

**Gobernanza hídrica en la Cuenca del Río Aburrá: un análisis del derecho humano
al agua y el consejo de cuenca (2012-2017)**

Mauricio Felipe Madrigal Pérez

Asesoras:

María Rocío Bedoya Bedoya

Ana Victoria Vásquez Cárdenas



**Trabajo de grado para obtener el título de:
Magister en Derecho**

**Maestría en Derecho modalidad investigación
Facultad de Derecho y Ciencias políticas
Universidad de Antioquia
2018**

Contenido

Introducción	6
Capítulo I. Estado del Arte, Marco Metodológico y Referentes Teóricos.....	15
1.1. Estado del arte.....	15
1.1.1. En torno a la gobernanza hídrica.....	15
1.1.2. Conceptualización de la gobernanza hídrica.....	24
1.1.3. En torno al derecho humano al agua	29
1.1.4. El derecho humano de participación en materia ambiental.....	35
1.1.5. Los Consejos de cuenca	38
1.2. Referentes metodológicos y teóricos.....	40
1.3. Enfoque alternativo de la gobernanza hídrica	41
1.3.1. Conceptualización	42
1.3.2. La ecología política del agua en el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica.....	44
1.3.3. Tipologías y elementos del enfoque alternativo de la gobernanza hídrica ...	46
1.3.4. El derecho humano al agua en el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica	50
1.4. Consideraciones finales	55
Capítulo II. La gobernanza hídrica y el derecho humano al agua en Colombia	58
2.1. Generalidades del régimen jurídico del agua en Colombia	58
2.2. La gobernanza hídrica en Colombia: reconocimiento, discursos y marco jurídico	63
2.2.1. Reconocimiento de la gobernanza hídrica	64
2.2.2. Discursos sobre la gobernanza hídrica	66
2.2.3. Marco jurídico de la gobernanza hídrica en el ordenamiento y manejo de cuencas	69
2.3. El derecho humano al agua en Colombia: reconocimiento, garantía y tendencias.....	80
2.3.1. Reconocimiento del derecho humano al agua en Colombia	81
2.3.2. Garantía del derecho humano al agua en Colombia.....	83
2.3.3. Tendencias: del derecho humano al agua a los derechos de los ríos.....	91
2.4. La gobernanza hídrica y el derecho humano al agua: un relacionamiento necesario.....	93

2.5. Consideraciones finales	95
Capítulo III. El Consejo de Cuenca del río Aburrá (2012 – 2017): Análisis de caso desde el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica	97
3.1. El enfoque alternativo de la gobernanza hídrica en el estudio de caso de la Cuenca del Río Aburrá.....	99
3.2. Tipo de gobernanza hídrica creado para la ordenación y manejo de la Cuenca del Río Aburrá.....	100
3.3. Elementos de la gobernanza hídrica en la Cuenca del Río Aburrá	100
3.3.1. Gestión del agua en la Cuenca del Río Aburrá: Autoridades competentes y normatividad aplicable	101
3.3.2. El ciclo hidrosocial de la Cuenca del Río Aburrá: problemas ecológicos y sociales	106
3.3.3. Discursos sobre la gobernanza y el derecho humano al agua en la Cuenca del Río Aburrá.....	120
3.3.4. Diseño y conformación del Consejo de Cuenca del Río Aburrá.....	122
3.3.5. El funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Aburrá	132
3.4. El Consejo de Cuenca y su relación con el derecho humano al agua.....	138
3.5. Reflexiones	145
Capítulo 4. Consideraciones finales acerca de la gobernanza hídrica como alternativa para la garantía del derecho humano al agua	148
4.1. Principales hallazgos.....	148
4.2. Aportes de la investigación para el mejoramiento de la gobernanza hídrica	152
4.3. Posibilidades de investigaciones futuras	154
Referencias Bibliográficas	156

Lista de Tablas

1. Marco analítico del enfoque alternativo de la gobernanza hídrica
2. Esquema de la planificación hídrica de Colombia
3. Gobernabilidad en la Política Hídrica Nacional - 2010: problemáticas y conflictos.
4. Objetivo quinto, estrategias y líneas de acción de la Política hídrica.
5. Fases del POMCA

6. Criterios que orientan el contenido normativo del derecho humano al agua
7. Matriz de conflictos con énfasis en la calidad del agua
8. Mapa de actores – incidencia
9. Mapa de acortes – representación

Lista de Gráficos

1. Mapa literatura sobre gobernanza
2. Derecho humano al agua en el enfoque alternativo
3. Garantías en torno al derecho humano al agua
4. Desafíos y objetivos en torno a la gobernanza hídrica y el derecho humano al agua
5. Estructura participación actualización POMCA 2016.
6. Mapa general de actores Cuenca del Río Aburrá – Consejo de Cuenca

Lista Imágenes

1. Confluencia d el Río Aburrá
2. Rio Aburrá y relleno sanitario.

Lista Mapas

Índice de Ambiente Crítico

Lista de Anexos

1. Síntesis proyecto de investigación
2. Versiones del proyecto de investigación: síntesis de preguntas y objetivos
3. Sistema Categorial
4. Marco jurídico
5. Fichas de contenido Guía POMCAs y POMCAs del Río Aburrá
6. Análisis del caso de estudio.
7. Tabla estado del arte

Abreviaturas

AMVA: Área Metropolitana del Valle de Aburrá

CORANTIOQUIA: Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia

CORNARE: Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare

GWP: Global Water Partnership

OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

ONU: Organización de las Naciones Unidas

POMCA: Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Agradecimientos

Esta investigación fue posible gracias a diversas personas, procuraré visibilizarlos y reflejar mi sentir. La primera persona a la que quiero agradecer es a mi pareja, compañera, Alejandra. En todo momento me apoyó y siempre tuvo un abrazo, una sonrisa y un te amo. También mi familia, desde mi madre y padre hasta mis hermanos, mi tío Gustavo y mi abuelita Susy. Me brindaron todo su apoyo y cariño, especialmente en momentos difíciles, como las pérdidas de seres queridos.

A mis tutoras, Rocío y Ana Victoria, que en todo momento me brindaron su conocimiento y apoyo, realizando una guía y direccionamiento excelente, que además de fortalecerme como profesional me hicieron mejor persona.

A los profesores y profesoras, Gabriel Gómez, Hernando Londoño, Sandra Gómez, Diana Herrera y Jonathan Murcia, por enseñarme a comprender el significado de la palabra sabiduría y humildad.

A los participantes en la investigación, que confiaron en mi propuesta y aportaron sus experiencias y conocimientos.

Y a mis compañeros y compañeras de la maestría, a quienes admiro y deseo siempre el mejor camino.

Resumen

La investigación denominada: gobernanza hídrica en la Cuenca del Río Aburrá: un análisis del derecho humano al agua y el consejo de cuenca (2012-2017), se desarrolla en el campo socio – jurídico, utilizando principalmente el método cualitativo y las estrategias de investigación documental y el estudio de caso. A su vez propone un marco analítico que integra los postulados de la ecología política del agua y el derecho humano al agua para estudiar el proceso de gobernanza hídrica desarrollado en el Consejo de Cuenca del Río Aburrá, un territorio complejo en el cual por primera vez se crea este tipo de espacios de participación. Entre los principales hallazgos y resultados se destaca la construcción del enfoque alternativo de la gobernanza hídrica y su aplicación, que visibilizó aspectos como la deficiente regulación y la falta de autonomía y deliberación de los Consejos de Cuenca y, el relacionamiento existe entre la gobernanza hídrica y el derecho humano al agua.

Palabras clave: gobernanza del agua, derecho al agua, consejos de cuenca, cuenca hidrográfica, planes de ordenamiento y manejo de cuenca. Water Governance, right of water, watershed councils, watershed, watershed management plans.

Introducción

Esta investigación representa una posibilidad de compartir el conocimiento sobre la gobernanza hídrica y su relacionamiento con el derecho humano al agua. Y a su vez, refleja el compromiso de visibilizar tanto las necesidades y los problemas relacionados con el agua en la Cuenca del Río Aburrá, como las alternativas de solución.

En este primer momento introductorio se abordarán tres aspectos centrales: el problema y la justificación de la investigación, que incluye elementos de contexto del caso de estudio, la memoria metodológica que integra los objetivos y la metodología con los retos personales vividos en el desarrollo de la investigación, y la explicación del contenido y estructura general del documento aquí presentado.

El problema y la justificación de la investigación

La elección del tema de investigación, gobernanza hídrica y derechos humanos se da más como un reto personal después de trabajar, como asesor y miembro de organizaciones sin ánimo de lucro, los temas de participación social en asuntos hídricos, puntualmente con los consejos y comités de cuenca en México durante cinco años. Y al retornar a Colombia, me encontré con reformas recientes que consagraban la figura de consejos de cuenca y la relacionaban con la gobernanza. A su vez, el conocer que en la Cuenca del Río Aburrá, lugar en donde hice mi pregrado y vivo actualmente, se estaba conformando un consejo de cuenca, se abrió la posibilidad de desarrollar esta investigación de la mano con el programa de maestría en derecho de la Universidad de Antioquia, que vale decir, cuenta con una visión amplia del derecho y desarrolla claramente su compromiso social.

Es así como la integración de los derechos humanos en el estudio de la gobernanza hídrica adquiere una especial relevancia en contextos conflictivos y complejos. Particularmente, la garantía del derecho humano al agua se convierte en un aspecto indispensable a valorar en los procesos de gobernanza hídrica, ya que permite la prevención y manejo de los conflictos por el agua, la construcción colectiva e inclusiva de política y planes hídricos, y en términos generales, contribuye a una gestión participativa, democrática e inclusiva del agua.

Otro aspecto interesante es que la gobernanza hídrica ha sido poco estudiada en el ámbito jurídico colombiano, es decir, y siguiendo la caracterización de los enfoques sobre gobernanza brindada por Porras (2016), desde un enfoque normativo o jurídico que aborda temas relacionados con la democracia y los derechos humanos debido a que es de reciente reconocimiento, específicamente por medio del Decreto 1640 de 2012 que consagra en su artículo 48 a los Consejos de Cuenca como el principal espacio de materialización de la gobernanza hídrica. Por ello, desde lo normativo el estudio propuesto de la gobernanza hídrica es sumamente valioso, ya que contribuye, entre otros aspectos, en la determinación de: el régimen de competencias y funciones gubernamentales aplicable, y el estado de inclusión y garantía de los derechos humanos al agua y la participación ambiental.

Particularmente el Consejo de Cuenca del Río Aburrá, fue creado a finales del año 2015, estando entre los tres primeros que se crearon en el país. La creación del mencionado Consejo de Cuenca está vinculada con una serie de obligaciones impuestas por el Decreto 1640 de 2012, entre las que se destaca que el Consejo deberá participar en la formulación e implementación del Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca respectivo, y contribuir con alternativas de solución en los procesos de manejo de conflictos. Para el 2017 y de acuerdo con el Ministerio de Ambiente, se han creado en Colombia 77 Consejos de Cuencas (Ministerio de Ambiente, 2017). Y en este mismo sentido cabe precisar que en Colombia existen 309 cuencas hidrográficas, de las cuales en la actualidad 135 son priorizadas, esto es, deben desarrollar un Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca y por consiguiente contar con un Consejo de Cuenca (IGAC, 2017).

A su vez, las particularidades de la Cuenca del Río Aburrá, brindan un objeto de estudio, particularmente valioso, pues además de contar con el Consejo de Cuenca conformado y en funcionamiento, tiene serias problemáticas y necesidades, en las que confluyen visiones, imaginarios y realidades contrapuestas, que bajo la pretensión de incorporar un nuevo modelo de gobernar los recursos hídricos están siendo integradas en espacios para la búsqueda de consensos en torno a la gestión de este vital recurso.

La Cuenca del río Aburrá se encuentra localizada en el centro del departamento de Antioquia, se encuentra definida por el río Aburrá (conocido comúnmente como río

Medellín), el cual nace en el alto de San Miguel en el Municipio de Caldas hasta que se une al río Grande en Puente Gabino, en donde cambia el nombre a río Porce. La Cuenca tiene jurisdicción en quince (15) municipios: Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Don Matías, Girardota, Guarne, Envigado, Itagüi, La Estrella, Medellín, Sabaneta, Santo Domingo, San Vicente y Yolombó. Su cauce principal (el río Aburrá) tiene una longitud de 104 km y el área de la cuenca es de 1251 km² (CPA, Ingeniería, 2016). En las áreas urbanas de los municipios que integran la cuenca del río Aburrá se concentran no sólo una población de más de tres millones de habitantes - equivalente al 60% de la población del Departamento- sino también el 95% de la industria y el 75% del Producto Interno Bruto de Antioquia (Cardona, 2006).

Existen dos acontecimientos que marcaron la Cuenca del Río Aburrá, el primero es la canalización de su afluente principal a partir de 1940 cuando la Sociedad de Mejoras Públicas asumió la dirección de la obra de rectificación y con la creación de la Junta de Canalización del Río Medellín (Instituto Mi Río, 1997). Y el segundo la creación en 1955 de las Empresas Públicas de Medellín por medio del Acuerdo Municipal 58 y con ello, Medellín se convirtió en la primera ciudad de Colombia en crear una sólida estructura de servicios básicos, responsable de la gestión del suministro de agua, aseo, electricidad y telecomunicaciones (López, 2016, p.97).

Paradójicamente y como antecedente representativo, en 1982 se realizó en Medellín el primer congreso nacional de cuencas hidrográficas, organizado por el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, por esa época, principal autoridad ambiental en Colombia. En las memorias de congreso se visibiliza un gran interés por los inventarios de bosques, suelos y vida silvestre, y su relacionamiento con el agua, dejando en última instancia el relacionamiento o interacción entre los asentamientos humanos y la educación ambiental con la gestión de las cuencas (INDERENA, 1982).

La Cuenca del Río Aburrá hoy en día cuenta con enormes presiones, el último diagnóstico (CPA, Ingeniería, 2016), señala que: son pocas las probabilidades de sostenibilidad para más del 50% de las coberturas naturales de la cuenca para los próximos diez (10) años; que más del 50% de la vegetación natural de la cuenca ha sido muy transformada; que el sistema de abastecimiento doméstico de agua para los

habitantes de la cuenca es dotado en un 91% por embalses que se encuentran por fuera de la cuenca; y la calidad del agua en casi la totalidad de la cuenca es mala y no apta para el consumo (CPA, Ingeniería, 2017).

En la actualidad, los estudios en torno a la Cuenca del Río Aburrá se centran en la calidad del agua, el urbanismo y en menor medida en el relacionamiento con las cuencas abastecedoras. Esos tres temas de estudio reflejan, como se verá en el capítulo que aborda el caso de estudio, los serios problemas ecológicos y sociales de la Cuenca del Río Aburrá, que en los diagnósticos del Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca del Río Aburrá se agrupan bajo las nociones de insostenibilidad y estado ambiental crítico. El mencionado Plan, que no ha sido publicado, es la actualización del Plan de 2007 que se elaboró con fundamento en el Decreto 1729 de 2002 y direccionado por una Comisión Conjunta integrada por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Corantioquia y Cornare. La mencionada actualización se da debido a las reformas político – normativas desarrolladas en el año 2010 y 2012 respectivamente, el 29 de diciembre de 2014 el Área Metropolitana del Valle del Aburrá, Corantioquia y Cornare, declaran en revisión y ajuste el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Aburrá (AMVA, CORANTIOQUIA Y CORNARE, 2014).

Considerando lo antes mencionado, el principal reto de esta investigación es integrar dos aspectos importantes, el primero, la creación de un enfoque que le permita relacionar de manera coherente la gobernanza hídrica con el derecho humano al agua, y el segundo el análisis del proceso particular de gobernanza hídrica desarrollado en el Consejo de Cuenca del Río Aburrá.

En torno a la memoria metodológica (enero 2016 - diciembre 2017) resulta importante reflexionar sobre el proceso de construcción de la investigación, permitiendo con ello visibilizar tanto los esfuerzos analíticos que permitieron el logro de los resultados como aquellas dificultades y la manera cómo éstas se superaron.

El objeto de investigación como bien se ha quedado reflejado, tiene como espacio físico de análisis la Cuenca del Río Aburrá con énfasis en el Consejo de Cuenca allí creado, pero considerando la posible existencia de otros espacios y actores que contribuyan al proceso de gobernanza hídrica en la cuenca. A su vez, la investigación

se delimita temporalmente al periodo 2012 – 2017, teniendo como acontecimientos clave, la promulgación del Decreto 1640 de 2012 y el primer año de funciones del Consejo de Cuenca del Río Aburrá a junio de 2017.

En este orden de ideas el objetivo general de esta investigación es: Analizar el proceso de gobernanza hídrica desarrollado en la Cuenca del Río Aburrá en el período 2012 - 2017 desde un enfoque alternativo.

Del anterior objetivo general se proyectaron tres objetivos específicos: 1) Describir los principales antecedentes, características, tipologías y elementos de la gobernanza hídrica, el derecho humano al agua y los consejos de cuenca desde un enfoque alternativo, desarrollado en el capítulo uno y dos; 2) Caracterizar el proceso de gobernanza hídrica desarrollado en el periodo 2012 - 2017 con énfasis en el consejo de cuenca del río Aburrá y desde un enfoque alternativo, desarrollado en el capítulo tres; y 3) Valorar el proceso de gobernanza hídrica desarrollado en la Cuenca del Río Aburrá en el periodo 2012 – 2017 desde en enfoque alternativo, desarrollado también en el capítulo tres. Partiendo de los objetivos propuestos, la presente investigación es socio-jurídica y desde un estudio de caso. Y utiliza principalmente método cualitativo con la plena conciencia de que “la gran cantidad de información, lo irreplicable de los fenómenos, la cercanía con el sentido común, la necesidad de lograr riqueza analítica y profundidad narrativa, hacen que el análisis sea una tarea que se presenta como un reto apasionante” (Schettini y Cortazzo – 2015).

Las estrategias elegidas son la investigación documental y estudio de caso, lo que conlleva el desarrollo de una estrategia mixta que facilita tanto la integración y coherencia entre los objetivos propuestos como la obtención de resultados que aporten a la sociedad en general. El uso combinado de estas dos estrategias permite comprender a profundidad, partiendo del análisis documental de corte cualitativo y acudiendo a fuentes primarias y secundarias, el proceso de gobernanza hídrica que se desarrolló en la Cuenca del Río Aburrá en el periodo 2012 – 2016 con énfasis en el Consejo de Cuenca allí creado. A su vez, la integración armónica de las estrategias permite ampliar las técnicas e instrumentos de investigación, logrando con ello, enriquecer todo el proceso investigativo y por supuesto los resultados esperados.

En torno a las técnicas de investigación se eligieron tres: la primera de ellas es el análisis documental que está integrado a su vez por la revisión documental que tiene como objetivo rastrear, ubicar, inventariar, seleccionar y consultar las fuentes y los documentos que se utilizan como materia prima de la investigación (Galeano – 2004, pp 120). Y por el análisis documental en sí, por medio del cual se pretende descubrir, interpretar y evaluar la estructura interna de los documentos y el contexto en el cual se produce la información (Galeano – 2004, pp 123).

La segunda técnica son las entrevistas, semi-estructuradas y focalizadas. De acuerdo con ello, en el primer semestre 2017 se realizaron en total doce entrevistas semi-estructuradas, se entrevistaron a ocho miembros del Consejo de Cuenca, una a la coordinadora por parte de CORANTIOQUIA del POMCA del Río Aburrá, y a tres actores externos: Javier Márquez Valderrama de la Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila, al profesor German Darío Valencia Agudelo de la Universidad de Antioquia y a la profesora Daniela Blessent de la Universidad de Medellín. Cabe resaltar que los actores externos fueron elegidos teniendo como referencia la convocatoria y caracterización inicial realizada por la consultoría a cargo de la formulación del POMCA del Río Aburrá, en donde se señaló a la Universidad de Medellín, la Universidad de Antioquia y a la Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila como actores relevantes y con incidencia alta en la cuenca. Por ello, era sumamente relevante conocer su percepción sobre el proceso objeto de análisis.

La tercera y última técnica es la observación, que consiste en la asistencia a las reuniones del Consejo de Cuenca del Río Aburrá y a los eventos que se programen en el marco de la ordenación y manejo de Cuenca del Río Aburrá. Esta técnica se desarrolló gracias a la autorización otorgada por el Consejo de Cuenca a comienzos del año 2016, lo cual permitió la asistencia a dos sesiones ordinarias del Consejo. A su vez, se enviaron dos derechos de petición, uno a la empresa consultora encargada de la actualización del POMCA del Río Aburrá, enviado el seis de septiembre de 2017 y del cual no se obtuvo respuesta. Y el otro enviado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, obteniendo respuesta el 30 de octubre de 2017.

Para lograr lo antes mencionado, se desarrolló un proyecto de investigación que tuvo once versiones, dos lecturas críticas y el seguimiento incondicional de dos tutoras

(profesoras Rocío Bedoya y Ana Victoria Vásquez). Durante la formulación del proyecto uno de los principales retos fue, como se ha mencionado, la construcción del enfoque alternativo de la gobernanza hídrica por medio del cual se integran los postulados de la ecología política del agua, con autores como Larsimont (2014), Ávila García (2016) y López (2015), el contenido tradicional de la gobernanza con Córdoba (2014), Porras (2015), entre otros, y una visión amplia del derecho al agua, con Sultana y Loftus (2014), Fed. Ibero (2015) y Schmidt (2014).

