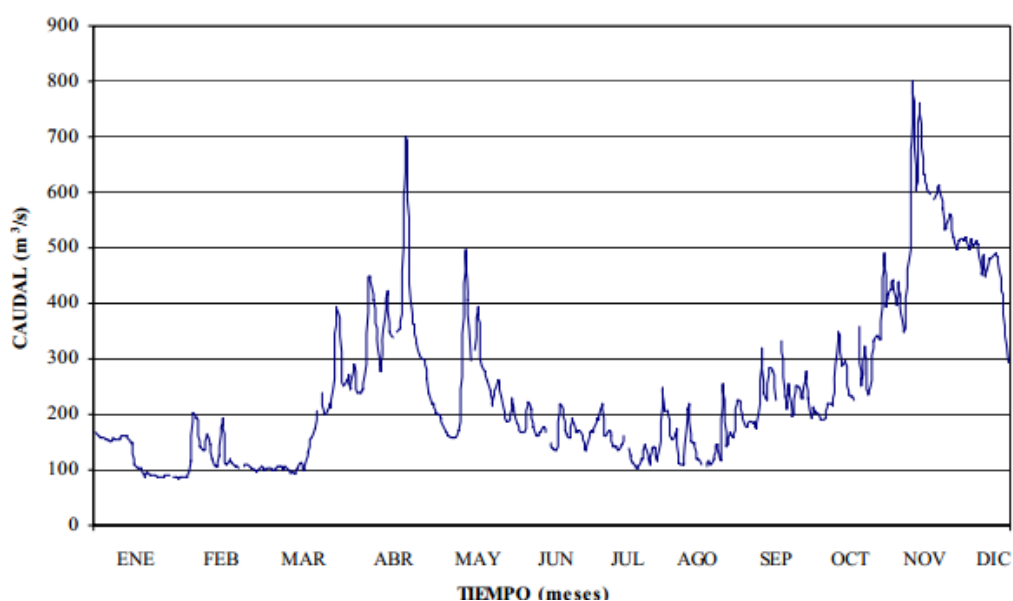


Figura 4. Comportamiento del caudal promedio diario para 1998 del río Cauca. Fuente: CVC (2007).

Erazo et al, (2013) concluyen en lo que respecta a las situaciones de pequeñas ciudades del Valle del Cauca, como Villagorgona que:

“la permanencia en el tiempo de la problemática tiene dos responsables: por un lado la comunidad, que aunque ha participado de forma activa reivindicando sus derechos mediante vías de hecho y acciones jurídicas, no ha logrado resultados verídicos que exijan a las administraciones municipales cumplir las promesas que se hacen en las campañas políticas, sino que las intenciones duran de acuerdo al periodo de cada alcalde. Adicionalmente, los procesos organizativos que ha emprendido la comunidad de Villagorgona, la principal afectada, se han hecho sin considerar los intereses de las comunidades de los municipios vecinos de Pradera y Florida, obviando la posibilidad de generar redes de apoyo y de trabajo colectivo que permitan encontrar soluciones al problema. Por otro lado, como segundo responsable, se encuentran las instituciones públicas encargadas de la toma de decisiones en el municipio de Candelaria y en el corregimiento de Villagorgona, las cuales han sido negligentes a la hora de pactar, ejecutar y financiar los proyectos y

acuerdos orientados a dar solución a la problemática, convirtiéndolo en un mero discurso de promesas e ilusiones, que desestabilizan los procesos de organización de la población alrededor del interés común, como es el abastecimiento del agua potable para todos, garantía de una salud ambiental adecuada”(ERAZO et al, 2013, pg. 24).

Adicionalmente a esta perspectiva es importante mencionar que en los municipios vallunos, el dominio de la producción de caña de azúcar pone en riesgo el suministro de agua potable como lo mencionan habitantes afectados por una supuesta escases:

"El gran responsable del problema de agua en Candelaria es la cañicultura, es el monocultivo de la caña. Porque ellos, no solamente que se la roban, la usurpan porque el agua es primero para el consumo humano, es la prioridad y entonces ellos la han cogido, asaltan los ríos, la sacan ...y ellos tienen unos embalses y eso todo el día son motobombas extrayendo el agua de la tierra y la poca agua superficial que hay está envenenada, que es el caso de los ríos de aquí, que aquí no se puede... es decir, cuando se empezó a mirar de dónde conseguimos el agua para Candelaria, no podíamos mirar al mismo municipio de Candelaria”.

La cuenca hidrográfica del río Frayle, donde se localiza El Carmelo, según el balance entre oferta y demanda realizado por la misma la CVC (2002), muestra que la demanda de agua por parte de la agricultura es 880 mm/año, mientras que para consumo humano en el 16,49 mm/año, 53 veces menor que el agrícola.

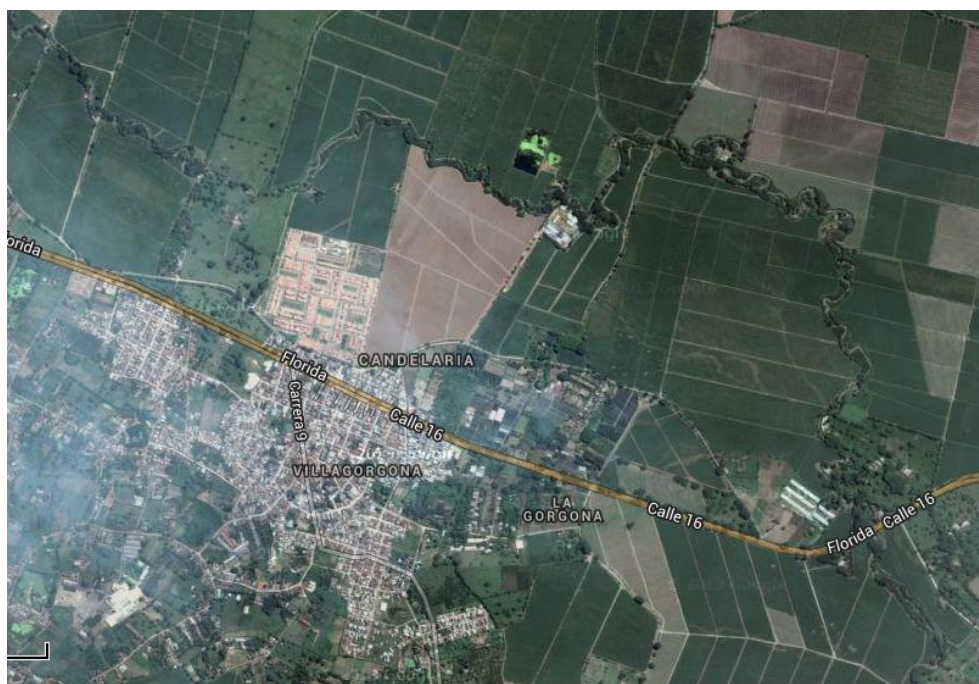


Figura 5. Centro poblado El Carmelo sin agua potable al lado del agronegocio de la caña de azúcar.

Fuente: Google (2013).

Por otro lado en la región Metropolitana de Bogotá muestra ejemplos de potenciales conflictos que involucran la producción agrícola de flores, la ganadería de leche y el abastecimiento para consumo humano (BUITRAGO, N; DE MAURO, C.A; BUITRAGO, O. 2010):

“Actualmente la Región Metropolitana de Bogotá enfrenta una fuerte expansión inmobiliaria para vivienda e industria, generando una presión sobre los recursos naturales, en general, y sobre los cuerpos de agua, en particular. Así, los humedales (áreas de amortiguamiento de las crecientes de los ríos) pasan por un intenso proceso de relleno, especialmente de residuos sólidos provenientes de la construcción urbana. Las prácticas de impermeabilización de suelos vienen modificando la regulación natural del ciclo hidrológico y alterando los procesos de infiltración, de absorción de humedad del suelo y alimentación natural a los cuerpos de agua. Además, generan inundaciones y consecuentemente riesgos para la población y las actividades productivas, en particular, las agrícolas. En este contexto de conflicto entre los procesos de urbanización y las actividades características del medio rural, se sitúa la producción de flores en la Región Metropolitana de Bogotá, así como la producción de leche y hortalizas que abastece la capital colombiana. Tales disputas territoriales son potencialmente productoras de conflictos que demandan la intervención inmediata y la apertura de diálogos”.