Por lo tanto, con el enfoque alternativo: se busca integrar en el proceso de gobernanza hídrica dos aspectos, el derecho humano al agua y a los grupos en condición de vulnerabilidad. *Respecto al derecho humano al agua*, el enfoque permite trascender el ámbito de los servicios públicos, para lograr una visión sistémica del agua que integre de manera armónica el agua como derecho colectivo y su democratización. En torno a la integración de los grupos en condición de vulnerabilidad, el enfoque incorpora algunos de los postulados de la ecología política del agua y valora la participación como un derecho humano amplio que comprende aspectos étnicos, de género, de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, y acciones afirmativas

Otro reto fue la justificación de la representatividad del caso más allá de estar ligado a la capital de Antioquia, surgía una pregunta recurrente: ¿por qué hablar del derecho humano al agua en una cuenca sumamente contaminada y que por ello poco abastece de agua a los asentamientos humanos que la integran? Y la respuesta se dio al momento de implementar en enfoque alternativo de la gobernanza hídrica en el caso de la Cuenca del Río Aburrá, pues la ampliación del derecho humano al agua como derecho colectivo, vinculando la conservación de los bienes comunes (ecosistemas hídricos) y la democratización, permitieron comprender este derecho más allá del acceso individual al agua potable y saneamiento.

Sobre el contenido y estructura de la investigación, los resultados aquí presentados se estructuran de la siguiente forma: un primer capítulo que aborda el estado del arte de la gobernanza hídrica y los referentes teóricos, se incluye en el mismo la descripción de las principales características, tipologías y elementos de la gobernanza hídrica, los consejos de cuenca, los derechos humanos al agua y a la participación ambiental desde un enfoque alternativo. Por medio del primer capítulo se contribuye

con el desarrollo del primer objetivo específico y se describen los aspectos principales del diseño metodológico de la investigación.

En el segundo capítulo se analiza el marco jurídico y político de la gobernanza hídrica y el derecho humano al agua, incluyendo algunos elementos del enfoque alternativo propuesto en el primer capítulo, como lo son los diversos discursos existentes en torno a las mencionadas categorías, y brindando algunos fundamentos sobre la importancia y formas de relacionar la gobernanza hídrica y el derecho humano al agua. Este capítulo contribuye también con el desarrollo del primer objetivo específico.

El tercer capítulo analiza el proceso de gobernanza hídrica desarrollado en la Cuenca del Río Aburrá durante el periodo 2012 – 2017 con énfasis en el Consejo de Cuenca. Este análisis se realiza desde el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica, brindando un acercamiento a la categoría de cuenca hidrosocial, identificando los diversos discursos y valorando la garantía del derecho humano al agua. A través del segundo capítulo se desarrolla el segundo y tercer objetivo específico.

En el cuarto y último capítulo se brindarán una serie de consideraciones finales que tienen por finalidad integrar y articular cada uno de los resultados obtenidos en el proceso de investigación. Se pretende también generar una reflexión sobre las nuevas oportunidades de investigación que se derivan de este proceso.

Se espera que por medio de esta investigación enfocada en la vinculación entre la gobernanza hídrica y los derechos humanos, específicamente el derecho al agua, se aporten nuevos conocimientos y reflexiones a la comunidad científica y sociedad en general, en especial a los actores en materia hídrica asentados en la Cuenca del Río Aburrá.

Capítulo I. Estado del Arte, Marco Metodológico y Referentes Teóricos

El estudio de la gobernanza en materia ambiental e hídrica ha ido avanzando en los últimos años, lo cual ha generado a su vez diversas formas de análisis e interpretación. Por ello, en esta investigación sobre el proceso de gobernanza hídrica en la Cuenca del Río Aburrá es indispensable identificar y comprender las principales orientaciones, enfoques y autores en torno a las principales categorías objeto de estudio: la gobernanza hídrica, el derecho humano al agua, el derecho de participación ambiental y los Consejos de Cuenca, estos últimos como parte esencial del caso de estudio.

Considerando lo antes mencionado, la estructura de este capítulo es la siguiente: primero se presenta el estado del arte de las categorías analíticas centrales, después se describe el marco metodológico de la investigación, en tercer lugar, se describe la gobernanza hídrica desde un enfoque alternativo y, por último, a modo de cierre, se brindan una serie de consideraciones finales orientadas a integrar los aspectos más relevantes de este primer capítulo. El estado del arte se desarrolla con la intencionalidad de brindar las bases del enfoque alternativo descrito en los referentes teóricos, por ello, en cada categoría se delimitan de un lado las orientaciones y enfoques tradicionales, hegemónicos y/o formalistas, y del otro las críticas, transformadoras y plurales.

1.1. Estado del arte

1.1.1. En torno a la gobernanza hídrica

Es fundamental, antes de comenzar con lo propuesto, mencionar que en la elaboración de este apartado se identificaron numerosos estudios sobre la gobernanza y sobre sus modalidades, ambiental e hídrica, especialmente en el ámbito internacional. Estos estudios son desarrollados tanto por investigadores asociados a instituciones o centros de educación superior públicos y privados, como por consultores y organizaciones o movimientos sociales. Partiendo de esta base se priorizaron algunos textos que, por su vinculación al objeto de investigación, brindarían mayores aportes. Esta priorización se realizó con la plena conciencia de que seguramente se dejaron a un lado aportes teóricos – conceptuales, por ello, se requirió decantar el acervo bibliográfico a partir del problema de investigación y los objetivos propuestos en esta investigación.

En torno a los antecedentes de la gobernanza y de la gobernanza hídrica, se identificaron aportes como los de Prats, J. (2005), Cerrillo (2005), de Castro [et. al.]. (2015), Claire (2005) y Castro (2011), entre otros. En estos estudios se observa que el concepto de gobernanza es histórico y dinámico, que refleja un nuevo modelo de gobernar, más cooperativo entre los actores públicos y los privados/sociales. Que ese nuevo modelo surge a partir de los problemas políticos de la década de los sesenta y setenta, por medio de un estudio fundamental denominado “La gobernabilidad de las democracias” de 1975 elaborado por Crozier, Huntington y Watanuki. Y se introdujo en la agenda política internacional a comienzos de los años 90s con el informe “Gobernanza y Desarrollo” del Banco Mundial (1992) y el Quinto Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible de la Unión Europea (1992 – 2000).

Otro aspecto fundamental que se detectó en los estudios sobre los antecedentes es que son esencialmente abordados desde las ciencias políticas y en ellos se estudian, entre otros aspectos; las instituciones de gobierno, las interacciones entre lo público y lo privado y las relaciones de poder.

También se encontraron análisis sobre el contenido y alcance de la gobernanza hídrica, entre los que se destaca el de Córdoba (2014) denominado “Gobernanza y gestión del agua en el Municipio de Cali” en el cual se abordan y aplican las tipologías y elementos de la gobernanza en un contexto específico con un enfoque de estudio de políticas públicas.

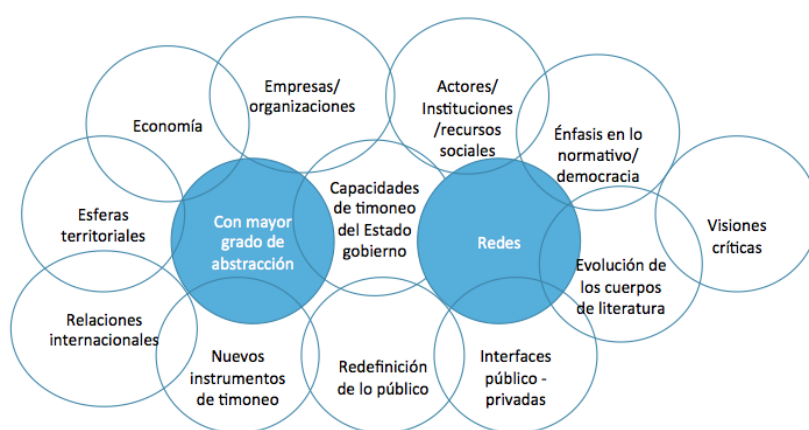
Antes de dar inicio a la descripción de las corrientes identificadas en torno a la gobernanza hídrica, es preciso reconocer dos investigaciones, la primera es el estudio doctoral desarrollado por Silva (2015) denominado “Diseño de un modelo para mejorar la gestión integral de agua potable en la delegación Iztapalapa de la Ciudad de México” en el cual se brinda un modelo de gobernanza del agua a partir de la caracterización de los modelos actuales y del cual se destacan los siguientes aspectos:

a. La identificación de siete modelos de gobernanza del agua: el primero, la gestión de instituciones formales de Saleth y Dinar (1999); el segundo, el modelo de gobernanza de Fung y Wright (2003); el tercero, el modelo de gobernanza del agua de la

Unesco; el cuarto, el modelo de leviatán hidráulico de Mussetta (2008); el quinto, el modelo de línea dura y blanda de Guhl (2008); el sexto, el modelo de gestión integrada del agua de Guhl (2008); el séptimo y último, el modelo de gestión del agua por intermunicipalidad de Ventura (2010).

b. la identificación de cuatro enfoques disciplinarios de la gobernanza del agua: el primero, de la economía pública que se ocupa principalmente de cómo las políticas públicas afectan el bienestar social a través de un diagnóstico de un mercado; el segundo, la nueva economía institucional que integra la teoría de los contratos incompletos y los costos de transacción en la gestión del agua; el tercero, la economía política que se ocupa principalmente de la interacción entre la política y los aspectos distributivos de la reforma del agua: y por último, el cuarto, de la administración pública, que aborda el por qué la mayoría de los servicios de agua y las organizaciones de riego en el desarrollo de los países son ineficientes.

La otra investigación es el estudio de Porras (2016) Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas, un panorama detallado sobre la gobernanza. Determina el creciente número de investigaciones sobre el tema en los últimos años, identifica y describe 61 definiciones y brinda lo que denomina, “un mapa de mapas de las literaturas de la gobernanza” que a continuación se presenta: Grafico 1: Mapa literatura sobre gobernanza



Fuente: Porras (2016 pp.127)

En el anterior gráfico se visibilizan dos grandes orientaciones en torno a las definiciones de la gobernanza, de una parte las que cuentan con un mayor grado de abstracción que se encuentran del lado izquierdo, y de otro lado, las relacionadas con las redes, que están en el lado derecho. Porras señala que; “la gran mayoría de los aportes teóricos de la gobernanza comparten una preocupación por entenderla con cierto grado de generalización, relacionándola con las redes y con sus implicaciones en las capacidades directivas del Estado y del gobierno (2016, pp.128).

Ahora bien, en el rastreo bibliográfico abordado, se lograron identificar tres corrientes de la gobernanza ambiental e hídrica, que interesan a esta investigación a efecto de resolver el problema planteado y que denominaré de la siguiente forma a. neodesarrollista, b. contrahegemónica y c. participativa o híbrida. La clasificación de las corrientes parte de la inclusión y reconocimiento de los derechos humanos, especialmente del derecho humano al agua, en el proceso de gobernanza hídrica, así como de la valoración del agua como bien común, y del reconocimiento de la gestión comunitaria del agua. Cabe puntualizar que, dentro de las tres corrientes identificadas, existen una serie de vertientes que a su vez se enriquecen dependiendo del contexto objeto de análisis, pero para los objetivos de esta investigación integrar esas vertientes en tres corrientes es fundamental, ya que permite delimitar y seleccionar los referentes teóricos de una manera más clara.

La descripción de cada corriente está integrada por dos aspectos, el primero de ellos, orientado a brindar la comprensión o caracterización general de la corriente, y el segundo se enfoca en los autores e investigaciones identificados tanto en el ámbito internacional como nacional.

a. neodesarrollista: es propuesta principalmente desde instancias financieras vinculadas al sistema de las Naciones Unidas bajo los calificativos de “buena” o “democrática”, considerándosela como el eje para el logro del desarrollo sostenible y definida por Bárcena (2015) como “el conjunto de políticas soberanas sobre la propiedad, la apropiación y la distribución de las ganancias de productividad para maximizar su contribución al desarrollo con criterios de sustentabilidad e igualdad” (p.40). Esta corriente ha sido criticada por la no consideración de criterios de multi e interculturalidad ni la atención prioritaria de los grupos en condición de vulnerabilidad

en el marco de los derechos humanos. Como lo señala De Sousa Santos, quien afirma que para los partidarios de la gobernanza pragmatista las asimetrías del poder entre actores sociales no son tan profundas como para impedir este tipo de procesos (2007).

Para esta corriente el calificativo de buena o democrática está asociado en el discurso de sus representantes a la transparencia de procesos, a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, a la representación y a la rendición de cuentas en una sociedad. La “buena gobernanza” comprende entonces bajo esta perspectiva, la participación de las estructuras locales, instituciones y organizaciones interesadas en los temas que abarcan el manejo de los recursos naturales. Reforzando lo anterior, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo brinda los principios de la “buena gobernanza”: “legitimidad y representatividad, orientación, eficiencia, rendición de cuentas y equidad” (Mendoza, 2011). Esta corriente orienta los anteriores estándares y principios hacia los agentes económicos privados fundamentándose en la idea de la ineficiencia del estado y la promoción, como consecuencia de ello, de la privatización de los servicios públicos.

En materia hídrica esta corriente se desarrolla desde espacios como el Foro Mundial del Agua - 2012, promoviendo la idea de la “buena” gobernanza orientada hacia la gestión integrada de los recursos hídricos, señalando que es aquella donde la autoridad juega un papel menos protagónico, deja actuar en aquellos espacios donde son más eficientes otros actores, o ejerce un liderazgo que permita establecer reglas claras que faciliten la participación de otros actores y sectores en la gestión del agua, donde las decisiones respecto a las políticas públicas son establecidas por consenso con todos los actores que intervienen en dicha gestión del agua (Consejo Mundial del Agua, 2012).

La instancia que más ha abordado la gobernanza hídrica (pero la cataloga del agua) desde esta corriente es la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) que le agrega el calificativo de multinivel, para explicar el marco analítico y herramienta que desarrollaron los diseñadores de políticas públicas con el propósito de identificar los desafíos y superar las brechas de gobernanza que afectan, en mayor o menor grado, a todos los países independientemente de su configuración institucional, disponibilidad de agua o grado de descentralización (OCDE, 2015).

Existen en esta corriente algunos estudios de corte investigativo como los de Rogers y Hall (2003) y Saldívar (2013) que relacionan la gobernanza con los principios de legitimidad, transparencia y rendición de cuentas y, abordan el relacionamiento de los procesos de la gobernanza y el desarrollo de las sociedades, ya que en su enfoque, esto implica una efectiva gestión del agua.

Otro estudio en este mismo sentido, es el desarrollado por Correa (2015) denominado “governabilidad del agua en Colombia: dimensiones y contexto” el cual se incluye en esta corriente dado que no integra en su análisis el derecho humano al agua ni el agua como bien común, pero refleja a través del método del análisis global una síntesis de la gobernanza del agua en el país, a partir de las dimensiones social, económica, política y ambiental.

En síntesis, la corriente neodesarrollista se adopta en menor y mayor medida dependiendo de la instancia y contexto específico, generalmente siguiendo los principios y lineamientos del ambientalismo de mercado¹, esto es, con la neoliberalización del ambiente (la privatización, la comercialización, la corporatización, la desregulación y la mercantilización) y el alto contenido técnico. Y al ser promovida especialmente desde instancias asesoras internacionales en materia hídrica como el Global Water Partnership y la propia OCDE, esta corriente es la que más ha permeado los sistemas jurídicos latinoamericanos.

b. contrahegemónica: desde un ejercicio interpretativo es posible integrar bajo esta corriente a los movimientos y organizaciones sociales de base, vinculados con la filosofía del Buen Vivir, la ecología política (en su variable del agua) y la justicia hídrica. Se encontraron autores como: Ostrom (2000), Ávila-García (2015), Swyngedouw (2004) y (2009), Yacoub [et. al.]. (2015) y De Castro [et. al.]. (2015), entre otros. Los postulados de esta corriente están orientados hacia la valoración del ambiente y sus componentes como bienes comunes, a la integración de los conocimientos tradicionales (indígenas) y al reconocimiento de la multi e interculturalidad en torno al acceso, control y utilización de los recursos o bienes naturales. Como ejemplo de este enfoque, De Castro define la gobernanza como; “el

¹ Para ampliar esta idea ver: March (2013). Neoliberalismo y medio ambiente: una aproximación desde la geografía crítica.

proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes (De Castro [et. al.]. 2015, p.18).

Esta segunda corriente identificada, parte de la crítica desarrollada por diversos autores a la gobernanza, entre los que se destaca De Sousa Santos, quien sitúa en la categoría de matriz y no de paradigma a la gobernanza, señalando que aparece para corregir las fallas del mercado y está impulsada por una lógica social y económica. Por ello, habla de gobernanza neoliberal, como una figura incapaz de resolver los problemas de la redistribución social y del reconocimiento de la diferencia. Pero también reconoce que al igual que con la globalización, se está generando otra matriz de la gobernanza, nombrada como gobernanza contrahegemónica e insurgente, que requiere la articulación y la coordinación de una inmensa variedad de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil con el propósito de combinar estrategias y tácticas, definir programas políticos y planear y llevar a cabo acciones colectivas (2007, pp.31 – 56).

Esta corriente parte de una visión del agua como bien común, en este sentido, es Barlow (2008) quien manifiesta que “como bien común, el agua es administrada con solidaridad y plena participación democrática. Los ciudadanos y comunidades locales son los “guardianes” de primera línea de los ríos, lagos y las aguas subterráneas de los cuales dependen para vivir.” (p.32).

A su vez, recoge los presupuestos de la ecología política del agua, que parte de la reflexión sobre la neoliberalización del agua, en palabras de Ávila – García (2015), en Latinoamérica ha estado asociada con la avanzada del sector privado (sobre todo transnacional) en campos otrora gestionados por el Estado (prestación de servicio de agua) y en actividades económicas altamente redituables (agricultura comercial, industria petrolera y papelera, minería) dirigidas al mercado internacional. Gracias a las desregulaciones en términos de propiedad de la tierra y derechos de agua se ha facilitado el despojo y la devastación de los bienes comunes (glaciares, acuíferos, manantiales, humedales), sobre todo en territorios indígenas y campesinos.

Las principales categorías analíticas de la ecología política del agua son el Ciclo Hidrosocial, un concepto propuesto por Swyngedouw (2005) y que representa la naturaleza socio-ecológica del agua, reconociendo que los procesos hidrológicos son moldeados por las actividades e instituciones humanas. Y el Paisaje Hídrico que representa el medio donde se despliegan los procesos del ciclo hidrosocial, circulaciones entrelazadas de agua, poder y capital que reflejan prácticas sociales, culturales, económicas y ecológicas (Larsimont, 2014).

También se resalta la tesis doctoral: *Develando la (In) Justicia del Agua en Arequipa, Perú: Un estudio de caso de Industria Minera en Contexto Urbano*, realizada por Denisse Roca Servat (2012) y que brinda, entre otros aspectos, una descripción de las complejas relaciones de poder, las diversas necesidades y problemáticas en torno a la gobernanza del agua en una cuenca dominada por la visión de la extracción minera, valorando la cuenca desde la construcción social y el rol de las comunidades de la periferia urbana y alto andinas en la gestión del agua.

En Colombia existen varios autores que desarrollan esta corriente contra-hegemónica: Villada (2012) abordando la gobernanza del agua como un bien común, Correa (2016) que realiza una tesis doctoral titulada: *Agua, pobreza y desarrollo en Colombia: Un análisis para el periodo 1970 – 2012*. En esta, desarrolla una visión crítica de la gobernanza y concluye que la misma se encuentra desconectada de la realidad social y de un modelo de desarrollo que tenga como patrones la equidad y la solidaridad.

En el ámbito local se identificaron diversos artículos e investigaciones que se vinculan con la corriente contrahegemónica, entre ellos se destacan dos: el primero denominado; *Acueductos comunitarios: patrimonio social y ambiental del Valle de Aburrá*, desarrollado por Cadavid (2009) y que a partir de un estudio de caso sobre la Quebrada la Ayurá, Municipio de Envigado demostró la importancia de los acueductos comunitarios en el fortalecimiento del tejido social y la generación de vínculos tangibles entre comunidad y cuenca. El segundo es un aporte de Santa (2014) denominado *ciudad, poder y gobernanza: el acceso al agua potable en Medellín en 2002 – 2011*. Esta investigación se desarrolla a partir del análisis crítico del discurso como herramienta para la investigación en la planeación urbana, y logra el relacionamiento entre la

gobernanza y el derecho humano al agua desde un enfoque crítico, visibilizando los vacíos en torno al contenido y alcance del mencionado derecho humano.

En síntesis, la corriente contrahegemónica ha tenido un desarrollo creciente, existen diversos estudios que buscan dar cuenta de las relaciones entre el agua, el territorio y el modelo de gobierno desde un enfoque crítico.

c. Gobernanza hídrica participativa o híbrida: De Castro et al. (2015) mencionan que la gobernanza ambiental participativa, surgió como respuesta alternativa a los modos de gobernanza originarios vinculados más al Estado. Esta tipología se basa en la generación de alianzas entre actores claves para diseñar e implementar las iniciativas, es un modelo de co-gestión que incluye a las comunidades y al Estado.