En este sentido, es necesario buscar pactos entre usuarios de los recursos naturales, especialmente el agua, bajo la coordinación del poder público y con la participación activa de la sociedad civil. Se vuelve indispensable la implementación de un sistema de regulación de los usos múltiples de los recursos hídricos sustentado en bases legales, que estimule el diálogo entre los sectores usuarios, gobiernos y sociedad civil.

Estado actual de la gestión de los recursos hídricos en Colombia.

A de las disposiciones constitucionales y normativas sobre desarrollo ambiental sustentable, es posible afirmar que el modelo de administración que el Estado colombiano ha implementado en las últimas décadas para el manejo de su territorio contenedor está orientado principalmente al desarrollo económico y competitivo. Por las consultas realizadas a distintos actores¹ y estudiosos de la gestión ambiental nacional y regional², se entiende que la estrategia fundamental del

¹ Los actores entrevistados fueron funcionarios de la Corporación Autónoma Regional do Vale do Cauca, Gobernación do Vale do Cauca, Departamento Administrativo do Medio Ambiente do municipio de Cali, Empresas de subministro de agua potable, Asociaciones de usuarios e especialista no tema da gestão de los recursos hídricos en la región.

² El área de estudio da tese fue en el Departamento del Valle del Cauca donde actúa como autoridad ambiental la Corporación Autónoma Regional do Valle del Cauca (CVC).

poder político estatal es el debilitamiento de la institucionalidad pública. Elementos importantes como la politiquería, la corrupción y la intimidación de la guerrilla aparecen recurrentemente y son reconocidos por los actores como prácticas sociales y fuerzas territoriales que complican la acción pública de planificación y gestión ambiental territorial. Como resultado de esta situación, el estado colombiano ha perdido parcialmente la legitimidad y credibilidad frente a la sociedad.

El debilitamiento del estado es manifestado por una investigadora universitaria al resaltar que:

Todo lo volvieron económico y competitividad y producción y usted no puede tener nada de eso en un país en desarrollo si no acaba con el ambiente y si no acaba con la gente. Entonces, acabaron con los estándares laborales, acabaron con los estándares ambientales para poder poner todo en función de la esfera económica [...] la lucha de poderes entre los actores es el punto más crítico a resolver en toda esto de la gestión ambiental, no solamente del agua (Entrevista con una investigadora de la Universidad del Valle).

La investigadora indica que el estado tiene que ser mediador entre el poder económico y la sociedad. Él tiene que procurar el equilibrio entre esas dos fuerzas. Pero, en Colombia el poder económico es mayor e impone sus intereses y el Estado neoliberal lo apoya y estimula. De este modo, la crisis ambiental es generada por la lucha entre el sector económico y el sector ambiental, en la cual la administración pública desempeña un papel en favor de los primeros y, muchas veces, su decisión es favorable al poder económico o los funcionarios son colocados en las instituciones gestoras para orientar la toma de decisiones en favor de ellos y contrariamente a la protección ambiental y de la sociedad.

En este contexto, de apertura económica e implementación del modelo neoliberal se desarrolla la gestión ambiental regional de los recursos naturales en el país, la cual se ha debilitado y disminuido, adecuándose a la consolidación de procesos de acumulación por desposesión³. La reducción del sector ambiental del Estado bajo los principios neoliberales afectó el Sistema Nacional Ambiental (SINA). En sus inicios el Ministerio del Medio Ambiente tuvo un amplio foco de actuación y le fueron adicionando responsabilidades que lo sacaron de su función central, generando conflictos interinstitucionales, como lo destaca otro investigador universitario:

Entonces uno ve que primero el sistema nacional está cojo, eso ya es un problema grave, el ministerio tiene unas funciones que no le

³ Concepto propuesto por Harvey, D en su libro *The New Imperialism* publicado en 2003, traducido al Español por Felder, Ruth. Versión sin fecha e editorial.

corresponden como ministerio del medio ambiente, meterse con vivienda, con desarrollo territorial, hasta con desarrollo territorial uno puede entender, pero vivienda? Ahora le metieron saneamiento básico (Entrevista con un profesor universitario).