En esta corriente se identificaron en el ámbito latinoamericano autores como Mussetta (2009) que en su artículo: Participación y Gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México, reconstruye desde las críticas y cuestionamiento el modelo de gobernanza del agua. También aportes como el de Casa (2013) en el que analiza el diseño de gobernanza que se ha desarrollado en Uruguay debido a la reforma constitucional de 2004 sobre la gestión participativa del agua, en el artículo titulado “Capacidades estatales para una gestión participativa del agua: experiencias del caso uruguayo”. Y por último, el estudio denominado “Gobernanza ambiental participativa a nivel local en América Latina” de Barriga et al. (2006) en cual se brindan diez experiencias latinoamericanas de co-gestión de bosques, cuencas y corredores biológicos.

En Colombia se identificaron algunos ejemplos de esta corriente, entre los que se destaca la investigación desarrollada por Motta y Ramírez (2016) denominada “La gobernanza del agua y la participación ciudadana en Bogotá” en la que se analiza el proceso social y jurídico que han desarrollado las comunidades ambientalistas del Distrito Capital, por medio de una metodología documental descriptiva y en la que como resultados destacados se encuentra la reconstrucción histórica de los Cabildos para la Gobernanza del Agua (CGA).

En el ámbito local se encontró una investigación titulada: Hacia la gobernanza del agua: implicaciones de la gestión integral del recurso hídrico en el departamento de Antioquia. Un estudio de González (2017) que plantea entre sus conclusiones la factibilidad de formular e implementar estrategias de ordenación de cuencas a nivel intermedio a partir de procesos de gestión participativa surgidos desde las microcuencas.

En resumen y de acuerdo con De Castro et. al. (2015):

La gobernanza ambiental participativa, por lo tanto, tiene lugar en un espacio político de conflictos en el que diferentes actores luchan por fortalecer sus posiciones. Más que un nuevo modo de gobernanza, representa una nueva capa en los modelos de gobernanza híbridos compuestos por mecanismos estadocéntricos, locales y basados en el mercado. Hasta qué punto puede ser fomentada la participación, la disminución de las desigualdades y la protección del medio ambiente en este complejo acuerdo, depende de la manera en que se negocien las distintas imágenes de la relación naturaleza-sociedad, cómo se prioricen los problemas y cuán compatibles sean las soluciones propuestas con el contexto social, institucional y ambiental (p.20).

A continuación, se describirá la conceptualización de la gobernanza hídrica, con el propósito de valorar las principales definiciones y caracterizaciones que se identificaron en torno a la gobernanza hídrica.

1.1.2. Conceptualización de la gobernanza hídrica

Una vez elaborado el estado del arte se identificó que un gran número de autores afirmaba que la definición de gobernanza del agua o hídrica era compleja, que no existía un acuerdo académico sobre la misma y que en general, su conceptualización dependía del contexto y orientación política del autor o institución. Por ello, se consideró pertinente dedicar un espacio a este tema.

En total se encontraron 23 definiciones de gobernanza del agua o hídrica, todas coinciden en un aspecto central, la integración de actores no gubernamentales en la toma de decisiones en asuntos hídricos de carácter público. Pero también existen numerosas diferencias y aspectos relevantes relacionados con la construcción del concepto objeto de estudio que a continuación se describen.

Santa (2014) citando a Mayntz et. al. (2000) y a Mayorga y Córdova (2007) reconstruye cronológicamente las distintas acepciones del término de gobernanza comenzando en el siglo XIII cuando se usó especialmente en Francia como sinónimo de buen gobierno, después en el periodo de postguerra de 1950 – 1960 bajo un enfoque dirigido a la planificación urbana en la se aplica la teoría prescriptiva del “ordenamiento territorial”: continuando con en la década de los 80s del siglo pasado, cuando fue utilizada por el gobierno de Margaret Thatcher, enfocado en la reforma de las colectividades británicas que hicieron hincapié en el “compromiso” de poderes entre el Estado central y los gobiernos locales. Y por último, entre 1990 y 2000, particularmente en Estados Unidos, el Banco Mundial y otros organismos financieros internacionales adoptan los términos de “governabilidad” y “buena gobernanza”, utilizados en el sentido de la conformación de redes, asociaciones, clanes, etc., en las que el gobierno asume nuevos retos en los procesos de europeización y globalización (p.90).

El concepto de gobernanza, en este orden de ideas, es histórico y dinámico, y parte del término *governance*, en palabras de Closa Montero citando a Vidal – Beneyto:

La categoría se elaboró primero en los círculos intelectuales, para pasar a las organizaciones intergubernamentales a continuación, y a los gobiernos después. Siendo redefinido desde instancias internacionales, específicamente. En síntesis, el concepto de gobernanza se gesta en torno a los problemas políticos de la década de los sesenta y setenta que, inicialmente, vinieron a conceptualizarse y englobarse en la noción de gobernabilidad, cuya tesis central es que las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente, mientras que la capacidad y los recursos de éste para satisfacerlas han disminuido, lo que genera frustración y rechazo (Montero, 2003, p. 486).

Por su parte y en el mismo contexto europeo, Cerrillo Martínez, menciona que, desde el punto de vista analítico:

La gobernanza es el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública, puede ser entendida como una institución, es decir, como el conjunto de reglas del juego o construcciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada y que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones (Instituto Nacional de Administración Pública Madrid, 2005, p. 14).

Aterrizando el análisis en los asuntos hídricos, se destacan dos aspectos, el primero relacionado con la confusión entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, y el segundo los dos enfoques principales identificados en las conceptualizaciones. La confusión entre la noción de gobernabilidad y gobernanza al parecer se da por la primera definición generalizada sobre el tema, que fue precisamente “Gobernabilidad del Agua”, puntualmente desarrollada por Rogers y Hall (2002) quienes en un estudio para el Global Water Partnership (GWP) brindaron la siguiente definición:

Es un proceso que promueve el desarrollo y gestión coordinados de los recursos hídricos, del suelo y aquellos recursos relacionados, con el propósito de maximizar el bienestar económico y social resultante, de manera equitativa y sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales (citado en Rogers y Hall, 2003, p.7).

Esta definición es sumamente abierta y muy similar a la de gestión integrada de los recursos hídricos. Después los mismos autores en un estudio posterior (Rogers y Hall, 2003) profundizaron en dicha definición manifestando que:

Dadas las complejidades del uso del agua dentro de la sociedad, su desarrollo, asignación y gestión equitativa y eficiente, así como el garantizar una sostenibilidad ambiental requieren que las voces dispares sean oídas y respetadas

a la hora de tomar decisiones sobre asuntos de aguas comunes y el uso de los recursos financieros y humanos escasos (p.18).

En el mencionado estudio Rogers y Hall diferenciaron entre gobernabilidad del agua interna relacionada con las funciones, equilibrios y estructuras internas del sector hídrico y, la gobernabilidad del agua externa que incluye la formulación de acuerdos sociales sobre derechos de propiedad y la estructura para administrarlos y validarlos (2003, p.18).

La propuesta de Rogers y Hall en sus estudios para el GWP influenció a diversos autores e instancias gubernamentales, como fue el caso del gobierno colombiano, que en la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico de 2010 usó el término de gobernabilidad del agua en su componente programático, específicamente en el Objetivo 6 y bajo tres estrategias: participación, cultura del agua y manejo de conflictos (Ministerio de Ambiente, 2010, p.104).

La discusión sobre la diferenciación entre gobernabilidad y gobernanza en asuntos hídricos fue resuelta por los teóricos de la gobernanza, como lo menciona Santa (2014) quien citando a Prats (2003) señala que “la distinción analítica entre ambas nociones radica en que la gobernanza debe ser entendida como un entramado institucional que reconoce también actores no estatales, mientras que la gobernabilidad es la capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional” (p.90).

También se logró diferenciar claramente la gobernanza de la gestión en asuntos hídricos, determinando que:

La gobernanza se constituye por un conjunto de procesos e instituciones que definen e identifican cuáles son las metas de gestión a alcanzar. La gestión trata de las prácticas usadas para lograr las metas establecidas y de esa manera lograr mejores resultados (Lautze 2011). La gobernanza del agua provee la estructura para decidir cuáles serán las actividades de la gestión de los recursos hídricos (Lautze 2011). Así se puede inferir que una crisis de gobernanza del agua es una crisis en los procesos de toma de decisión y de las instituciones (Mello y Villar, 2015, p.56).

Continuando con los dos enfoques identificados en las conceptualizaciones, cabe mencionar que el primero de ellos parte de la gobernanza como proceso y nueva forma de gobierno y el segundo como un modelo de buen gobierno utilizando categorías como buena gobernanza o gobernanza democrática.

En el primer enfoque se destacan definiciones como la de Bakker y Nowlan (2010) citado por Linton (2014) en la que señalan que la gobernanza del agua es:

La variedad de procesos políticos, organizacionales y administrativos, a través de los cuales las comunidades articulan sus intereses, absorben sus propias aportaciones, toman sus decisiones y las implementan, y podemos exigir a los tomadores de decisiones la rendición de cuentas respecto al desarrollo y la gestión de los recursos acuíferos y la prestación de servicios de agua (p.79)

Y la brindada por Mello y Villar (2015) en su artículo sobre la gobernanza de las aguas transfronterizas en América del Sur, en el que menciona, “la gobernanza del agua es un proceso político en el cual diversos actores debaten e intentan llegar a un acuerdo acerca de los valores, principios, objetivos a lograr e instrumentos que se usarán para la gestión”

Del primer enfoque también hace parte las definiciones brindadas por FAO (2014), Ballester y La Calle. (2015), Domínguez (2006), Musseta (2009), Santa (2014) entre otros.

El segundo enfoque se ha promovido más desde instituciones gubernamentales e instancias como el Consejo Mundial del Agua, que por ejemplo en el VI Foro Mundial del Agua brindó la siguiente definición:

Una buena gobernanza en la GIRH es aquella donde la autoridad juega un papel menos protagónico, deja actuar en aquellos espacios donde son más eficientes otros actores, o ejerce un liderazgo que permita establecer reglas claras que faciliten la participación de otros actores y sectores en la gestión del agua, donde las decisiones respecto a las políticas públicas son establecidas por consenso con todos los actores que intervienen en dicha gestión del agua (2012, p.11).

La anterior definición refleja claramente la vinculación de este segundo enfoque con la corriente neodesarrollista descrita en los apartados anteriores. Otra definición en este sentido es la brindada por Jacobi, et. al. (2015) en el estudio sobre la gobernanza del agua en la ciudad de Sao Paulo, en la que menciona, “una buena gobernanza del agua presupone una política participativa y un proceso decisorio abierto en lo que al uso del agua se refiere, descentralizado, con transferencia de poder para el gobierno local” (p.46).

Este segundo enfoque de la gobernanza del agua con calificativos ha venido siendo apropiado también por los movimientos sociales, como un esfuerzo para visibilizar las debilidades y vacíos de los procesos de gobernanza institucionalizados, esto es, creados y direccionados desde y para las autoridades gubernamentales. Y para proponer nuevas formas de comprensión, como lo señala Motta y Ramírez, al mencionar la existencia de:

El enfoque de gobernanza del agua con justicia social promovió en Colombia movimientos en defensa del agua como derecho humano, el derecho a la participación ciudadana en la gestión de los ecosistemas hídricos, y la presión social para la descontaminación de fuentes hídricas (2016, p.161).

A continuación, se brindará el estado del arte del derecho humano al agua procurando identificar tendencias y orientaciones que trasciendan los debates tradicionales en torno a la categoría analítica objeto de estudio.

1.1.3. En torno al derecho humano al agua

Existe una abundante bibliografía en torno al derecho humano al agua en el ámbito internacional, nacional y local. Por ello resulta necesario desarrollar un estado del arte que permita la articulación entre las categorías analíticas objeto de investigación. Bajo esta premisa en el análisis se identificaron dos grandes corrientes o enfoques de estudio: el primero se centra en la naturaleza, contenido y alcance del derecho humano al agua, desarrollando por lo tanto análisis orientados, por ejemplo, a la discusión sobre la fundamentalidad o no de este derecho particular, sobre su naturaleza como derecho colectivo y/o individual y sobre los mecanismos de garantía aplicables. En el segundo enfoque, además de reflexionar sobre lo antes mencionado, se vincula

estos debates con el modelo de desarrollo y otros derechos humanos, generándose así orientaciones que van desde reconstrucción de casos de despojo y resistencia de comunidades, y valoración del agua como bien común y patrimonio, hasta integración del derecho al agua dentro de los derechos de la naturaleza, proponiendo así una transición de los derechos humanos a los derechos de la naturaleza.

Como ejemplo de esta primera corriente se encuentran: Análisis legal del derecho al agua potable y saneamiento desarrollado por el Global Water Partnership (2010), en el cual se propone la naturaleza jurídica del derecho humano al agua y los efectos y alcances de su reconocimiento; el artículo sobre la jurisprudencia colombiana sobre el derecho humano al agua realizado por Motta (2011), que desarrolla cuatro etapas jurisprudenciales de la Corte Constitucional colombiana en torno al derecho humano al agua; y el derecho humano al acceso al agua potable: aspectos filosóficos y constitucionales de su configuración y garantía en Latinoamérica. Un análisis de Becerra et al. (2016) que brinda un relacionamiento del derecho humano al agua como derecho social con la dignidad humana, valorando estándares y obligaciones para su garantía. Este último estudio combina tres métodos: el primero que denomina “analítico” por medio del cual ordena y razona sobre el derecho, el segundo “fenomenológico” con el que pretende conocer la naturaleza y esencia social del derecho, y por último el “hermenéutico” que busca estudiar el contenido y alcance a la luz de las interpretaciones de la doctrina y de los órganos supranacionales.

Esta primera corriente en su generalidad parte de los lineamientos, criterios y estándares desarrollados por la Observación general No. 15 de 2002 de las Naciones Unidas y su vinculación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante: PIDESC). En la mencionada Observación se establece que en el párrafo primero del artículo 11 del PIDESC, cuando se habla de un nivel de vida adecuado, se debe interpretar que incluye al derecho al agua, ya que es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia (Naciones Unidas, 2002, p.1).

A partir de la interpretación brindada por la mencionada Observación se trasciende el debate sobre la naturaleza del derecho al agua, esto es, su consideración o no como derecho humano y/o fundamental, entre los aportes en torno a lo antes mencionado están: El texto de Pérez de los Cobos, 2015, quien aborda desde un caso

judicial la protección del derecho al agua como derecho colectivo. Para ello brinda en primera instancia una descripción entre el relacionamiento del derecho a un ambiente sano y el derecho al agua como derechos colectivos para luego analizar la manera como se reconoció e incorporó el derecho humano al agua en el ordenamiento jurídico argentino. Y el artículo de Sutorius (2015) que alude a la fundamentalidad del derecho al agua en Colombia y explica la forma como se ha trascendido de la teoría de la conexidad hacia la fundamentalidad de este derecho.

La Observación general No. 15 de 2002 reconoce además, que el derecho humano al agua está integrado por libertades y derechos, las libertades relacionadas con la posibilidad de no sufrir cortes arbitrarios o a la contaminación de los recursos hídricos. Y los derechos, de contar con un sistema de abastecimiento y gestión del agua igualitario y equitativo (Naciones Unidas, 2002, p.2).

Se destaca en este sentido, el aporte de Tello (2008) en torno al relacionamiento de los derechos de acceso en materia ambiental (información, participación y justicia) con el derecho humano al agua:

Estos derechos actúan como garantías para el cumplimiento del derecho humano al agua, se trata de los derechos genéricos a la información, a la participación ciudadana en la toma de decisiones, a un recurso efectivo en caso de violaciones a derechos humanos; derechos que deben existir previamente en los Estados, y que en este caso concreto han sido orientados al cumplimiento efectivo del derecho al agua (Tello, 2008, p.50).

A la luz de la anterior premisa se proyecta un relacionamiento entre la gobernanza hídrica, los derechos de acceso en materia ambiental y el derecho humano agua: la gobernanza hídrica como proceso social que tiene como medios para su correcto desarrollo los derechos de acceso: información, participación y justicia y, como finalidad la garantía del derecho humano al agua. Esta hipótesis será abordada en el enfoque teórico y en los siguientes capítulos.

Sobre el derecho al agua como derecho colectivo, se identificaron varias investigaciones que analizan la naturaleza de los derechos colectivos en el marco

jurídico colombiano como son los aportes de Ortega (2010) que desarrolla las bases teóricas y conceptuales en la consolidación de los derechos colectivos y ambientales fundamentales desde el punto de vista político, jurídico y filosófico. Y los brindados por Vásquez y Montoya (2002) que estudian lo colectivo en la Constitución de 1991, profundizando sobre aspectos como el fundamento, las características y las pautas de interpretación de los derechos colectivos en Colombia.

Existen a su vez, diversos aportes que tienden a visibilizar las necesidades de considerar el carácter colectivo del agua, especialmente orientado al derecho de autogestión de las comunidades. Algunos ejemplos son los brindados por Boelens y Hoogendam (2001), Gómez (2014) y Urteaga y Boelens (2006). Con sus diferencias, los mencionados autores coinciden en que “los derechos colectivos al agua son claves para el funcionamiento del sistema porque organizan los criterios y condiciones del uso comunitario del agua en una localidad. En buena cuenta, establecen los términos y contenidos del régimen de propiedad comunal del agua” (Urteaga y Boelens, 2006, pp.136).

Respecto a la segunda corriente que brinda aportes en torno a la equidad de género, los procesos de resistencia y la economía ecológica, se identificaron algunos ejemplos como lo son: el artículo de Becerra (2006) que realiza un análisis de las experiencias de comunidades locales, organizaciones sociales, grupos étnicos y organizaciones de mujeres en relación con luchas por el derecho humano al agua en América Latina, en particular en los países de Chile, Bolivia, México, Uruguay, Costa Rica y Colombia. Y el aporte de Armijo (2010) en su artículo: el derecho humano al agua: la ética como alternativa a la justicia constitucional. A propósito del Tribunal Latinoamericano del Agua. El enfoque de esta corriente es esencialmente crítico y alternativo al tradicional, ya que parte de la problematización del actual modelo de desarrollo, del papel de las multinacionales en la crisis del agua y finaliza resaltando las oportunidades que representa el Tribunal del Agua.

Esta segunda corriente parte de una visión particular del agua para caracterizar el contenido y alcance del derecho humano al agua, esa visión habla del agua como bien común, como patrimonio hídrico y con ello, en palabras de Acosta (2010) busca que:

Los seres humanos debemos tener garantizado nuestro derecho a acceder al agua: cantidad y calidad son aspectos fundamentales. La prestación de este servicio le corresponde al Estado. Esto no puede estar sujeto a las leyes del mercado; este es un tema de supervivencia, no simplemente de negocios (p.31).

Acosta (2010) desarrolla además en su texto sobre la Declaración Universal de los derechos de la Naturaleza un relacionamiento entre los derechos humanos y los derechos de la naturaleza, mencionando que los derechos humanos de tercera generación entre los que se encuentra el derecho humano a un ambiente sano y el derecho humano al agua deben entenderse separadamente de los derechos de la Naturaleza (p.20). Específicamente Acosta aborda el análisis del derecho al agua a partir del artículo 12 de la Constitución de Montecristi – Ecuador 2008, mencionado que esta disposición: en primera instancia y en tanto derecho humano superó la visión mercantil del agua, recuperando la visión de usuario ciudadano/na y dejando a un lado la de cliente, después en tanto patrimonio proyectó el agua a largo plazo y para las generaciones futuras, y por último en tanto componente de la naturaleza se reconoció la importancia del agua como esencial para la vida de todas las especies, hacia lo que apuntan los derechos de la naturaleza (p.21 y 22).

Otro aporte en esta segunda corriente es el brindado en el libro: El derecho al agua, economía, política y movimientos sociales, compilado por Sultana y Loftus (2014) en el cual se relaciona el derecho al agua con la equidad y la justicia, ofreciendo un panorama amplio sobre las propuestas y reflexiones en ese sentido. Resaltándose los capítulos de Schmidt titulado “¿Escasa o insegura? El derecho al agua y a la ética de la gobernanza”. Y el de Linton denominado: El derecho humano ¿a qué?: Agua, derechos y la relación entre las cosas.

Diversos autores en Colombia han estudiado el derecho humano al agua, generalmente desde una visión crítica y alternativa, como por ejemplo: el artículo de reflexión de Molinares – Hassan y Echeverría – Molina (2011) que aborda el derecho humano al agua desde una perspectiva de género, especialmente desde los aportes y oportunidades de la Resolución 64/292 del 3 de agosto de 2010 de las Naciones Unidas en torno a las mujeres de bajos ingresos o marginadas en Colombia, los aportes de Cardona (2012) que analiza desde los derechos humanos la política pública sectorial de

agua y saneamiento en Colombia, el artículo de Moncada et. al. (2013) que describe el papel de las Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia desde la teoría de recursos de uso común y por último el texto de Valencia (2006) que estudia la economía política del servicio público de agua potable en Colombia, y en el cual se brinda en primera instancia una reseña histórica sobre el suministro de agua potable en Colombia, para luego abordar el proceso de reforma en el decenio de 1990 y la situación de algunos Municipios de Antioquia (Caucasia, Puerto Berrío y Turbo), destacándose entre las conclusiones, en torno a los hallazgos en estos municipios, el siguiente aporte:

La comunidad cumple un papel muy importante en estos municipios, por tanto es necesario que los concejos municipales, personerías y alcaldías estén muy atentos a brindarle canales de participación. Que la comunidad, como agente directamente afectado por la calidad del servicio, esté atenta a mostrar problemas y encontrar soluciones, y que tenga participación activa en la destinación de los recursos y en las alternativas que se puedan crear con ellos. Se requiere abrir espacios que incluyan más actores y así democratizar las decisiones, que se garanticen condiciones mínimas para poder cumplir responsabilidades y allanar el camino hacia la desconcentración del poder, lo cual permitiría efectividad en la administración local de los servicios (Valencia, 2006, p.22).

En torno a los mecanismos de garantía los principales aportes están dados por los lineamientos, estándares y criterios desarrollados por la Observación General N° 15 de las Naciones Unidas de 2002, el Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombusman (2015) y lo establecido por la Resolución 64/292 del 3 de agosto de 2010 que integra el derecho humano al agua potable y saneamiento al ordenamiento jurídico internacional.

Por último es importante valorar que el derecho humano al agua en Colombia ha sido reconocido por la Corte Constitucional en diversas decisiones judiciales, pero no se encuentra consagrado en la Constitución Política.

1.1.4. El derecho humano de participación en materia ambiental

Sobre la participación de la sociedad civil en asuntos ambientales también se encontró abundante bibliografía tanto en el ámbito internacional como nacional, especialmente en su relación con los procedimientos de evaluación del impacto ambiental y la consulta previa derivada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A partir de lo anterior se lograron identificar dos tendencias en torno a la participación en materia ambiental: *la primera* se orienta al estudio del contenido y alcance del derecho de participación, generalmente desde un enfoque garantista, analizando aspectos como los mecanismos de garantía y los criterios normativos. *La segunda* tendencia emerge como una visión amplia de la participación, y parte de la crítica reflexiva para analizar la complejidad de los distintos contextos, especialmente los latinoamericanos, proponiendo un cambio profundo en el modelo de toma de decisiones públicas.

Se identificaron diversos estudios en la *primera tendencia*, tanto en el ámbito internacional como nacional, como por ejemplo el aporte de García – Álvarez (2013) que habla sobre el acceso a la información, la participación y acceso a la justicia en cuestiones ambientales en el derecho Español, teniendo como acontecimientos de referencia el Convenio de AARHUS y la Sentencia Boxus. En México se encontraron varias investigaciones, particularmente en el tema de evaluación del impacto ambiental, como es el caso de Vera et. al. (2009), quienes precisamente desarrollan una propuesta de mejora al proceso de participación ciudadana dentro de la evaluación del impacto ambiental. También se identificaron estudios de caso, como el denominado: “Participación social en la gestión ambiental: estudio de caso en una unidad de conservación urbana en el municipio de São Paulo, Brasil” de Cerati y Queiroz (2016).

En Colombia existen también varios estudios sobre la participación en asuntos ambientales, como el de Castro (2015) que aborda la participación y concertación informal en asuntos ambientales. Investigaciones comparadas como la de Velásquez (2003) que analiza los mecanismos de participación establecidos por los estados Español y colombiano para la defensa del medio ambiente. Y estudios de caso sobre el

Valle del Aburrá, como los brindados por Castrillón et. al. (2011) en el cual se abordan las modalidades de participación ciudadana y conflictos ambientales en el Municipio de Sabaneta, y por Zuluaga y Carmona (2005) que analiza la participación ambiental en la planificación del ordenamiento territorial en Medellín.

Es importante mencionar el Manual sobre el acceso a la información y participación ambiental en Colombia, elaborado por Lora et. al. (2008) el cual refleja que en nuestro país existe, en términos generales, un consenso sobre los mecanismos de participación ambiental, especialmente los mecanismos formales. Estos mecanismos pueden ser administrativos, entre los que se destacan la participación en los órganos de la administración pública, las audiencias públicas ambientales, el derecho de petición, la consulta previa y la intervención tanto en procedimientos ambientales como en procesos de planificación ambiental. También existen mecanismos judiciales de participación ambiental, por ejemplo; la acción de tutela, la acción popular y las acciones de nulidad e inconstitucionalidad. Por último, existen mecanismos políticos de participación política, como la iniciativa popular legislativa normativa, el referendo, la consulta popular y el voto (Lora et. al. 2008).

Sobre la primera tendencia también resulta importante mencionar el rol que han jugado las instancias políticas internacionales, especialmente las financieras y las integradas en el Sistema de las Naciones Unidas, que han definido la participación ambiental como: “la posibilidad de los ciudadanos de proporcionar insumos significativos, oportunos e informados y de influenciar las decisiones de políticas, estrategias y planes en diversos niveles así como en proyectos individuales que tienen impactos ambientales” (CEPAL, 2013, p.9). Desde estas instancias internacionales como el Banco Mundial, se reconoce el derecho de participación ambiental, pero desde una postura conservadora, lineal y en algunos casos puntuales como con la CEPAL, garantista. Esta tendencia se refleja por ejemplo en la Observación General No.25 de 1999 de las Naciones Unidas sobre participación y el texto de la CEPAL denominado: sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables a los derechos de acceso - 2016.

El caso de la CEPAL es interesante, pues promueve el enfoque basado en los derechos humanos, que tiene como propósito: analizar las obligaciones y desigualdades

que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo, y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (CEPAL – 2016). Si bien, esta propuesta no implica un cambio del modelo desarrollo, para muchos necesario en nuestra región Latinoamericana, si tiene un alto contenido garantista y proyecta mecanismos técnicos para la protección de los derechos humanos.

En la *segunda tendencia* también se encontraron diversos estudios, ejemplo de ello, son los textos de Leff (2001) y Villaroel (2014). En ellos se desarrollan categorías como democracia deliberativa, participativa y relacional, ecología política y ciudadanía ambiental.

Bajo la segunda tendencia se proponen alternativas como la participación ambiental comunitaria por medio de la cual: los sectores sociales que antes no tenían voz en el proceso, como por ejemplo las mujeres campesinas y los grupos indígenas, puedan participar activamente en las conversaciones relativas a la identificación, la concepción, el análisis, la implementación, el control y la evaluación de los proyectos que los pueden afectar (Osorio y Espinoza – 2016). Gudynas (2003), como parte de la corriente alternativa propone una serie de reformas y transformación de las democracias a partir de lo que denomina como las estrategias de desarrollo sustentable, apertura hacia una mayor pluralidad en los actores intervinientes en la toma de decisiones, mejor acceso a la información, mecanismos de participación efectivos y cobertura legal.

Algunos autores que desarrollan la corriente crítica o alternativa de participación ambiental en Colombia son: Duque (2013) que, desde el caso de estudio de una comunidad de pescadores en el Departamento de Córdoba, analiza la participación ambiental como estrategia de conservación de la biodiversidad, Rubio et. al. (2015) que enlaza la justicia ambiental y la comunicación con el derecho de participación, Munévar (2013) que estudia la incidencia de la educación jurídica ambiental y la participación, en la transformación del conflicto ambiental, Amar y Echeverry (2006) que abordan la participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios y Murcia (2016) que estudia las modalidades de criminalización y limitaciones a la efectiva participación de las mujeres defensoras de derechos ambientales, los territorios y la naturaleza en las Américas.

También se encontraron en el ámbito nacional, dentro de la segunda tendencia, propuestas metodológicas alternativas para abordar la participación ambiental, como lo son los estudios de Cárdenas et. al. (2003) que desarrollan los métodos experimentales y participativos para el análisis de la acción colectiva y la cooperación en el uso de recursos naturales por parte de comunidades rurales. Y los aportes de Motta (2008) en torno a su propuesta metodológica para la investigación participativa con enfoque de género en el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, denominada: rutas y trayectos en la participación ambiental con enfoque de género.

Por último es relevante mencionar que existen informes de las Naciones Unidas y de las Comisiones o Departamentos de derechos humanos de los países que integran dentro del derecho humano al agua los derechos de participación y acceso a la información. Un ejemplo de ello es el informe de la Federación Iberoamericana de Ombusman, en el que se menciona que el derecho humano al agua implica también el desarrollo de instrumentos que promuevan la participación de los individuos y comunidades en la toma de decisiones en materia hídrica (Fed. Ibero. 2015, pp.45).

1.1.5. Los Consejos de cuenca

En torno a los Consejos de Cuenca como escenario de participación por medio del cual se materializa la gobernanza del agua, se identificó un estudio fundamental para la comprensión sobre el origen e importancia de los consejos de cuenca, es el denominado “Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos” elaborado por A. Dourojeanni y A. Jouravlev, de la CEPAL, (1999). En el mencionado estudio se da cuenta de experiencias latinoamericanas y europeas en torno a la gestión del agua en contextos urbanos, y se brindan algunos ejemplos de participación de las comunidades en realidades conflictivas. Otros estudios desarrollados por instancias internacionales abordan aspectos como el relacionamiento entre la gestión integrada de los recursos hídricos con la participación (IRC, 2006), directrices para la gestión integrada del agua dirigida a organizaciones o instancias tomadoras de decisión y considerando a lo que denominan “ la participación de los grupos de interés” (PNUD, 2008).

Se identificaron varios artículos de investigación sobre los Consejos de Cuenca de México, entre los que se destaca, el aporte de Flores – Elizondo (2012) que relaciona a los Consejos de Cuenca en México como espacio de gobernanza, a partir del estudio

de caso de la Cuenca Lerma – Chapala durante la sequía de 1997 – 2003. En este artículo se reconstruye el proceso de creación de los Consejos de Cuenca, su estructura y funcionamiento, a partir de allí con el enfoque de la construcción social del medio ambiente, analiza el caso de estudio.

En Colombia se encontraron aportes sobre los escenarios de participación en torno al agua, como es el estudio desarrollado por Cárdenas (2013) denominado: La gestión de ecosistemas estratégicos proveedores de agua. El caso de las cuencas que abastecen a Medellín y Bogotá en Colombia, en él se desarrollarán una serie de propuestas económicas, normativas y sociales para el mejoramiento del estado de conservación de los ecosistemas, destacándose aportes, como el siguiente:

Valdría profundizar el estudio de mecanismos de gestión a partir de figuras como los Consejos de Cuenca, que poseen la escala ideal para trabajar asuntos de ordenamiento y planificación del territorio, así como el manejo de recursos naturales al interior de la cuenca; esas entidades deben contar con un grado de autonomía financiera, normativa y para la toma de decisiones tal que sus actuaciones sean eficaces y trascendentes para la región (pp.10).

También está la tesis de maestría de Gil (2009) denominada: La cuenca hidrográfica como unidad de planificación ecológica en regiones metropolitanas: el caso de la región metropolitana del Valle de Aburrá, por medio de la cual se brinda la conceptualización de la cuenca hidrográfica como una unidad de planificación de entornos urbanizados. El enfoque de esta investigación parte de la categoría “capital natural crítico urbano” y adapta la metodología CRITINC (mediante el índice de capital natural) para medir la proporción en que la cuenca está aportando a la sostenibilidad de la metrópoli. Una de las conclusiones de este estudio, señala que existe, por parte de la autoridad competentes una obstinación en mantener esquemas de planificación carentes de criterios de sostenibilidad ecológica lo cual trae como consecuencia que se desarrollen incontables ejercicios sectoriales desarticulados de la realidad física natural, perdiendo de vista la necesidad de armonizar los procesos de crecimiento y desarrollo con las posibilidades de provisión de bienes y servicios ambientales que pueden ser determinantes en el logro de metas tan inmediatas como el saneamiento del recurso hídrico y el suministro de agua potable.

Por último es importante reconocer y valorar que si bien los Consejos de Cuenca son un construcción gubernamental, es decir, una propuesta desde arriba, con el paso del tiempo en países como México se han venido convirtiendo en espacios relevantes para que las comunidades, los jóvenes, las instituciones académicas, organizaciones civiles y movimientos sociales presenten sus propuestas y denuncien sus necesidades y problemáticas.

En el marco de la anterior premisa de reconocimiento y valoración, resulta pertinente mencionar que también existen propuestas de escenarios participativos en materia hídrica desarrolladas por los grupos sociales antes mencionados, es decir, propuestos desde abajo. Existen diversos ejemplos, uno de ellos se encuentra en el libro “Territorios en Disputa: despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina” (Composto y Navarro, comp. 2014). Especialmente en el artículo titulado “Ríos vivos de Colombia: una apuesta por la soberanía hídrica y energética” que describe una serie de procesos de formación y apoyo a las comunidades afectadas por las megaobras extractivas, especialmente las represas, generando espacios de diálogo, concertación y movilización en torno a la defensa del agua (Movimiento Ríos Vivo, 2016). Otro ejemplo es el de Mira (2006) que en su artículo “el agua: un bien público” brinda una reconstrucción sobre la importancia de los movimientos sociales en torno a la defensa del agua, reconocimiento del derecho humano al agua y los acueductos comunitarios. El mencionado autor a partir de una propuesta de tres tipologías de movimientos sociales relacionados con el agua, describe su importancia en la toma de decisiones y construcción de ciudadanía.

A continuación, se describirán los referentes teóricos y metodológicos de la investigación.

1.2. Referentes metodológicos y teóricos

El presente estudio se enmarca en el campo del conocimiento socio-jurídico, esto es, a partir de la valoración de los relacionamientos entre el derecho y la sociedad y, del derecho como un fenómeno social capaz de transformar la realidad, especialmente

de aquellos grupos y personas marginadas². Por ello, se elige además una perspectiva alternativa al enfoque tradicional de la gobernanza e integradora de los referentes teóricos propuestos.

Esta es, como se mencionó en apartados anteriores, una investigación socio-jurídica desarrollada desde el enfoque alternativo, que a continuación se explica, y que privilegia el método cualitativo por medio de una estrategia mixta que vincula el análisis documental y el estudio de caso. A continuación se explicarán de manera integrada los referentes teóricos a partir de la propuesta denominada: enfoque alternativo de la gobernanza hídrica.

1.3. Enfoque alternativo de la gobernanza hídrica

Para la definición de los referentes teóricos se parte del objetivo general de esta investigación; el análisis del proceso de gobernanza hídrica de la Cuenca del Río Aburrá desde un enfoque alternativo y en relación con el derecho humano al agua. Este análisis comprende dos grandes procesos: caracterizar el proceso de gobernanza hídrica desarrollado en el Consejo de Cuenca del Río Aburrá y valorar en el mencionado proceso el derecho humano al agua. Para lograr lo antes mencionado se propone el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica, el cual será descrito a continuación:

El enfoque propuesto es alternativo al enfoque tradicional porque busca integrar en el proceso de gobernanza hídrica dos aspectos, el derecho humano al agua y a los grupos en condición de vulnerabilidad. *Respecto al derecho humano al agua*, el enfoque permite trascender el ámbito de los servicios públicos (agua potable y saneamiento) en el que se da una garantía particular y generalmente individual de los criterios de disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad. Buscando una visión sistémica del agua que reconozca el anterior contenido e integre de manera armónica el agua como derecho colectivo y su democratización.

² Para ampliar esta idea ver: García y Rodríguez (2003). Derecho y Sociedad en América Latina: Un debate sobre los estudios jurídicos críticos.

En torno a la integración de los grupos en condición de vulnerabilidad, el enfoque incorpora algunos de los postulados de la ecología política del agua y valora la participación como un derecho humano amplio que comprende aspectos étnicos, de género, de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, y acciones afirmativas³. De esta manera el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica es importante en contextos complejos como el colombiano y particularmente en la Cuenca del Río Aburrá, marcados por una gran conflictividad en torno al acceso, uso y distribución de los recursos naturales.

A su vez la gobernanza hídrica desde un enfoque alternativo es una propuesta que sirve de modelo analítico para caracterizar todas las formas en las que se presentan en la realidad los modelos decisorios participativos en materia hídrica. Visibilizando de esta manera tanto los procesos integradores, en los cuales las comunidades y grupos sociales (especialmente los que se encuentran en condición de vulnerabilidad) son actores representativos y con incidencia en la toma de decisiones. Como aquellos procesos en los cuales esas comunidades y grupos sociales son marginados, excluidos o instrumentalizados por los actores que detentan el poder en el territorio.

Considerando lo antes mencionado, a continuación, se presentará en primera instancia la conceptualización particular de la gobernanza hídrica, en la cual se valora la gobernanza como un proceso, después de ello se abordan las tipologías y los elementos, dos aspectos importantes para la caracterización de los procesos de gobernanza. Una vez culminado lo anterior se describirá la manera como se integran y armonizan algunos postulados de la ecología política del agua en el enfoque alternativo, y por último se brindará la comprensión del derecho humano al agua, tanto su contenido como la manera como se valora en el caso de estudio.

1.3.1. Conceptualización

Existe el consenso o como lo menciona Porras (2016) una característica evidente de la gobernanza, y es su polisemia. Esto es, la manifestación de una diversidad de

³ “alude a todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social” (Corte C.C. C-293 de 2010).

perspectivas, teorías, contextos empíricos y niveles de análisis con los que se construyen nociones de gobernanza (pp.21). Porras a su vez describe cinco posibles realidades o formas de abordaje de la gobernanza:

I. Un criterio hermenéutico que ayuda a organizar información y que permite introducir un enfoque que visibiliza a los actores no gubernamentales en los procesos de gobierno; II. Una teoría en sentido lato que presupone que las problemáticas actuales son tan complejas que sin la colaboración entre gobiernos, sociedades y mercados es imposible resolverlas; III. Una redefinición de la naturaleza o funcionamiento del gobierno, manifestándose a través del uso de NIPP⁴ y redes público privadas de política pública; IV. Un proyecto de cambio o estudio de la realidad buscando mejorar la práctica político – administrativa a través de la transparencia, la rendición de cuentas y el buen gobierno, y V. Un cambio en la sociedad en su conjunto, que multiplica las redes auto-organizadas para complementar o substituir las jerarquías gubernamentales y no gubernamentales en la conducción hacia objetivos comunes (2016, pp.24).

Podría agregarse una sexta forma de abordaje, la desarrollada por los estudios críticos del desarrollo (p.e. la corriente de la globalización contrahegemónica) que ven en las anteriores realidades de la gobernanza una falta de inclusión en los análisis de las relaciones y asimetrías de poder, la invisibilización de los marginados y procesos participativos jerarquizados y desde arriba. Lo cual va en contravía de sus propuestas, como lo es la acción colectiva de los excluidos como un requisito político para la consecución de las transformaciones jurídicas significativas (De Sousa Santos, 2007 pp.13).

Considerando lo antes mencionado y el apartado sobre la conceptualización desarrollado en el Estado del Arte de esta investigación, la gobernanza se debe comprender como un proceso dinámico, particular y flexible, marcado especialmente por el modelo de desarrollo, el marco político-normativo y la cultura. Se propone en ese sentido, la definición de la gobernanza hídrica como un proceso social y dinámico de integración de saberes en la toma de decisiones políticas, normativas y jurídicas, por

⁴ Nuevos instrumentos de política pública.

medio del cual se pretende gestionar equitativa y territorialmente el patrimonio hídrico con el fin de garantizar el derecho humano al agua.

Es un proceso social y dinámico que reconoce que cada territorio cuenta con sus particularidades para la toma de decisiones, que se basa en la integración de saberes, valorando categorías como el ciclo hidrosocial propuesto desde la ecología política del agua. Con el fin de lograr por un lado, la gestión equitativa del patrimonio hídrico, esto es, una gestión fundada en las autonomías culturales, la democracia y la productividad de la naturaleza (Leff, 2013). Y de otro la garantía de los derechos humanos al agua y a la participación ambiental, a partir de una visión amplia de estos derechos, buscando la conservación de las fuentes y ecosistemas hídricos.

A continuación se describirá la manera como se integran y armonizan algunos postulados de la ecología política del agua en el enfoque alternativo.

1.3.2. La ecología política del agua en el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica

A la ecología política de acuerdo con Leff (2003) le conciernen no sólo los conflictos de distribución ecológica, sino el explorar con nueva luz las relaciones de poder que se entretajan entre los mundos de vida de las personas y el mundo globalizado. Señala además que la ecología política analiza los procesos de valoración y apropiación de la naturaleza que no se resuelven ni por vía de la valoración económica de la naturaleza ni por la asignación de normas ecológicas a la economía, ya que son conflictos socio-ambientales que se derivan de formas diversas y generalmente antagónicas de significación de la naturaleza.

Desde la Alianza por la Justicia Hídrica se ha analizado la importancia de la ecología política para estudiar el despojo del agua, en los siguientes términos:

La ecología política examina las relaciones complejas y de múltiples escalas entre los cambios ambientales y la sociedad humana, mediados por factores políticos, culturales, económicos y tecnológicos. Con ello, la ecología política enfoca las contradicciones y conflictos generados por la distribución desigual de los recursos

ecológicos y del poder de decisión sobre su gobernanza; examina el impacto diferencial de las desventajas que conlleva la contaminación y la degeneración del ambiente; y analiza los mecanismos, estructuras y discursos de poder que lo sostienen. Además, busca concebir y promover alternativas a estos regímenes de representación dominantes, para una relación ecología-sociedad social y económicamente más justa, políticamente más democrática, y ecológicamente más honesta frente a las generaciones futuras (Yacoub, Duarte y Boelens, 2015).

La ecología política en los términos antes mencionados se enlaza con el agua por medio de conceptos como *waterscape* (en adelante: paisajes hídricos) y ciclos hidro-sociales, que son esenciales y servirán de base para la comprensión y desarrollo del enfoque alternativo de la gobernanza hídrica. Larsimont (2014) construye una interesante definición de los ciclos hidro-sociales a partir de los aportes de Linton (2011) y Budds e Hinojosa (2012), señalando que dicho ciclo:

Representa y analiza la naturaleza socio-ecológica del agua, reconociendo que los procesos hidrológicos son moldeados por las actividades e instituciones humanas, [y] que los datos y conocimientos hidrológicos son construidos de manera subjetiva [...]” (Linton, 2011 cit en Blanchon, 2011). De esta manera, además de examinar cómo el agua fluye dentro del ambiente físico (atmósfera, superficie, subsuelo, biomasa), el ciclo “hidrosocial” también considera cómo el agua es manipulada a través de factores tales como obras hidráulicas, legislaciones, instituciones, prácticas culturales y significados simbólicos (Budds y Hinojosa, 2012), (pp. 4).