La intervención autoritaria del gobierno en favor de los intereses privados ha debilitado el desempeño del Ministerio del Medio Ambiente y, en general, la importancia del tema ambiental disminuyó enormemente, buscando desestabilizar el Sistema Nacional Ambiental y facilitar el ingreso de capitales extranjeros y transnacionales en la explotación de los recursos naturales como lo manifiesta una investigadora de la Universidad del Valle: *"Es una desinstitucionalización de todo lo que se había hecho en materia ambiental en Colombia ... Es que mire todo lo que dicen los ambientalistas, que durante los últimos gobiernos, retrocedimos ambientalmente lo que usted quiera."* Y continúa destacando que las principales estrategias de desarrollo económico de los gobiernos actuales, como la promoción de la extracción minera y la ampliación de los agronegocios, se están expandiendo sobre las áreas protegidas, generando conflicto con la planificación ambiental anteriormente realizada.

Muchos de los impuestos y tasas no son cobradas o se modifican las leyes por orden del poder ejecutivo del país para favorecer la explotación de los recursos naturales. Los gobiernos por su forma autoritaria de actuar debilitan la institucionalidad pública, como ya fue asegurado por los investigadores. Por ejemplo, las tasas e impuestos ambientales no se cobran como una manera de incentivar la inversión privada, no hay apoyo institucional y político a los funcionarios delante de la presión ejercida por el poder económico que se impone a las decisiones técnicas y administrativas y, en general, cuando algún actor de la gestión no acepta la manipulación, simplemente es retirado de su supuesto espacio de participación.

En el caso del Valle del Cauca, la debilidad de la autoridad ambiental se evidencia en la toma de decisiones y en el incumplimiento de su responsabilidad de proteger el ambiente y los recursos naturales. La debilidad institucional crece en la medida en que los cargos estratégicos de la Corporación son ocupados por personas aliadas al gobierno neoliberal y los gremios de productores azucareros de la región: "El tipo va metiendo sus personas claves allá en las diferentes instituciones y cada uno le sirve a él, es una red obviamente más vertical, tal vez con dos escalones" . Así, el poder político ha conseguido con que los órganos de gestión ambiental pierdan confiabilidad frente a los otros actores de la gestión pública y privada y la comunidad, en general. A pesar de esas condiciones, existe la esperanza que los técnicos más

calificados ocupen puestos administrativos para que las instituciones recuperen y cumplan su finalidad.

Simultáneamente al escenario precedente están los problemas de seguridad pública en la región, los cuales son claves en la administración del medio ambiente, de los recursos naturales y del territorio. La Corporación autónoma regional no puede actuar como autoridad ambiental controlando y monitoreando las cuencas hidrográficas y el uso de los recursos naturales porque enfrenta actores del conflicto armado del país. En este sentido un actor de la gestión ambiental entrevistado manifestó que

[...] tenemos un problema de orden público en la cuenca alta que también llega a ser ambiental. La CVC en algunas áreas de su jurisdicción no puede entrar a hacer gestión ambiental, están vetados para cualquier autoridad, se necesitaría de la fuerza pública para hacer eso el trabajo [...] el conflicto armado y todo el problema del narcotráfico y los narcocultivos hacen parte del conflicto ambiental, entonces, si no se soluciona eso, digamos no habrá posibilidad de estabilizar la cuenca y darle sostenibilidad a la utilización de ese recurso (Entrevista con un funcionario da CVC).

Las fuerzas guerrilleras también consideran que algunas organizaciones de usuarios de los recursos naturales, especialmente los hídricos, se constituyen en medio para entregarlos a los intereses de los productores azucareros. Una funcionaria de una Asociación de Usuarios del agua manifestó que:

Ellos ven a la Asociación como un medio de privatización del agua. Ellos no ven a Asobolo como el grupo de usuarios, ellos lo ven como un ingenio , uno en particular, un ingenio manejando todo (Entrevista comumafuncionária de Asobolo).

La gestión de los recursos naturales y el ambiente en el Departamento del Valle del Cauca tiene muchos conflictos y problemas, no obstante frente a este panorama la autoridad ambiental está debilitada, mientras la situación ambiental se continúa deteriorando, como lo manifiesta un funcionario de la gobernación del Departamento, considerando específicamente el tema del agua:

La gestión del agua en el departamento del Valle es muy deficiente. El río Cauca con la contaminación avanzando, con mil planes, instrumentos de planificación, instrumentos económicos y mil cosas y mire cómo está el río y cada año está peor. Entonces es ahí donde se refleja la gestión. Si la autoridad ambiental lograra recuperarse otra vez, podría hacer mucho más porque tiene más ámbito. Si la Gobernación bajara un poquito el interés económico y pusiera un poquito en el interés social y ambiental, podría hacer cosas. (Entrevista con un funcionario del Departamento del Valle).