Larsimont (2014) además menciona que el paisaje hídrico representa la arena o el médium donde se despliegan los procesos del ciclo hidrosocial. Las circulaciones entrelazadas de agua, capital y poder, al reflejar los modos de control, de apropiación y las maneras de gestionar las externalidades producidas en torno al recurso (escasez, inundaciones, contaminación degradaciones ambientales), producen un paisaje siempre cambiante y fluido (p,5). Esta conceptualización se complementa con los aportes de López (2016) quien sugiere desarrollar la categoría de paisaje hídrico por medio de la vinculación de tres componentes: los procesos (mercantilización y desmercantilización),

actores (humanos y no humanos) y estrategias (discursivas, materiales e institucionales) (p,84).

En el marco del Quinto Encuentro de Investigadores de Justicia Hídrica que se realizó en del 11 al 14 de octubre de 2013 en Quito – Ecuador, se dio una conferencia que abordó el tema de gobernanza hídrica afianzando el enfoque de investigación aquí propuesto, al señalar que:

Es importante tomar en cuenta las “conexiones hidro-socio-ecológicas” que sustentan las reclamaciones de derechos de agua, organización social y espacial en general. Sólo considerando lo social y natural como un tejido hidro-socio-ecológico se podrá abordar la gobernanza ecológica y la justicia ambiental. Además, las formas de gobernanza del agua, deben suponer el derecho humano al agua, no como un fin en sí mismo, sino como un medio para lograr el objetivo más amplio de una sociedad justa (Perreault,2013, p.6).

En síntesis, con la integración de los postulados de la ecología política del agua se busca principalmente fundamentar la necesidad de reconocer y analizar en los procesos de gobernanza hídrica las complejas relaciones de poder y los modos de control y apropiación del agua, por medio del acercamiento a la categoría de ciclo o cuenca hidrosocial.

1.3.3. Tipologías y elementos del enfoque alternativo de la gobernanza hídrica

Se elige integrar en el enfoque propuesto las tipologías y elementos tradicionales de la gobernanza, con las adaptaciones debidas para mantener la coherencia del enfoque alternativo, porque de esta forma se logra una mayor profundidad en el análisis del caso de la Cuenca del Río Aburrá, especialmente en los aspectos jurídicos y en los relacionamientos entre los actores. A su vez esta integración permite reconocer que existen aportes del enfoque tradicional que pueden contribuir con los objetivos propuestos en esta investigación.

En relación con las tipologías de la gobernanza hídrica en el enfoque alternativo, su aporte se basa en que permite comprender las relaciones de poder y el

contenido de las decisiones que se toman en los escenarios de participación. Las tipologías contribuyen de esta forma a determinar los niveles de incidencia y representación en los escenarios de participación en asuntos hídricos. Por ello, se toman como punto de partida la propuesta de Córdoba (2014), quien a su vez parte de los postulados de Rosenau (2004) se proponen seis tipos de gobernanza: Top-down (de arriba hacia abajo), Bottom-up (de abajo hacia arriba), Market governance (gobernanza del mercado), Networks (redes de gobernanza), side-by-side (lado a lado), Mobius-web (Multidireccional). Y la propuesta de, De Castro, et. al. (2015), particularmente en la que describe la gobernanza ambiental participativa o híbrida.

La anterior propuesta se adapta al enfoque alternativo de la gobernanza hídrica al reconocer que uno de los aspectos más críticos de los procesos de gobernanza es su jerarquización y la invisibilización e instrumentalización de las personas en condición de vulnerabilidad. Por ello, se proponen una serie de tipologías que parten del actor que direcciona y tiene una mayor incidencia en el proceso de gobernanza:

- *Desde arriba:* es aquel proceso direccionado por las autoridades públicas, las cuales tienen la mayor influencia en la toma de decisiones. Este proceso puede ser formal (reconocido por el sistema jurídico y abierto al público) o informal (no reconocido y/o reglamentado por el sistema jurídico).

- *Desde abajo:* se caracteriza porque son los movimientos de base, los colectivos, instituciones educativas y organizaciones civiles quienes direccionan el proceso y tienen mayor influencia en la toma de decisiones. Al igual que el anterior puede ser formal o informal.

- *De mercado:* tiene como aspecto distintivo que el direccionamiento del proceso e influencia en la toma de decisiones lo lleva el sector empresarial generalmente privado. Puede también ser formal e informal.

- *Participativa o Híbrida:* el proceso es co-gestionado entre los diversos actores, no es imposible determinar el sector predominante en la toma de decisiones ni en el direccionamiento del proceso.

En torno a los elementos de la gobernanza hídrica alternativa, estos son interdependientes y todos se orientan bajo los lentes de la ecología política del agua, destacándose los discursos y la cuenca hidrosocial. Tomando como punto de partida a Córdoba (2014) quien propone cinco componentes en su marco analítico para la gobernanza del agua: las normas, los actores, el problema, contextos de interacción y procesos. Se plantean entonces seis elementos: Los discursos, las normas y políticas, la cuenca hidrosocial, los actores, los conflictos por el agua y los escenarios de participación.

Los discursos reflejan las visiones y percepciones particulares que los actores en el proceso de gobernanza hídrica tienen sobre el agua, esto permite generar contrastes entre los discursos y entre estos y las acciones que desarrollan los actores en los escenarios de participación. Logrando así identificar las inconsistencias, las tensiones y las posibilidades de prevenir y manejar los conflictos.

Las normas y políticas en la gobernanza hídrica alternativa incluyen además de las normas jurídicas y políticas públicas, a las manifestaciones normativas y políticas informales y alternativas no derivadas de autoridades públicas y procesos formales, sino surgidas desde abajo, por parte de los movimientos sociales y organizaciones de base. Este elemento parte entonces de la comprensión del derecho como el medio para la transformación de las sociedades, la visibilización de las injusticias y la defensa de los excluidos. Y de la conciencia de que las normas jurídicas pueden dar lugar a prácticas sociales plurales, dispares y variables (Villegas, 2001, pp. 15-17).

La cuenca hidrosocial como una unidad para la gobernanza hídrica, un espacio determinado que integra y visibiliza la naturaleza, las relaciones de poder, el modelo de desarrollo y la cultura. Este elemento refleja la adaptación del ciclo hidrosocial de acuerdo con los aportes de Ávila-García (2015) y Larsimont (2014), y de los paisajes hídricos brindando por López (2016). Tiene como principio el reconocimiento de la necesidad de proteger, conservar y restaurar los sistemas naturales, partiendo de su complejidad e integralidad. Y además de valorar el sistema económico como un subsistema concreto dentro de un sistema más general que es la biosfera, de allí la percepción teórica de que los procesos de producción y consumo y sus límites no

pueden estar al margen de las leyes que gobiernan el funcionamiento de la propia biosfera (Bermejo, 2014 pp.45)

Los actores, son los sujetos individuales y colectivos que integran el proceso de gobernanza hídrica, tanto formales como informales y especialmente se reconocen a aquellos especialmente vulnerables y/o en condición de desigualdad. Este elemento reconoce la necesidad de visibilizar además de los conflictos, las desigualdades y discriminaciones que se desarrollan en los procesos de gobernanza hídrica. Darle vida a aquellas alternativas que buscan transformar las realidades en nuestros contextos complejos. Se resalta entonces la importancia de reclamar nuevos procesos de producción y de valoración de conocimientos válidos, científicos y no-científicos, y de las nuevas relaciones entre diferentes tipos de conocimiento, a partir de las prácticas de las clases y grupos sociales que han sufrido de manera sistemática las injustas desigualdades y las discriminaciones causadas por el capitalismo y por el colonialismo (De Sousa Santos, 2010).

La prevención y manejo de los *conflictos por el agua* deben ser una de las prioridades de la gobernanza hídrica, y para ello se toma como referencia la propuesta metodológica de Martín y Justo (2015) para abordarlos desde el enfoque de derechos humanos. Esta propuesta menciona que en términos generales, un conflicto es una clase de relación social cuyos participantes persiguen objetivos incompatibles entre sí. Y que en el caso del agua, esas pretensiones discordantes se vinculan con su aprovechamiento real o potencial. Surgiendo con ello una serie de tipologías, entre las que se destacan, i) conflictos entre usos, ii) conflictos entre usuarios, iii) conflictos con actores no usuarios, iv) conflictos intergeneracionales, v) conflictos interjurisdiccionales y vi) conflictos institucionales (Martín y Justo, 2015 pp.13).

Los *escenarios de participación* son aquellos espacios (formales e informales) y actividades sociales, económicas y políticas que en ellos se desarrollan, que determinan las decisiones en torno al acceso, control y distribución del agua. Cabe destacar como se ha manifestado en apartados anteriores que la presente investigación se enfoca en un escenario de participación particular, el Consejo de Cuenca del Río Aburrá.

1.3.4. El derecho humano al agua en el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica

El derecho humano al agua en el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica parte de los postulados del agua como bien común y de la democracia deliberativa para construir su triple faceta: como derecho individual, como derecho colectivo y su democratización.

El agua como derecho humano recoge los postulados de Acosta (2010) quien integra la comprensión de patrimonio hídrico reemplazando el de capital natural, con el propósito de garantizar los ciclos vitales del agua y sus diversos usos o valores: ambientales, sociales, culturales y económicos. Pero además, esta visión es consistente con los derechos de la naturaleza, en tanto obliga a la defensa de esos recursos por su propio valor, independientemente de su utilidad comercial.

A su vez, el agua como derecho humano, valora este recurso como bien común, considerando que su administración como lo menciona Barrow (2008) es cuidadosa y cooperativa entre todos aquellos que lo usan, por lo general constituye una forma de manejo de los recursos más cautelosa que la privada e incluso a la que se encuentra manos del Estado. Además, bajo la visión del agua como bien público, común y accesible a todos, como derecho humano fundamental que no debe negársele a nadie por falta de poder adquisitivo o capacidad de pago.

Se integran además en la comprensión del derecho humano al agua algunas de las consideraciones que sirvieron de fundamento para la declaración del Río Atrato como sujeto derecho, contenidas en la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional colombiana, magistrado ponente, Jorge Iván Palacio Palacio (Corte Constitucional, 2016):

El desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad, no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras

múltiples formas de vida y representaciones culturales, son sujetos de derechos individualizables, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades.

En la construcción de la triple faceta del derecho humano al agua se destacan dos textos, el primero de ellos de Sultana y Loftus (2014) una compilación de artículos sobre el derecho humano al agua, con énfasis en aspectos económicos, políticos y en los movimientos sociales. De este texto se tomaron como referencia cuatro capítulos que relacionan el derecho humano al agua con la gobernanza. Y el segundo texto es el XII Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (Fed. Ibero, 2015), que relaciona la gestión del agua y la conservación de las fuentes hídricas con el derecho humano al agua.

La garantía del derecho humano al agua en esta investigación integra su faceta como derecho individual y como derecho colectivo, partiendo de la Observación General N°. 15 de 2002 de las Naciones Unidas, esto es, como un derecho esencial de todos los seres humanos a gozar de agua e instalaciones necesarias, suficientes, salubres, aceptables socio-culturalmente y accesibles de acuerdo al género, edad y capacidad.

En torno al contenido normativo, además de las obligaciones de los Estados, se integran los siguientes criterios, como derecho individual:

Disponibilidad: El suministro de agua para cada persona debe ser suficiente y continuo para uso personal y doméstico; *Calidad:* El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas, o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas; *Asequibilidad:* El acceso a los servicios de agua y saneamiento deben garantizarse sin comprometer la capacidad de las personas para adquirir otros bienes y servicios esenciales (alimentación, vivienda, salud, educación); *Aceptabilidad:* El agua ha de presentar un color, olor y sabor aceptables para ambos usos, personal y doméstico. [...] Todas las instalaciones y servicios de agua deben ser culturalmente apropiados y sensibles al género, al ciclo de la vida y a las exigencias de privacidad; *Accesibilidad:* El agua y las

instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna. Cuenta con cuatro dimensiones, accesibilidad física, sin discriminación, a la información y económica (Naciones Unidas - 2010, pp. 8 -11).

Pero estos criterios no son suficientes y como señala Sultana y Loftus (2014):

El derecho al agua corre el riesgo de convertirse en un significativo vacío, utilizado tanto por políticos progresistas como conservadores reunidos en un consenso político superficial que realmente hace poco por efectuar un cambio verdadero en la gobernanza del agua (p.22).

Por ello se debe abordar el agua como derecho colectivo, en los siguientes términos:

Como derecho colectivo, se orienta tanto a la conservación de los ecosistemas como a la gestión equitativa y culturalmente respetuosa del agua, especialmente en lo que tiene que ver con la autonomía de las comunidades. Esto implica acciones, estrategias y políticas que de un lado impidan la sobreexplotación del agua, los monocultivos de alto rendimiento, la deforestación, el vertimiento de residuos y la mercantilización del agua (Fed. Ibero, 2015). Y de otro, reconozcan, protejan y promuevan los derechos de las comunidades a la gestión autónoma del agua.

En torno a la democratización del derecho humano al agua, el puente que permite su relacionamiento es la democracia deliberativa, para lo cual la Federación Iberoamericana de Ombudsmen afirma que:

Otra cuestión fundamental para asegurar un sistema de gestión consistente con la realización del derecho humano al agua, es su democratización, la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, la habilitación de sistemas de monitoreo, seguimiento, supervisión y reclamación, y particularmente la participación efectiva de la ciudadanía y el empoderamiento de los sectores sociales más vulnerables, constituyen ingredientes esenciales de un modelo más democrático de gestión del agua, y de los servicios de suministro y tratamiento (Fed. Ibero, 2015, p.40).

La democracia deliberativa ofrece herramientas para garantizar la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones, como lo menciona Domínguez (2013) brinda un canon de derechos subjetivos de acción que facilitan la participación ciudadana (p.1). A su vez el enfoque alternativo reconoce que “la legitimidad deliberativa y democrática por el derecho al agua requiere acuerdos sobre términos claves que, a su vez, dependen de un gran conjunto de factores del mundo vital – tales como problemas de accesibilidad, obligaciones, costumbres, tradiciones jurídicas, valores simbólicos, etc” (Schmidt, 2014. p.144). Por ello, la categoría de democracia deliberativa se integra en el enfoque alternativo bajo la denominación de democratización del derecho humano al agua.

Es así como la democratización permite integrar al derecho humano al agua tanto el derecho de participación como una serie de criterios y estándares que permiten una mayor incidencia de la sociedad, especialmente de las personas en condición de vulnerabilidad. A continuación se presenta la mencionada integración:

Participación, debe ser libre, adaptada a los aspectos culturales y educativos de cada territorio, y como derecho implica el deber de las autoridades de su garantía en tiempo y forma. Existe además la necesidad de dotar a los escenarios de participación de deliberación, de manera tal que en ellos se logren acuerdos que incidan sustancialmente en las políticas públicas hídricas.

Igualdad, no discriminación y acciones afirmativas, que se orienta a reconocer, integrar y proteger a las personas y grupos tradicionalmente marginados en la toma de decisiones. Se fundamenta además en lo consagrado por el artículo 13 de Constitución Política, en el cual se consagra la obligación del Estado de promover la igualdad y adoptar medidas a favor de los grupos discriminados o marginados.

La transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión de las cuencas hidrográficas, tanto en sus aspectos técnicos que incluyen las finanzas como el relacionamiento entre objetivos y resultados. Y de acuerdo con el principio de transparencia consagrado en el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014, se presume que toda

la información en poder de los sujetos obligados por la mencionada Ley, se presume pública.

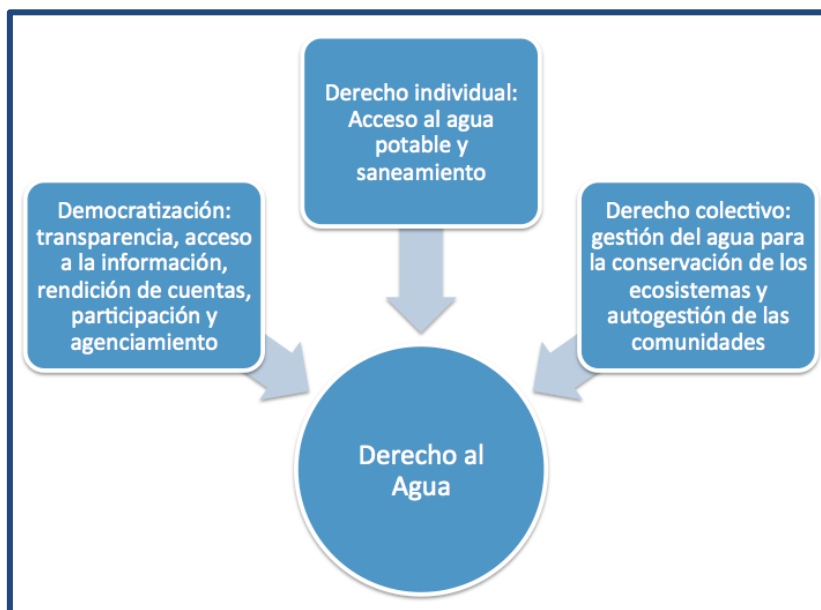
Acceso a la información: debe ser oportuno, libre, claro y completo. Es un derecho, que como señala el artículo 4 de la Ley 1712 de 2014:

Genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos (Colombia, Congreso, 2014).

A manera de resumen, el derecho humano al agua en el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica reconoce su carácter individual pero también la necesidad de ampliar su contenido hacia lo colectivo, valorando el agua como bien común y como lo menciona Linton (2014) considerando este derecho como una relación, que refleja la identidad colectiva del ser humano como especie y la identidad del agua como proceso, antes que como cantidad (pp.77). Incluyendo además la denominada “democratización del agua” que abarca la participación, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Se logra de esta forma, como lo menciona Linton (2014) “Al considerar el derecho humano al agua como una norma de gobernanza, se propone un proceso relacional y dialéctico mediante el cual este derecho implique un cambio en las relaciones sociales” (pp.81).

Se propone conforme a lo anterior, una comprensión integradora e integral del derecho al agua, como se ilustra a continuación:

Gráfico 2. Derecho humano al agua en el enfoque alternativo



Fuente: Elaboración propia

1.4. Consideraciones finales

Derivado del proceso de construcción del estado del arte y los referentes teóricos en torno a la gobernanza hídrica y las categorías principales de análisis, y al valorar dicho proceso en su generalidad, se logran establecer una serie de consideraciones que reflejan la importancia del ejercicio desarrollado:

- La gobernanza, como la comprendemos hoy, debe ser abordada primero como un fenómeno histórico que surge con la finalidad de mejorar la legitimidad de la gestión pública, siendo propuesto, inicialmente, por las elites académicas europeas e instancias internacionales vinculadas con el neoliberalismo, pero que después fue tomado y apropiado por los movimientos sociales y organizaciones civiles para resistir y defender sus derechos. Segundo, la gobernanza es una categoría polisémica que ha sido estudiada desde diversos enfoques, existiendo por lo tanto la necesidad de analizar la gobernanza sin adjetivos para luego integrar asuntos o materias, como es el caso del agua. Esto permite una mayor profundidad y coherencia en la investigación, especialmente los estudios caso.

- La complejidad del contexto latinoamericano refleja una serie de propuestas alternativas, que buscan resistir al modelo de desarrollo hegemónico, el cual deteriora y

saquea la naturaleza para beneficiar y acumular poder en unos pocos, y con ello, llenar de miseria e inequidad a la mayoría. La ecología política del agua, el Buen Vivir, la multiculturalidad y complejidad de los derechos, entre otros, son resultado de ello, esto es, de esa necesidad de buscar y crear nuevas realidades posibles. Allí, en esas construcciones, se identificó la gobernanza hídrica contrahegemónica, que busca contrarrestar, visibilizar y construir procesos equitativos de participación desde los derechos humanos.

En el proceso de elección de los lentes que guían la investigación, los referentes teóricos que orientan esta investigación, se optó por integrar diversos enfoques, todos con un común denominador: una visión alternativa a la tradicional de la gobernanza hídrica. Lo anterior trajo consigo una serie de retos que reflejan la importancia de este proceso, estos retos fueron:

- La gobernanza hídrica ha sido desarrollada principalmente desde los postulados neodesarrollistas y por lo tanto sin considerar los derechos humanos. Por ello, se presenta la necesidad de integrar el derecho humano al agua en los procesos de gobernanza hídrica. Esto es, generar un enfoque alternativo que permita ese relacionamiento y de esta manera, visibilizar las relaciones complejas entre el agua, el derecho y los modelos de desarrollo.

- Por medio de los aportes de Linton (2014), Schmidt (2014), Sultana y Loftus (2014) y, del Informe de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (2015) se fundamentó el relacionamiento entre el derecho humano al agua y la gobernanza, bajo la categoría de democratización del agua. A su vez se justificó el carácter colectivo del derecho humano al agua, relacionado con la gestión del agua para la conservación de los ecosistemas y autogestión de las comunidades, lo cual es relevante en cuencas como la del Río Aburrá en las cuales esos dos aspectos son los más problemáticos.