Por lo tanto, para que exista una planificación y gestión integrada de los recursos naturales y del medio ambiente exitosa, es necesario resolver problemas estructurales como el conflicto armado, la presencia de cultivos ilícitos, el narcotráfico, la politiquería y la corrupción. La frase de un funcionario de la CVC revela mejor la situación de la crisis del sistema nacional ambiental: *“Nosotros realmente necesitamos una política nacional ambiental clara, técnica y sistémica porque el medio ambiente es un derecho fundamental.”*

Considerações finais

Más de 60 años de normatividad e institucionalidad ambiental con continuas reformas que pretenden hacer un uso de los recursos hídricos del país en consonancia con las políticas de los distintos momentos históricos muestran cambios radicales en la perspectiva ideológica de los distintos gobiernos: desde la técnica como estrategia fundamental para el manejo de la naturaleza como fuente de riqueza, hasta las perspectivas contradictorias que se evidencian en la CPN de 1991.

A pesar del marco normativo e institucional se evidencia una fuerte contradicción entre el deber ser de la norma y la realidad de la gestión del agua. Un escenario constituido por la violencia endémica de la sociedad, los elevados niveles de corrupción institucional y el continuo debilitamiento de las estructuras de poder del Estado, ya sea por imposición del actual orden global o por intereses burgueses nacionales, promueve la instauración de capitales extranjeros que explotan y extraen de los recursos naturales del país, entre ellos el agua.

A lo largo de este artículo se exponen evidencias que muestran una visión institucional burocrática y tecnicista que se corresponde con el proyecto de modernidad occidental en el que el Estado nacional se usa como un articulador entre las demandas del centro del sistema mundo capitalista y las riquezas locales a expropiar, pero que además no resuelve los problemas surgidos por los intereses de los distintos usuarios del recurso hídrico.

En este panorama de hechos políticos y técnicos, es indudable que los grandes ausentes de la gestión del agua en Colombia han sido y serán las comunidades de base, ya sea porque el Estado las ignora al promover solamente la consulta como forma de participación o porque ellas han tenido procesos de adecuación a un Estado ausente. En este sentido se resalta la necesidad de promover la descentralización tanto vertical como horizontal de poder del Estado, para que las

comunidades locales se empoderen de sus necesidades y la solución de sus problemas.

Referências Bibliográficas

BITRAGO O, et al. **Organización social en el manejo de los recursos hídricos. Alcances y limitaciones en tres cuencas hidrográficas del Valle del Cauca.** Informe ejecutivo de Investigación presentado a la Vicerrectoría de Investigaciones. Universidad del Valle. Santiago de Cali, 2013, 5p.

BITRAGO, O. (2012) **Gestão dos recursos hídricos em duas áreas metropolitanas de América do Sul Cali, Colômbia e Campinas, Brasil.** Tese de doutoramento, Programa de Pós-graduação em geografia, Universidade estadual Paulista, Presidente Prudente, Brasil.

BITRAGO, O e LEAL, A. (2012) Poder Político, Território e Crise Ambiental na Colômbia. **Finisterra**, XLVII, 93, 2012, pp. 129-144.

ERAZO et al. **Salud ambiental y suministro de agua potable.** Problemas de gestión pública en medio de la abundancia. Caso municipio de Candelaria- Valle del Cauca. Documento inédito. Santiago de Cali, 2013. 26 pg.

LONDOÑO, C. **Cuencas hidrográficas.** Bases conceptuales, caracterización, planificación, administración. Universidad del Tolima. Ibagué, Colombia, 2001. Recuperado en septiembre de 2013 de: http://www.ut.edu.co/academico/images/archivos/Fac_Forestal/Documentos/LIBROS/cuencas%20hidrograficas%20bases%20conceptuales%20%20caracterizacion%20%20planificacion%20yorganizacion%20-%20CARLOS%20LONDOO.pdf

MAURO, C.A. y BITRAGO, O. Conflictos pelo uso da agua. **IV Seminario Internacional de Gestión Ambiental.** Universidad Católica del Oriente. Medellín, 2013.

Recebido em: 22/07/2014

Aceito para publicação em: 03/09/2014