- La definición de la ecología política del agua como referente teórico abrió un nuevo espacio de reflexión, que permitió justificar la necesidad de dotar los procesos de gobernanza de acciones afirmativas a favor de los grupos y personas en condiciones de vulnerabilidad.

- Las adaptaciones, articulaciones y armonizaciones desarrolladas en el proceso de construcción de los referentes teóricos fueron presentadas y puestas en consideración de los miembros del Consejo de Cuenca de la Península de Yucatán, México, en un seminario que se dictó en diciembre del año 2016. Este espacio de dialogo aportó interesantes insumos para el mejoramiento integral de los referentes teóricos y con ello de la investigación misma.

En el capítulo dos de la presente investigación se brindará el marco político y jurídico de la gobernanza hídrica y el derecho humano al agua en Colombia, procurando desarrollar las tres facetas o dimensiones del mencionado derecho. Y en el capítulo tres, que aborda el caso de estudio, se hará énfasis en la democratización del derecho humano al agua.

Capítulo II. La gobernanza hídrica y el derecho humano al agua en Colombia

El uso del término gobernanza hídrica o del agua se ha masificado desde hace algunos años en Latinoamérica y en Colombia, al igual que el debate sobre su implementación en contextos complejos, especialmente conflictivos y con problemas ecológicos. En Colombia, a partir de la expedición de la Política Hídrica Nacional en el 2010, se comienza a reconocer e introducir la gobernanza hídrica en la ordenación y manejo de las cuencas, especialmente por medio de los Consejos de Cuenca como principal escenario de participación. Y de manera paralela, en Colombia se ha reconocido por medio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional el derecho humano al agua.

En este orden de ideas, en el presente capítulo se analizará la manera como se reconocen, implementan y relacionan la gobernanza hídrica y el derecho humano al agua. Conforme a lo antes mencionado, en primera instancia se desarrollarán las generalidades del régimen jurídico del agua en Colombia, para luego analizar la manera como la gobernanza hídrica y el derecho humano se han reconocido e implementado y cómo se pueden relacionar.

2.1. Generalidades del régimen jurídico del agua en Colombia

La Constitución Política Colombiana de 1991 ha sido catalogada por diversos autores como la “Constitución Ecológica”, entre los que se resalta el libro de Amaya (2010), esa denominación se da debido al gran número de disposiciones relacionadas con la protección del ambiente con las que cuenta. Estas disposiciones confieren como lo menciona Amaya (2010) “un cuerpo normativo garantista y promotor de una variable para la gestión pública nacional, regional y local” (p.133). Pese a ello, no reconoce el derecho humano al agua, como se mencionó en el primer capítulo de esta investigación.

Las disposiciones más representativas y relacionadas con la gobernanza hídrica y el derecho humano agua en la mencionada Constitución son:

Artículo 2: Son fines esenciales del Estado... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación...; *Artículo 8:* Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; *Artículo 79:* Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo...; *Artículo 80:* El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; *Artículo 366:* El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (Asamblea Nacional C. 1991).

Las anteriores disposiciones reflejan la dualidad del ambiente en la Constitución, derecho – deber. Como lo menciona la Sentencia C-059 de 1994:

Es un derecho por cuanto ha sido señalado específicamente como tal (art. 79 C.P.) y, además, se encuentra íntimamente ligado con la salud, la vida y la integridad física de los asociados. En consecuencia debe gozar de mecanismos concretos para su protección, como es el caso de las acciones populares de que trata el artículo 88 Superior, y la misma acción de tutela, según lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación. Y también es un deber por cuanto exige de las autoridades y de los particulares acciones encaminadas a su protección (Colombia, Corte Constitucional, 1994).

La Constitución de 1991 recoge los esfuerzos y avances tanto internacionales como nacionales en materia de protección ambiental. En el ámbito internacional se destacan la Declaración de Estocolmo de 1972, en la cual por primera vez se comienza hablar del derecho a un ambiente sano y del derecho ambiental, entre otros aspectos. Y el plan de acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de Mar del Plata de 1977, que por primera vez reconoció el derecho humano al agua (Naciones Unidas, 2014).

En el ámbito nacional, y a partir de la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de los Recursos Naturales y de protección al Medio Ambiente) se comienza a desarrollar en Colombia el paradigma de protección del ambiente, alineándose el país de esta manera a las directrices y tendencias globales derivadas de la Declaración de Estocolmo de 1972. Después de la mencionada Ley se comienzan a regular los elementos naturales y ecosistemas de manera particular y con un enfoque de salud pública, que solo varió con la publicación de la Ley 99 de 1993 por medio de la cual se reorganiza la gestión pública ambiental del país, con la creación del Sistema Nacional Ambiental direccionado por el Ministerio de Ambiente. Y aunque estos regímenes normativos significaron un avance, es claro como lo menciona Ferrer en este periodo (década de los 90s del siglo pasado):

Todos los países se aprestaron a dotarse de abundante y moderna legislación ambiental, dando lugar a una oleada de normas a la que alguna vez he denominado la “generación de la fotocopia” pues se reproducen unas a otras sin consideración alguna a la realidad social, económica, jurídica y ambiental sobre la que se proyectan” (Ferrer, 2013, pp.7).

Actualmente el marco normativo ambiental general en Colombia está integrado por las dos leyes principales antes mencionadas: Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, y un Decreto Único, el 1076 de 2015, compilatorio de todos los decretos reglamentarios de las mencionadas leyes. Cabe resaltar que la Ley 99 de 1993 al crear el Sistema Nacional Ambiental confirma que las Corporaciones Autónomas Regionales son las principales autoridades ambientales en su jurisdicción⁵. Y a su vez establece como principios generales ambientales que: “4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial. 5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso” (Colombia, Congreso R., 1993).

En materia de aguas es relevante precisar que la gobernanza hídrica debe enlazar las principales áreas jurídico-políticas del agua, esto es, la *gestión de cuencas*, denominada por las autoridades como gestión integrada o integral de los recursos

⁵ Artículo 34 de la Ley 99 de 1993.

hídricos, orientada a la conservación de las fuentes, ecosistemas vinculados y ciclos naturales, la regulación y control de la demanda, el mantenimiento de la calidad y gestión del riesgo en torno al agua. Esta área es reglamentada por el Decreto 1640 de 2012 y en ella son competentes, principalmente, las autoridades ambientales: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones para el Desarrollo Sostenible y Áreas Metropolitanas. Otra área es la *prestación del servicio público de agua potable y saneamiento*, que aborda la distribución (captación, tratamiento, almacenamiento y transporte) de agua potable y la recolección (transporte, tratamiento y disposición final) del agua residual generada. Esta área es regulada por la Ley 142 de 1994 y Decreto 302 de 2000, y en ella son competentes, principalmente, las autoridades municipales. También, se encuentra el área que aborda la *gestión del ambiente marino, insular y costero*, y que cuenta con una diversidad de normas, entre las que se destaca el Decreto 1120 de 2013 que reglamenta las Unidades Ambientales Costeras. La última área se orienta a los *usos del agua y control de la contaminación*, especialmente de los vertimientos y desarrolla una serie de instrumentos de control como el permiso de vertimientos y de planificación a través de los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico y los Planes de Manejo y Saneamiento de Vertimientos, integrados en el Decreto 1541 de 1978, el Decreto 3930 de 2010 y la Resolución 631 de 2015.

En síntesis, son cuatro áreas jurídico – políticas en torno al agua, la gestión de cuencas, la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento, la gestión del ambiente marino, insular y costero, y los usos del agua y el control de la contaminación. Estas deben ser relacionadas con otros subsistemas jurídicos y una diversidad de normas jurídicas específicas, entre las que se destaca el Código Civil que establece disposiciones particulares sobre el dominio de las aguas y los cauces.

En términos generales el régimen jurídico del agua en Colombia es complejo, amplio y disperso, como bien lo mencionan Cardona et. al.: “Falta una moderna ley o código de aguas que permita reducir la dicotomía de los regímenes jurídicos y el anacronismo terminológico, el cual siempre entraña dificultades para una interpretación adaptada a la realidad social del tiempo en que se han de aplicar las normas” (Cardona [et. al.] 2016, pp.57).

Ahora bien, considerando que la presente investigación aborda la gobernanza en la gestión de cuenca, se debe especificar que el primer instrumento que reguló este tema fue el Decreto 2857 de 1981 definiendo por primera vez en Colombia un esquema de planificación hídrica. Este Decreto fue derogado por el Decreto 1729 de 2002, que se ajustó al nuevo Sistema Nacional Ambiental y que después fue también derogado por el Decreto 1640 de 2012 que es el vigente actualmente. Este último tiene como objetivo central desarrollar el nuevo esquema de planificación hídrica para las cuencas, microcuencas y acuíferos establecido en el 2010 con la Política Hídrica Nacional.

La Política Hídrica Nacional fue desarrollada en un contexto socio-ambiental extremo, como consecuencia de las olas invernales consecutivas de 2008, 2009, 2010 y 2011. Existe consenso en señalar que estas olas invernales fueron las más graves de la historia del país, y se enmarcaron en el fenómeno de *La Niña*, a finales de 2010 las cifras eran alarmantes:

246 muertos, 246 heridos y 99 desaparecidos. Las lluvias afectaron a más de 400 mil familias en más de 650 municipios de 28 de los 32 departamentos del país, donde el invierno destruyó 2.938 viviendas y dejó otras 296.340 en malas condiciones (Revista Semana 2010).

Este contexto motivo la inclusión de dos componentes transversales en la planificación hídrica, la gobernanza del agua y la gestión del riesgo. El nuevo esquema de planificación hídrica consagrado en la Política Hídrica Nacional busca mejorar los dos temas antes mencionados, acercándose a la gobernanza del agua por medio de los Consejos de Cuenca y las mesas de trabajo, como se presenta a continuación:

Tabla 2. Esquema de la planificación hídrica en Colombia

Estructura para la planificación	Instrumento de planificación	Instancia de coordinación	Instancia de participación
1. Áreas hidrográficas o Macrocuencas (Son cinco: Caribe, Magdalena – Cauca, Orinoco, Amazonas y Pacífico).	1. Planes estratégicos	1. Consejo Ambiental Regional de la Macrocuenca	N/N
2. Zonas hidrográficas (41 zonas)	2. Programa de Monitoreo del Recurso Hídrico	2. Implementado por el IDEAM. A nivel regional - Red de Monitoreo por parte de la Autoridad Ambiental Competente.	N/N
3. Subzonas hidrográficas (311 subzonas)	3. Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas	3. Autoridad Ambiental competente o Comisión Conjunta si la cuenca es compartida por varias autoridades.	3. Consejos de Cuenca
4. Microcuencas y acuíferos (44 sistemas de acuíferos)	4. Planes de Manejo ambiental para Microcuencas y Acuíferos.	4. Autoridad Ambiental competente.	4. Mesas de trabajo

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Ambiente (2010).

2.2. La gobernanza hídrica en Colombia: reconocimiento, discursos y marco jurídico

En este apartado se quieren desarrollar dos preguntas principales, la primera sobre ¿cuándo, cómo y quienes comenzaron a hablar de gobernanza hídrica en Colombia? y la segunda en torno a ¿cómo se integra la gobernanza hídrica en el marco jurídico e institucional colombiano?

2.2.1. Reconocimiento de la gobernanza hídrica

En nuestro país la materialización de la gobernanza hídrica propuesta desde las instancias gubernamentales se ha dado, principalmente, a través de la creación de los Consejos de Cuenca. Se debe partir entonces del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en el cual se estableció la gestión integral del recurso hídrico en una de las líneas de acción del capítulo cinco titulado “Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible” y se planteó como meta la formulación de una política hídrica nacional, la cual fue presentada ante el Consejo Nacional Ambiental en diciembre de 2009 bajo el título de: “Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico” en adelante Política Hídrica Nacional. Esta tuvo entre sus documentos base para el diseño, una consultoría para la reglamentación de los Consejos de Cuencas (Ministerio de Ambiente, 2010, p.5).

También se debe destacar la Misión de Gobernanza del Agua liderada desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que estuvo trabajando durante el 2011 y 2012. Esta Misión surge del mandato establecido en las bases del Plan de Desarrollo 2010 – 2014 el cual establece en el Capítulo VI sobre soportes transversales de la prosperidad democrática que:

A partir de la política nacional para la gestión integral del recurso hídrico, se gestará un diálogo nacional, descentralizado, a través de la Misión Agua, para la asignación eficiente del recurso, oportunidades y responsabilidades de los sectores, que permita definir el esquema institucional y los mecanismos de articulación para asegurar la gobernanza pública en el ordenamiento del recurso y reducir los conflictos por uso (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

En este orden de ideas, del 22 al 24 de junio del 2011 se desarrolló el taller denominado “Dinámica de definición de las áreas temáticas con las que debe trabajar la Misión de Gobernanza del agua”. Como resultado del taller se seleccionaron doce

temas: Tema 1. Seguridad hídrica; Tema 2. Educación y comunicación para una visión intersectorial, democrática e intercultural del agua; Tema 3. Comunicación clara y efectiva para la gobernanza del agua; Tema 4. Ordenamiento ambiental con criterio hídrico; Tema 5. El mar también es agua; Tema 6. Fortalecimiento participativo y democrático del Sistema Nacional Ambiental, SINA; Tema 7. Corresponsabilidad intercultural en la gobernanza del agua; Tema 8. Gestión para la información y conocimiento del agua; Tema 9. Política estatal para la gobernanza, el uso y gestión sostenible del agua; Tema 10. El derecho responsable al agua; Tema 11. Reglas claras para la ocupación sostenible del territorio; Tema 12. Agua de calidad para el desarrollo sostenible y la competitividad (BID – 2012, p.26).

A manera de entrega de productos, la Misión Gobernanza del Agua presentó el 30 de junio de 2012 su Informe Técnico Final que tuvo como resultados principales: 1. Bases para el diagnóstico preliminar de la problemática del agua en cinco regiones seleccionadas de una Macro cuenca de Colombia (Cuenca Magdalena-Cauca), con una visión política de Buen Gobierno, con un marco institucional claro, con un enfoque intersectorial, socioeconómica y ambiental que se soporta en el proceso de un diálogo derivado de cinco talleres regionales y diez talleres comunitarios; 2. Propuesta de diseño y estructuración del Módulo-Portal de Gobernanza del Agua dentro del Sistema de Información del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, que aún está en proceso de estructuración, y no hará parte del presente informe y 3. Herramientas de socialización comunitaria para la temática de Gobernanza del Recurso Hídrico, diseñadas y validadas a través de talleres comunitarios (BID – 2012, p.22).

Continuando con el proceso de reconocimiento y materialización normativa de la gobernanza del agua, en el 2012 se dio la expedición del Decreto 1640, que consagra por primera vez la figura de los Consejos de Cuenca, específicamente en el artículo cuarenta y ocho con la misión particular de ser las instancias consultivas y representativas de todos los actores que viven y desarrollan sus actividades dentro de la cuenca hidrográfica.

Finalizando este breve recuento, cabe destacar el proceso desarrollado en la Cuenca del Río Chinchiná, especialmente a partir de mayo de 2012 cuando 23 instituciones del sector público, privado y sociedad civil, firmaron un acuerdo

denominado Pactos por la Cuenca del Río Chinchiná en donde las instituciones participantes desarrollan actividades bajo un modelo que contempla tres ejes estratégicos que se orientan a la inclusión social, la conservación ambiental y el crecimiento económico, tres ejes de gestión, referidos al conocimiento, la acción colectiva, la gobernanza y las políticas. Y dos ejes transversales para la coordinación interinstitucional, la comunicación y el diálogo político. Entre los logros del mencionado pacto se encuentra el desarrollo del Consejo de Cuenca del Río Chinchiná desde el 2013 (Gobernación de Caldas, 2017).

2.2.2. Discursos sobre la gobernanza hídrica

En el ámbito institucional se destacan el Ministerio de Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales como las instancias que han liderado el desarrollo de la gobernanza del agua en Colombia, y particularmente el Ministerio de Ambiente la caracteriza en la Guía Técnica para la elaboración de Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuenca (2014) y en su portal de internet (MinAmbiente, 2017) en los siguientes términos:

Realmente no existe un acuerdo total con relación a lo que significa la gobernanza del agua. Para los indígenas por ejemplo, se debería hablar de Ordenanza del Agua y no de Gobernanza del Agua. Sin embargo en términos concretos se trata de regular las relaciones complejas entre grupos diversos a través de criterios de equidad, accesibilidad y sustentabilidad. Además de esto, en su portal brindan una serie de propuestas conceptuales, entre las que se destaca la propuesta por la Misión Gobernanza del Agua como un: concepto que comprende mecanismos complejos, procesos, relaciones e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y grupos articulados por sus intereses ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias. El buen gobierno dirige la gestión para responder a los problemas colectivos; se caracteriza por los principios de participación, transparencia, responsabilidad, reglamentos de ley, efectividad, equidad y visión estratégica.

Además, en su portal el Ministerio de Ambiente menciona que la gobernanza cuenta con elementos estratégicos para la construcción en el territorio. Propone en este marco, tres elementos centrales: el primero denominado interpretación del territorio, que a partir del

enfoque propuesto por Wilches Chaux (2009) definen el territorio como “el resultado de la interacción permanente, en un espacio y en un tiempo determinado, entre la dinámica de los ecosistemas y la dinámica de las comunidades”. El segundo elemento es el enfoque multidimensional a diferentes escalas, en este elemento mencionan que el estudio de los actores clave y los conflictos en la gobernanza del agua, deben considerar las dimensiones social, económica, política y ambiental del territorio. Y finalizan diciendo que: resulta claro que la gobernanza debe incluir mecanismos que permitan la construcción de poder desde abajo, con otras miradas de sociedad que puedan partir de nuevas propuestas y nuevos marcos de actuación que posibiliten avanzar hacia una mayor democratización económica, política, social y ambiental del uso y manejo del agua. El tercer elemento es la participación, en el que usan como referentes a Prats (2001) y al Instituto de Estudios Ambientales – IDEEA (2013) mencionando que: la identificación de actores y su participación equitativa en las políticas desarrolladas en torno al uso, control y manejo del agua, con una verdadera repartición del poder y con el reconocimiento de las diferencias es fundamental para la gobernanza del agua.

Lo más llamativo del enfoque de gobernanza del agua asumido por el Ministerio de Ambiente es el uso de categorías como diálogo de saberes, de calificativos como equitativa y reconocimiento de procesos como la “construcción del poder desde abajo”. Estos conceptos, los objetivos y los reconocimientos han sido desarrollados desde los movimientos sociales y académicos comprometidos con la defensa de la naturaleza, con el propósito de denunciar el mal gobierno, la inequidad y en general las injusticias que han sufrido por parte, precisamente, de las autoridades públicas.

Cabe por último resalta que el Ministerio de Ambiente fue consultado, en el marco de la presente investigación, por medio de un Derecho de Petición sobre su comprensión de la gobernanza del agua, destacándose el relacionamiento que hizo de los consejos de cuencas señalando que:

Teniendo en cuenta lo anterior se entiende entonces a los Consejos de Cuenca como una instancia que permite el desarrollo de la Gobernanza del agua, pues como se ha dicho anteriormente los consejos están reglamentados como la instancia de participación consultiva y representativa de todos los

actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017).

Ahora bien, las organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales también han usado el término gobernanza del agua o hídrica, destacándose el papel que han jugado en Medellín y Antioquia la Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila (Villada - 2012) y Censat Agua Viva (2015).

Por su parte, la Corporación Penca de Sábila a través de su director, relaciona la gobernanza del agua con su objetivo general en los siguientes términos:

Nuestro objetivo general es, construir una cultura política ambiental promoviendo la gestión ambiental de los territorios y las transformaciones individuales y colectivas desde la participación democrática, la equidad entre géneros y entre generaciones, aportando al mejoramiento de la calidad de vida y a la permanencia de la diversidad biológica y cultural del país. A partir de este objetivo, la gestión y gobernanza del agua entre los diferentes actores se complementa y fortalece al entender que el líquido es un bien común y un derecho humano fundamental, el cual debemos respetar, conservar y defender (Villada, 2012, pp4).

Y Censat Agua Viva en una publicación de análisis sobre la delimitación de los páramos, menciona que: este proceso se ha constituido en una importante herramienta para seguir profundizando el creciente modelo privatizador del agua, por medio de conceptos como el de “gobernanza del agua” promovido por la ONU y que fomenta la participación de “otros actores” más eficaces que los gobiernos para su gestión, disfrazando así la privatización bajo la promesa de participación social en la gestión pública, cuando en realidad revisten una impronta corporativa (Censat Agua Viva – 2015).

Las dos anteriores posturas deben por supuesto ajustarse a los contextos y actores que representan las organizaciones y movimientos, pero sin lugar a dudas reflejan de un lado, la estigmatización justificada del concepto de gobernanza, como uno de los mecanismos recientes que usan los gobiernos para legitimar y perpetuar los procesos de despojo, extractivismo y discriminación en torno al aprovechamiento, uso y distribución

de los recursos naturales. Y de otro lado, ven a la gobernanza como una posibilidad que reconoce lo antes mencionado al tiempo que se constituye como una ventana de oportunidad para ser escuchados, para visibilizar e incidir en la toma de decisiones públicas.

2.2.3. Marco jurídico de la gobernanza hídrica en el ordenamiento y manejo de cuencas

En este apartado se pretende dar cuenta, en términos generales, del régimen de competencias, de los aspectos más relevantes de la Política Hídrica Nacional, el Decreto 1640 de 2012, la Resolución 509 de 2013 y, la caracterización de los POMCAs, que comprende la Guía Técnica para su elaboración.

Sobre el régimen de competencias es importante comenzar mencionando que estas se dividen en las que son propias de las autoridades ambientales: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y los grandes centros urbanos. Y en las autoridades de apoyo: especialmente los Departamentos y Municipios.

En este orden de ideas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene como competencia general ser la autoridad que dirija y coordine la política nacional ambiental y el sistema nacional ambiental: para ello podrá regular el uso, aprovechamiento, manejo y conservación del ambiente y los recursos naturales⁶. A su vez tiene como facultades específicas para el tema de ordenación y manejo de cuencas con énfasis en la gobernanza: formular el plan estratégico para cada una de las macrocuencas; coordinar los consejos regionales de macrocuencas; adoptar el programa nacional de monitoreo del recurso hídrico; presidir las comisiones conjuntas; reglamentar los consejos de cuenca; y expedir la guía metodológica para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas⁷.

Por su parte las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y los grandes centros urbanos, cuentan también con una competencia general como autoridades ambientales regionales y locales: ejecutar la política nacional

⁶ Con base en los numerales 1, 2, 10, 11, 13, 25, 31 y 43 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993

⁷ Con base en los artículos 11, 14, 15, 16, 26, 43 y 49 del Decreto 1640 de 2012.

ambiental y ejercer como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, promover la participación social y otorgar las autorizaciones ambientales reglamentadas y vigentes⁸. Estas autoridades ambientales, cuentan además con una serie de facultades puntuales sobre ordenación y manejo de cuencas con énfasis en la gobernanza, entre las que se destacan: integrar los consejos ambientales regionales de macrocuencas; elaborar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar los planes de ordenamiento y manejo de cuenca; apoyar a los consejos de cuenca en aspectos logísticos y financieros; y elaborar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar los planes de manejo ambiental de las microcuencas y de los acuíferos de su jurisdicción.⁹

En torno a los Departamentos y Municipios la Ley 99 de 1993 en los artículos 63 a 68 establece que las entidades territoriales por regla general no son autoridades ambientales, considerando la excepción de los grandes centros urbanos, por ello los Municipios y Departamentos cumplen una función especial de apoyo a las autoridades ambientales, especialmente en las funciones relacionadas con la cultura, educación y policía ambiental. Ahora bien, es importante resaltar que a los Municipios por medio de sus Concejos y de acuerdo con lo establecido en los numerales 1. y 7. del artículo 313 Constitucional les corresponde: Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio (entre los que se destaca el servicio público de agua potable y saneamiento) y Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (por medio especialmente de los Planes de Ordenamiento Territorial).

Otro aspecto destacado gira en torno a las instancias de coordinación para la planificación y gestión hídrica, que serían: El Consejo Ambiental Regional de la Macrocuenca para cada una de las cinco áreas hidrográficas y la Comisión Conjunta para las subzonas hidrográficas cuando la cuenca correspondiente sea compartida entre dos o más autoridades ambientales competentes¹⁰.

⁸ Con base en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 12, 17 y 19 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993

⁹ Con base en los artículos 11, 15, 18, 41, 48, 54 y 61 del Decreto 1640 de 2012.

¹⁰ Con base en el artículo 6 del Decreto 1640 de 2012.

Del régimen de competencias antes descrito se destaca el rol de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y de los grandes centros urbanos respecto a la ordenación y manejo de cuencas, que como se desarrollará en el siguiente capítulo cuenta con una especial complejidad cuando se trata de cuencas en las que existen varias autoridades ambientales competentes, como es el caso de la Cuenca del Río Aburrá. También es importante mencionar el papel de los Municipios, especialmente en la regulación de los usos del suelo, con lo cual se establece la necesidad de contar con una gran coordinación interinstitucional para el desarrollo armónico de los planes de ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento y manejo de cuenca, considerando puntualmente que estos últimos son superiores jerárquicos de los primeros¹¹, como se ha mencionado anteriormente.

En torno a los aspectos relevantes de la Política Hídrica Nacional, en un comienzo habría que mencionar su estructura, y de esta forma poder tener una visión integral de la misma: primero aborda en la introducción la descripción de la manera como se elaboró, después desarrolla los principales antecedentes políticos y normativos, incluyendo en este apartado el marco jurídico aplicable, continua con el diagnóstico, el cual se divide en: estado del recurso hídrico, gestión del recurso hídrico, aspectos económicos y financieros, y resumen de la problemática y conflictos. Después se fija el marco conceptual como preámbulo de los principios, objetivos, líneas estratégicas y del Plan Hídrico Nacional.

Una vez fijado lo anterior, sin lugar a duda, el aspecto más destacado es el uso inadecuado de la categoría “governabilidad”, confundiéndose esta con la de gobernanza, ya que a lo largo de la Política se aborda la gobernabilidad para hacer alusión a la participación de la sociedad civil en la gestión del agua, como queda por ejemplo en evidencia en el apartado que describe el resumen de la problemática y los conflictos:

Tabla 3. Gobernabilidad en la Política Hídrica Nacional - 2010

Problemáticas y conflictos

- Diferentes visiones de los actores y sectores en torno al aprovechamiento adecuado del recurso hídrico que complejizan su gestión articulada y generan conflictos.

¹¹ Artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y artículo 23 del Decreto 1640 de 2012.

- Necesidad de fortalecer la coordinación entre el MAVDT y las autoridades ambientales, y de éste con los demás Ministerios y otras Instituciones que a nivel nacional tienen incidencia sobre la gestión del recurso hídrico. (Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Agricultura, IDEAM, INGEOMINAS).
- Desarticulación entre las instituciones involucradas con el manejo de las aguas marino costeras.
- Poco interés de la ciudadanía en participar en la gestión del recurso hídrico.
- Débil gestión y apoyo comunitario para la protección del recurso hídrico.

Fuente: Ministerio de Ambiente (2010 pp.83.)

En torno a los objetivos, estrategias y líneas de acción se destaca el sexto objetivo que se denomina “Gobernabilidad” y tiene como propósito consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico. Para lo cual, antes de describir las estrategias (tres) y líneas de acción (diez), es preciso recordar que la Política Hídrica Nacional confunde gobernabilidad con gobernanza, considerando esto y su importancia, se presentan a continuación todas las estrategias y líneas de acción de este objetivo:

Tabla 4: Objetivo quinto, estrategias y líneas de acción de la Política hídrica

Estrategias	Líneas de acción
Participación	Incrementar la capacidad de participación de todos los actores involucrados en la gestión integral del recurso hídrico.
	Implementar programas para promover el control social y la veeduría ciudadana hacia la gestión sostenible del recurso hídrico.
	Implementar programas para asegurar la participación en la gestión integral del recurso hídrico de los grupos sociales más vulnerables.
	Implementar programas masivos de comunicación e información a nivel nacional, regional y local, acerca de las acciones desarrolladas y proyectadas para implementar el Plan Hídrico Nacional.
	Desarrollar e implementar esquemas de gestión comunitaria local hacia el uso y manejo responsable del agua.
Cultura del agua	Implementar campañas de sensibilización y campañas educativas acerca de la gestión integral del recurso hídrico, que incluyan a todos los sectores usuarios del agua.
	Desarrollar e implementar contenidos curriculares en el tema de la gestión integral del recurso hídrico adaptados a los contextos locales.
Manejo de conflictos	Identificar, caracterizar y clasificar los conflictos relacionados con el recurso hídrico.
	Desarrollar e implementar escenarios y espacios para el manejo y transformación de conflictos y asegurar el uso compartido y equitativo del agua.

	Proveer los recursos, herramientas y capacitaciones necesarias para el manejo y transformación de conflictos en la gestión integral del recurso hídrico.
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Ambiente (2010)

La Política Hídrica Nacional cuenta con una proyección hasta el 2022, para lo cual el Ministerio de Ambiente formuló la primera (2010 - 2014) y segunda (2015 - 2018) fase del Plan Hídrico Nacional, del cual se destaca el programa de cultura del agua, participación y manejo de conflictos relacionados con el recurso hídrico. De este programa son relevantes los proyectos inconclusos: la Estrategia Nacional para Fortalecer la Gobernanza del Agua y el Observatorio Colombiano de Gobernanza del Agua (Ministerio de Ambiente – 2013).

Sobre el Decreto 1640 de 2012 resulta importante comenzar mencionando que Colombia es de los pocos países latinoamericanos que regula los ecosistemas y elementos naturales de manera particular por medio de decretos emitidos por el ejecutivo y no por leyes promulgadas por el Parlamento. Un claro ejemplo es el agua, países como México con la Ley de Aguas Nacionales de 1992 y Perú con la Ley N.29338 de 2009 cuentan con leyes marco a diferencia de Colombia, país en el cual la principal norma que regula específicamente el agua es el Decreto 1640 de 2012. Pero esto ocurre también en materia de Bosques y de Vida Silvestre, por mencionar algunos asuntos.

Ahora bien, el Decreto 1640 de 2012 tiene por objeto reglamentar los instrumentos e instancias de coordinación y participación para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos del país, de conformidad con la estructura definida por la Política Hídrica Nacional de 2010. El mencionado decreto reemplaza al Decreto 1729 de 2009 que regulaba el mismo tema, y trae como novedades principales en concordancia con la Política Hídrica Nacional, la gobernanza y la gestión del riesgo como elementos transversales en la gestión del agua.

En torno a la gobernanza se crean, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto objeto de análisis, dos instancias de participación: los Consejos de Cuenca y las Mesas de Trabajo. Los Consejos son la instancia de participación en la formulación, implementación y evaluación de los planes de ordenación y manejo de cuencas

hidrográficas, y son definidos por el artículo 48 como: “la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la Cuenca Hidrográfica”. En estos términos los Consejos serán conformados según el artículo 49 por: “los representantes de cada una de las personas jurídicas públicas y/o privadas asentadas y que desarrollen actividades en la cuenca, así como de las comunidades campesinas, indígenas y negras, y asociaciones de usuarios y gremios según sea el caso.” Los miembros de los Consejos estarán por un período de cuatro años contados a partir de su instalación, y entre sus funciones de destacan, de acuerdo con el artículo 50, las siguientes:

Participar en las fases del Plan de Ordenación de la cuenca de conformidad con los lineamientos que defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; servir de canal para la presentación de recomendaciones y observaciones en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica declarada en ordenación, por parte de las personas naturales y jurídicas asentadas en la misma; divulgar permanentemente con sus respectivas comunidades o sectores a quienes representan, los avances en las fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca; y contribuir con alternativas de solución en los procesos de manejo de conflictos en relación con la formulación o ajuste del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica y de la administración de los recursos naturales renovables de dicha cuenca (Ministerio de Ambiente, 2012).

De la conformación de los Consejos se desprende que las personas naturales no pueden ser miembros del Consejo, pero al igual que las personas jurídicas públicas o privadas que se encuentren asentadas en la cuenca y que no hagan parte del Consejo, pueden participar en las diferentes fases de los planes de ordenamiento y manejo de cuencas, enviando sus recomendaciones y observaciones por medio de los representantes en el Consejo de Cuenca correspondiente¹².

A diferencia de los Consejos de Cuenca, las Mesas de Trabajo como instancia de participación para la formulación, implementación y evaluación de los Planes de

¹² De acuerdo con lo establecido en el artículo 53 del Decreto 1640 de 2012.

Manejo Ambiental tanto de Microcuencas como de Acuíferos, no cuentan con una reglamentación específica.

En torno a la Resolución 509 de 2013 es importante mencionar inicialmente que esta se deriva del mandato establecido por el parágrafo del artículo 49 del Decreto 1640 de 2012 que establece: “El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo no mayor a tres meses, contados a partir de la publicación del presente decreto, establecerá lineamientos para su conformación”. Por ello, la mencionada Resolución, integrada por diez artículos, tiene como objeto: “Establecer los lineamientos para la conformación de los Consejos de Cuenca y su participación en las fases del Plan de Ordenación de la Cuenca”.

La Resolución 509 (Min. Ambiente, 2013) integra tres temas principales, el primero aborda a la descripción de los miembros del Consejo y la manera como se eligen; el segundo habla sobre el funcionamiento y; el tercero sobre la participación del Consejo en las fases del Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca. Sobre el primer tema relacionado con la conformación, se destacan dos aspectos: el primero: no se incluyen a las autoridades ambientales dentro del Consejo de Cuenca, al parecer buscando una mayor autonomía. El segundo: existen movimientos y colectivos ambientales desarrollando actividades muy relevantes que al no tener personería jurídica no podrán ser miembros del Consejo, al igual que las agrupaciones juveniles ambientalistas. La exigencia de personería jurídica se encuentra establecida en los artículos tercero, cuarto, quinto y sexto que consagran el procedimiento para elegir a los miembros del Consejo. Además de lo anterior, existen tres vacíos que se deben visibilizar ya que impactan negativamente los procesos de gobernanza del agua:

- El alcance de la participación del Consejo de Cuenca en las fases del Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca no se define. No se establecen los procedimientos para que los aportes del consejo tengan incidencia en las decisiones de las autoridades, como lo son: audiencias o asambleas para la presentación de los aportes por cada fase de ordenación y manejo de la respectiva cuenca que integren a los miembros del consejo de cuenca con la autoridad ambiental o los miembros de la comisión conjunta. La creación de canales o medios de comunicación continuos y abiertos entre el consejo de cuenca y la autoridad ambiental o comisión conjunta que permitan atender la participación

ciudadana en debida forma. Y por último la consagración de la obligatoriedad de respuesta motivada por parte de la autoridad ambiental competente sobre la integración o no, total o parcial de los aportes del consejo de cuenca, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 constitucional y de los principios consagrados en la Ley 1757 de 2015 sobre participación democrática.

- No se definen mecanismos ni procedimientos que contribuyan al acceso de la información de manera oportuna, clara y completa. Esto es especialmente importante si se considera la diversidad socio-cultural de los miembros del Consejo de Cuenca y la calidad técnica de la información generada en torno a la ordenación y manejo de las cuencas.

- Tanto el Decreto 1640 de 2012 como la Resolución 509 de 2013 dejan de un lado la obligación de las autoridades públicas de contribuir a la promoción y fortalecimiento de la participación, y esto se evidencia claramente en el párrafo del artículo 48 del Decreto mencionado, que señala: “la autoridad ambiental competente *podrá* apoyar los aspectos logísticos y financieros del Consejo de Cuenca”. Y en la Resolución se deja claro también que el rol de las autoridades ambientales se limita al proceso de elección (artículos 3, 4, 5 y 6) y a dar trámite (sin describirlo) a las observaciones y propuestas del Consejo de Cuenca, artículo octavo. Sobre este punto, particularmente sobre la existencia o no de financiamiento público para los Consejos Cuenca, el Ministerio de Ambiente fue consultado por medio de Derecho de Petición, y respondió que las autoridades ambientales han venido apoyando la elección y conformación de los Consejos, pero que:

Es responsabilidad de los Consejos de Cuenca establecer un reglamento interno en el que deberán incluirse aspectos relacionados al funcionamiento del consejo, en tal sentido dicho reglamento debe incluir un plan de acción o de trabajo que incorpore una estrategia de sostenibilidad en el que se contemplen líneas estratégicas de tipo financiero, teniendo en cuenta que todos los actores son corresponsables del funcionamiento y fortalecimiento de dicha instancia de participación (2017).

Con lo anterior es claro que para las autoridades ambientales los Consejos de Cuenca deben autofinanciarse, dejando a un lado que el Estado tiene la obligación de brindar apoyo logístico y financiero, especialmente en los escenarios de participación recientemente creados y con el fin primordial de integrar a la población en condición de vulnerabilidad. Por ello, se deben definir puntualmente las responsabilidades públicas que desde un enfoque diferencial. De lo contrario, la participación se verá limitada y no aportará a prevenir los conflictos si no que, por el contrario, los aumentará, porque no se sabrá en que espacios, con que equipos y materiales va a sesionar el Consejo de Cuenca y porque posiblemente existirán actores relevantes que no cuenten con los recursos financieros para acudir a las reuniones, generando también una sub-representación ya que los aportes del Consejo de Cuenca no representan efectivamente la visión, deseo y conocimiento de los actores relevantes de la Cuenca.

Como se mencionó anteriormente, los Consejos de Cuenca son el escenario de participación para la formulación, seguimiento y evaluación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas, por lo tanto, a continuación se abordarán dichos planes.

Sobre la caracterización general de los POMCAs se debe comenzar con su definición, los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuenca son:

Un instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico - biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico (Ministerio de Ambiente, 2012, art.18).

Los POMCAs a su vez son normas de superior jerarquía que se constituyen en un determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, serán desarrollados por las Corporaciones Autónomas Regionales y de

Desarrollo Sostenible en las cuencas hidrográficas descritas en el mapa de zonificación y los criterios de priorización aprobados por el Ministerio de Ambiente¹³.

Además de lo anterior, se destacan dos aspectos, i) si en una cuenca hidrográfica existen dos o más autoridades competentes, la normatividad aplicable establece que se deben crear comisiones conjuntas que serán las encargadas de direccionar el proceso de desarrollo del POMCA, y ii) la identificación y comprensión de las fases el POMCA, están referidas a: aprestamiento, diagnóstico, prospectiva y zonificación ambiental, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación. A continuación se brindarán los aspectos más relevantes de las fases mencionadas:

Tabla 5. Fases del POMCA

Fase	Aspecto destacado
1. Aprestamiento	Se conformará el equipo técnico que realizará el proceso de ordenación y manejo, se definirá el programa de trabajo y la estrategia de participación.
2. Diagnóstico	Se caracterizará: el estado de la cuenca (social, cultural, económico y biofísico), la oferta y demanda de los recursos naturales, especialmente el hídrico, las condiciones de amenaza y vulnerabilidad, los conflictos socio-ambientales, y la demanda de bienes y servicios. Además se definirá la estructura ecológica principal y línea base de la cuenca hidrográfica.
3. Prospectiva y zonificación ambiental	Se diseñarán los escenarios futuros para la gestión integrada del recurso hídrico a diez años, esto incluye la zonificación ambiental.
4. Formulación	Define el componente programático (objetivos, estrategias, programas, proyectos, etc.), las medidas de administración (restricciones, prohibiciones y acciones de protección) y el componente de gestión del riesgo.
5. Ejecución	Desarrollo de lo contenido en el plan en coordinación con las demás autoridades públicas y garantizando la participación social.
6. Seguimiento y evaluación	Se desarrolla de manera simultánea a la ejecución, siendo un proceso dinámico y permanente de retroalimentación que permite comprobar la eficiencia y efectividad del lo formulado en el plan.

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Ambiente (2012), (2014) y (2015).

En torno a la Guía Técnica es relevante conocer que está integrada por una serie de criterios, procedimientos y metodologías que son de carácter obligatorio¹⁴ para

¹³ Artículos 19 al 22 de Decreto 1640 de 2012, compilado por el Decreto único Ambiental 1076 de 2015

¹⁴ Párrafo 1. del artículo 26 del Decreto 1640 de 2012

las autoridades ambientales competentes al momento de desarrollar las fases de ordenación y manejo de cuencas en su jurisdicción.

Además de lo anterior, se destacan tres aspectos de la mencionada Guía Técnica:

El primero es que genera las bases para delimitar el alcance de la gobernanza del agua, mencionando que para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas se debe reconocer que los intereses de los diversos actores son relevantes y por lo tanto, se requiere de:

La consideración justa y equitativa de las necesidades y responsabilidades existentes en la cuenca, lo que hace imprescindible el establecimiento de procedimientos transparentes, para la consideración motivada de las recomendaciones de los actores clave, lo que constituirá la base de confianza de las interacciones de las personas que intervienen (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014, pp.14).

El segundo, que prioriza, al parecer, una visión del agua como bien económico al señalar que dentro del proceso de formulación del plan de ordenamiento y manejo de cuencas se debe fomentar la conciencia colectiva frente al valor económico de la gestión del agua, identificar estrategias de autogestión y auto-financiación desde los territorios mismos para garantizar la implementación de los proyectos que mantengan la provisión de bienes y servicios ecosistémicos de la cuenca. Pero esta visión es matizada al reconocer la autogestión y auto-financiamiento, lo cual la complejiza y dificulta el encasillamiento del enfoque de la Guía Técnica en alguna de las visiones tradicionales del agua.

Y por último, establece como el principal instrumento para el desarrollo adecuado de la gobernanza del agua, la estrategia de participación que deberá crearse para cada una de las fases del plan de ordenación y manejo de cuencas, orientando especialmente a los Consejos de Cuencas y a las propias autoridades ambientales.

Considerando lo desarrollado en el presente apartado y a manera de cierre, es importante mencionar que si bien la reglamentación de la gobernanza del agua en la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas representa un avance normativo, los

vacíos y deficiencias señalados pueden generar aun mayor conflictividad entre los actores involucrados en la gestión de cuencas, por ello resulta necesario por parte de las autoridades ambientales evaluar los mencionados aspectos problemáticos y desarrollar acciones de mejora que contribuyan a que los fines proyectados para la gobernanza del agua se puedan cumplir. En este orden de ideas, resulta preocupante lo consignado en el informe sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2015 – 2016 de la Contraloría General de la Republica, en el cual se menciona que:

Según la información reportada por las Corporaciones de las 33 solo 19 han formulado al menos un POMCA para sus cuencas priorizadas, las otras no han formulado ningún POMCA o no se tiene información. En el país hay 236 cuencas priorizadas de las cuales 83 corresponden a cuencas con POMCAS y 153 a cuencas sin POMCAS. El grupo de las Corporaciones que han formulado POMCAS para todas sus cuencas priorizadas son: CAR, Corantioquia, Corponariño, CORALINA y CRQ (Contraloría General de la Republica, 2016, p.139).

A continuación se presentarán los principales aspectos del derecho humano al agua en Colombia.

2.3. El derecho humano al agua en Colombia: reconocimiento, garantía y tendencias

En este apartado se pretende dar respuesta a tres interrogantes principales: el primero, con una orientación introductoria, alude a ¿cuándo y cómo se reconoce el derecho humano al agua en Colombia? después con el propósito de abordar el contenido y alcance de este derecho humano, se plantea la segunda pregunta: ¿cómo se ha garantizado el derecho humano en Colombia? y por último, con el ánimo de identificar y analizar los nuevos enfoques en la materia, se resolverá la pregunta en torno a ¿cuáles son las nuevas orientaciones normativas y jurisprudenciales para la garantía del derecho humano al agua?

2.3.1. Reconocimiento del derecho humano al agua en Colombia

Antes de abordar el reconocimiento del derecho humano al agua en nuestro país, es importante identificar, en términos generales, la manera como se reconoció este derecho en los ámbitos internacional, europeo y latinoamericano. En este orden de ideas, en el ámbito internacional y “formalmente” fue reconocido el 28 de julio de 2010 por medio de la resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que manifestó además que es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. Pero fue desde el 2002 con la Observación N° 15 de 2002 que se delimitó el contenido y alcance de este derecho humano, definido como: el derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico (Naciones Unidas, 2002). La mencionada Observación se convirtió a partir de su expedición en guía básica para la comprensión, interpretación y protección de ese derecho humano.

Antes de los anteriores reconocimientos, se dieron una serie de pasos clave y orientaciones en las que si bien no se abordaba de manera expresa el derecho humano al agua, sí se reconocía de manera implícita en los instrumentos internacionales: “la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, la Cumbre de la Tierra de 1992 y el Comentario General sobre el Derecho a la Salud del año 2000, entre otros (Comunidad Andina de Fomento, 2015, p.10).

En el ámbito europeo es importante resaltar la publicación en el año 2000 de la Directiva Marco del Agua - 2000/60/CE- del Parlamento Europeo, en la cual se señala que “el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal”. A su vez en el artículo 9 la Directiva se establece el principio de recuperación de costes y el principio de quien contamina paga, señalando que en su aplicación los Estados miembros tendrán en consideración los efectos sociales, ambientales y económicos, así como las condiciones geográficas climáticas (Giménez y Babiano, 2014).

En Latinoamérica se destaca que el primer país que reconoció el derecho humano en su constitución fue Nicaragua en 1995, señalando en el artículo 89 inciso III que:

Es obligación del Estado promover, facilitar y regular la prestación de los servicios públicos básicos a la población, entre ellos, los de agua, señalando que es derecho inalienable de los habitantes el acceso a ellos. Además, reconoce el derecho de los pueblos indígenas de las regiones autónomas al uso y disfrute de las aguas de sus territorios (Comunidad Andina de Fomento, 2015, p.39).

Resulta por demás inquietante la postura de Brasil en torno al reconocimiento del derecho humano al agua, siendo el único país que se ha negado a reconocer este derecho de manera explícita en las declaraciones internacionales, intentando en ocasiones hasta truncar la aprobación de estos instrumentos, ejemplo de ello fue su abstención al votar en la Resolución de reconocimiento de este derecho por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2010 (Comunidad Andina de Fomento – 2015, p.55).

Colombia es uno de los países que no ha reconocido en su constitución el derecho humano al agua, por lo tanto tampoco cuenta con desarrollos legislativos en esta materia, pese a que desde hace varios años organizaciones y movimientos sociales, académicos y agremiaciones han solicitado su reconocimiento. Uno de los ejemplos destacados de movilización por el reconocimiento de derecho humano al agua se dio, el 24 de febrero de 2007 cuando se reunieron en la Defensoría del Pueblo en Bogotá sesenta organizaciones ambientales, sindicalistas, usuarios de servicios públicos, etc. y acordaron convocar a un referendo constitucional que consagrara el acceso al agua potable como un derecho humano fundamental, un mínimo vital gratuito, el control de la gestión del agua por parte del Estado y las comunidades organizadas sin ánimo de lucro, y la protección especial de los ecosistemas esenciales que regulan el ciclo hídrico (Avendaño y Urrea, 2009, p.1). Lastimosamente el 18 de diciembre de 2009 el proyecto de Ley del referendo del agua se hundió en el Congreso de la República (Caracol Radio, 2009).

Con el anterior panorama y en un contexto complejo, marcado por la inequidad y la violencia como el colombiano, la garantía del derecho humano al agua se ha desarrollado a partir del reconocimiento jurisprudencial de la Corte Constitucional, clasificado como lo menciona Motta tradicionalmente en cuatro etapas:

a) la primera etapa, de 1992 a 1995, consiste en el surgimiento tímido de la teoría del mínimo vital; b) 1995 a 2005 es la etapa del reconocimiento del derecho humano al agua en conexidad con otros derechos; c) 2006 a 2009 reconocimiento al mínimo vital de agua en reiteradas decisiones; d) por último, en 2010, se establece el derecho humano al agua potable, en interpretación del Bloque de Constitucionalidad-observación número 15 de la ONU (Motta 2011, p.54).

2.3.2. Garantía del derecho humano al agua en Colombia

Existen diversas propuestas en torno al significado (contenido y alcance) de las garantías de los derechos humanos, Wilhelmi y Pisarello mencionan que son:

Mecanismos de protección de los intereses o de las necesidades que constituyen el objeto de un derecho. De hecho, el mayor o menor grado de protección de un derecho es un elemento central para determinar su carácter más o menos fundamental dentro de un ordenamiento jurídico concreto (2008, pp.150).

El portal Cuba en Encuentro (2017) las define como: “un conjunto de instrumentos y acciones -jurídicos y extrajurídicos- que, en cuanto forma de poder social, tienden a reforzar la vigencia (o reconocimiento normativo) de los Derechos Humanos y a asegurar su eficacia (el cumplimiento social efectivo de los mismos)”.

Considerando las anteriores conceptualizaciones y que el reconocimiento del derecho humano al agua en Colombia se desarrolla de manera jurisprudencial de acuerdo con el marco normativo internacional, a continuación se presentará en primera instancia el contenido (principios y criterios) y alcance (obligaciones generales, específicas y básicas) del derecho humano al agua, especialmente de conformidad con lo establecido en la Observación General No. 15, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y algunas comunicaciones y resoluciones de las Naciones Unidas. Después se analizan la manera como está garantizando en la actualidad la Corte Constitucional el mencionado derecho humano. Por último, se brindan los aspectos destacados de la estrategia nacional para la garantía de los Derechos Humanos.

Para abordar el contenido y alcance general del derecho humano al agua es necesario examinar en primera instancia, los principios y criterios establecidos en la Observación General No 15 en armonía con los estándares que ha desarrollado la Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

El punto de partida de la Observación General No 15 es el relacionamiento entre el derecho a un nivel de vida adecuado consagrado en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con el derecho humano al agua, considerando a este último “en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia (numeral 3)”. También menciona que existe una relación indisoluble entre el derecho humano al agua y los derechos a la salud, a una vivienda digna y una alimentación adecuada (Naciones Unidas, 2002). Esta comprensión se debe complementar con los principios universales de los derechos humanos: universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, participación e inclusión, y responsabilidad e imperio de la ley (Sistema Nacional de Derechos Humanos, 2015, p.8). A manera de síntesis vale la pena citar a Becerra & Salas quienes afirman que atendiendo:

El tema del acceso al agua potable y el saneamiento, tenemos que este se relaciona con todas y cada una de las actividades y las necesidades del ser humano, un elemento vital sin el cual simplemente no se puede sobrevivir, menos vivir dignamente (2016, p.129).

En este orden ideas, es preciso mencionar que el contenido normativo del derecho al agua está dado en primera instancia por los tres criterios descritos en la Observación General No 15: disponibilidad, calidad y accesibilidad, y uno más, la aceptabilidad, que se encuentra en diversas declaraciones y enfoques, entre las que se destaca la brindada por la Comunidad Andina de Fomento (2015). A continuación se describirán los cuatro criterios mencionados:

Tabla 6. Criterios que orientan el contenido normativo del derecho humano al agua

Criterio	Contenido			
1. Disponibilidad	El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS)			
2. Calidad	El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.			
3. Aceptabilidad	Los elementos del derecho al agua deben ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud humanas. Los servicios de agua potable y saneamiento deben ser aceptables para cualquier persona desde el punto de vista cultural. El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.			
4. Accesibilidad	El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna.			
	Física	Económica (asequibilidad)	Sin Discriminación	Informada
	El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población.	El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos	El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.	La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

Fuente: Elaboración propia con base en Observación General No. 15 (2002) y Comunidad Andina de Fomento (2015).

Además de los anteriores criterios existen una serie de principios de derechos humanos que complementan la interpretación del derecho humano al agua y aportan a su garantía efectiva. El relacionamiento de estos principios con el derecho humano al agua se encuentra en el informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua y el saneamiento, y son principalmente, *Participación*: la cual debe ser activa, libre y significativa, brindando a las personas la oportunidad de participar en la elección del tipo de servicio y modelo de gestión. Las personas deben contar con las oportunidades suficientes para exponer sus opiniones e influir en la toma de decisiones. *Acceso a la información*: para que la participación sea eficaz las personas deben tener acceso oportuno a una información suficiente y precisa, de esta manera podrán tomar decisiones fundadas. El acceso a la información es prioritario para las personas y las comunidades pobres y marginadas, debe ser brindada desde un enfoque diferencial y adaptado (Naciones Unidas, 2015, p.11).

Sobre el alcance del derecho humano al agua a continuación se brindarán las obligaciones legales de carácter general, de carácter específico y básicas derivadas de la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que hace la Observación General No. 15. Y, además, algunos conceptos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que sirven de orientación.

En torno a las obligaciones de carácter general la Observación General No. 15 señala tres: la primera relacionada con la progresividad, orientada a que el Estado desarrolle todos los medios posibles para la satisfacción del derecho humano al agua. La segunda obligación está relacionada con el compromiso constante y continuo que deben tener los Estado en lo que respecta al uso de tecnologías, recursos financieros y búsqueda de apoyo internacional para la garantía de este derecho humano. Y la tercera obligación es la no adopción de medidas regresivas, y que en caso de ser adoptadas debe el Estado probar que utilizó su máxima capacidad de gobierno y no tenía más alternativa.

La Observación General No 15 también integra los tres tipos de obligaciones que establece el mencionado Pacto y las adapta al derecho humano al agua, precisando que: la primera obligación es la de respetar, la cual exige a los Estados que se abstengan de interferir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. La segunda es la

obligación de proteger, la cual exhorta a los Estados para que impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Y por último, está la obligación de cumplir, que se subdivide en obligaciones de facilitar, promover y garantizar. *Facilitar*, exige a los Estados para que adopten medidas que contribuyan a que las personas puedan ejercer el derecho; *Promover*, impone la obligación de comunicar en la población acciones positivas para la garantía del derecho; y *Garantizar* consistente en que a los grupos especialmente vulnerables les sea garantizado el derecho. En esta última obligación se destaca la exigencia que tienen los Estados de adoptar estrategias y programas para la garantía del derecho humano al agua, especialmente los relacionados con la reducción y eliminación de la contaminación de las cuencas hidrográficas y de los ecosistemas relacionados con el agua por radiación, sustancias químicas nocivas y excrementos humanos; y el examen de las repercusiones de ciertas actividades que pueden afectar la disponibilidad del agua y en las cuencas hidrográficas de los ecosistemas naturales, como los cambios climáticos, la desertificación y la creciente salinidad del suelo, la deforestación y la pérdida de biodiversidad.

Existen una serie de obligaciones básicas, mínimas para la satisfacción de niveles esenciales del derecho humano al agua contenidas en la Observación General No 15. A continuación se enuncian algunas: garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua para que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades; asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados; garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua; velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles; adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido un papel fundamental en torno a la protección del derecho humano al agua en las Américas. Esta, realizó el 23 de octubre de 2015 una audiencia sobre “Derechos Humanos y el Agua en América” solicitada por un gran número de organizaciones de la sociedad civil,

entidades académicas, despachos jurídicos y comunidades y personas directamente afectadas del hemisferio. En este orden de ideas se resalta una de las declaraciones de la Comisión:

La CIDH considera que el acceso al agua se encuentra estrechamente vinculado al respeto y garantía de varios derechos humanos, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal y al principio de igualdad y no discriminación, entre otros. En ese contexto, la Comisión advierte que la falta de acceso al agua afecta a los grupos, personas y colectividades históricamente discriminadas, tales como mujeres, niños, niñas y adolescentes, pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, poblaciones rurales y urbanizadas en asentamientos precarios, personas privadas de libertad, personas con discapacidad, adultos mayores, entre otros (CIDH - 2015, p. 483).

En el anterior marco la Corte Constitucional Colombiana ha desarrollado una serie de líneas jurisprudenciales que inician en 1992 como bien se ha señalado en los apartados anteriores, destacándose la siguiente conceptualización contenida en la Sentencia T – 028 de 2014:

La Corte ha considerado que el derecho de toda persona al agua es un derecho fundamental que debe ser objeto de protección mediante la acción de tutela en muchas de sus dimensiones, en especial cuando está destinada al consumo humano. Esta protección ha sido amplia y ha sido otorgada por esta Corporación, incluso desde sus inicios de acuerdo con las garantías mínimas de disponibilidad, accesibilidad, calidad y no discriminación en la distribución (Colombia, Corte Constitucional, 2014, p.18).

Y frente a las obligaciones del Estado colombiano señala que:

Toda persona tiene derecho a que la Administración asegure un mínimo vital de agua en condiciones adecuadas de disponibilidad, regularidad y continuidad y a que por lo menos, exista un plan de acción debidamente estructurado que asegure, progresivamente, el goce efectivo de esta dimensión del derecho y que posibilite

la participación de los afectados en el diseño, ejecución y evaluación de dicho plan (Colombia, Corte Constitucional, 2014, p.2).

Es así como la Corte Constitucional aplica el marco normativo internacional sobre el derecho humano al agua, a pesar de que las demás ramas del poder público han sido renuentes en el reconocimiento constitucional y legal del mismo.

Dicho lo anterior, es preciso continuar con los aspectos destacados de la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos (2015). Goza de particular relevancia la caracterización del enfoque basado en derechos humanos, en el que se señala que este enfoque:

Busca la aplicación de las normas y los estándares establecidos en la legislación internacional de los Derechos Humanos, como un marco conceptual que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo para las políticas y prácticas relacionadas” (p.11).

Otro aspecto destacado es el apartado de la Estrategia que aborda los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales – DESCAs (2014) en el que se señala que:

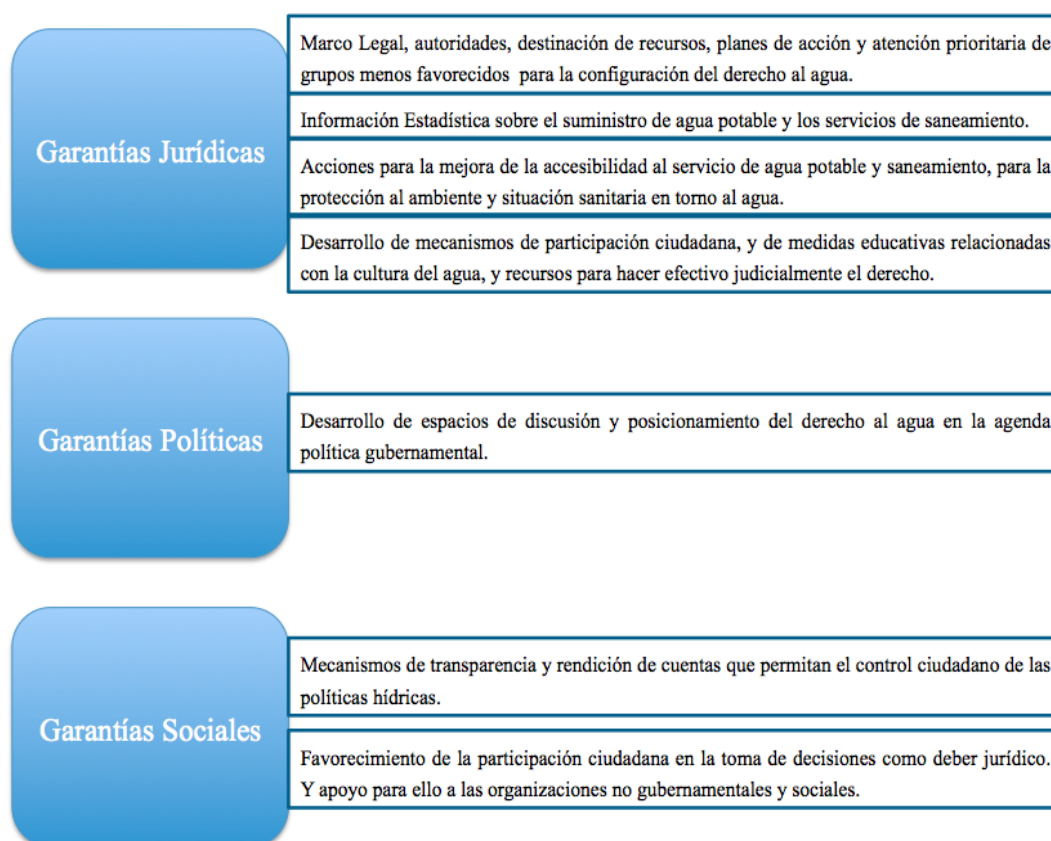
Las acciones del Estado que tienen como objetivo el goce efectivo de los DESCAs deben estar orientadas por los principios internacionales establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: • Progresividad • No regresividad o no admisión de restricciones • Igualdad y no discriminación (2014, p.6).

Otro tema relevante es el lineamiento 7, del componente de igualdad, no discriminación y respeto por las identidades, orientado a: crear, promover e implementar condiciones para la participación e incidencia en condiciones de igualdad de las organizaciones sociales, grupos y poblaciones tradicionalmente discriminados (2014, p.29).

Por último, cabe resaltar el informe de la Defensoría del Pueblo de Colombia titulado: Avance del derecho humano al agua en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales 2005-2011, en el cual se reconoce la fundamentalidad del derecho humano al agua, y se integra en el ordenamiento jurídico colombiano. De este informe se resalta, a propósito de las obligaciones de los estados, el siguiente apartado:

Las obligaciones descritas no son otra cosa que la garantía de los fines del Estado de conformidad con lo dispuesto en el artículo primero de nuestra Constitución Política y el real establecimiento de Colombia como Estado Social del Derecho, es decir, como aquel que contempla, reconoce y coadyuva al efectivo ejercicio de derechos fundamentales como lo es el agua (Colombia, Defensoría del Pueblo, 2012, pp. 49).

A manera de síntesis y tomando como referencia a la Federación Iberoamericana de Ombusman (2015), se presentan las principales garantías en torno al derecho humano al agua: Gráfico 3: Garantías en torno al derecho humano al agua



Fuente: Elaboración propia con base en (Fed. Ibero, 2015. P. 44 – 45).

2.3.3. Tendencias: del derecho humano al agua a los derechos de los ríos

La actual crisis civilizatoria se deriva de un modelo de desarrollo que ha modificado no sólo los sistemas económicos sino también los principios bajo los cuales nos relacionamos entre nosotros y con la naturaleza, orientándonos a la exclusión, acumulación y egoísmo. En últimas impera un modelo depredador de la vida y carente de sentido, que ha encontrado un contrapeso con la revalorización de los conocimientos de los pueblos indígenas y la fortaleza de algunos grupos sociales para resistir sus golpes. Surge en este orden de ideas una serie de innovaciones sociales desde abajo, orientadas a transformar la concepción tradicional de los sistemas jurídicos, un ejemplo claro de ello, son los derechos de la naturaleza.

El dotar a la naturaleza de derechos es un hecho en las constituciones de Bolivia y Ecuador, y esto, como lo menciona Zaffaroni, abre un nuevo capítulo en la historia del derecho y es el resultado de las experiencias de supervivencia de la especie a lo largo de la evolución (2011, p. 24 y 26).

El origen de la propuesta de dotar a la naturaleza de derechos no es nueva y actualmente se ha desarrollado en algunos sistemas jurídicos, y como lo mencionan Benöhr y González (2017) “La idea de los derechos fundamentales de la naturaleza proviene de la comprensión de nuestra especie como una más entre muchísimas otras que habitan el planeta, donde cada ser tiene derecho a vivir y ser respetado”. Esto significa como bien lo menciona Acosta (2008) “alentar políticamente su paso de objeto a sujeto, como parte de un proceso centenario de ampliación de los sujetos del derecho”. Es pues, un paso necesario para mantener las condiciones que hacen posible la vida, un momento que enseña que varios límites de la naturaleza han sido superados.

En el marco de los derechos de la naturaleza se ha comenzado hablar de los derechos de los ríos, a partir de la importancia y riqueza de estos para todas las formas de vida en el planeta, algunos países han reconocido su estatus como sujeto derecho, como los dos casos que mencionan Benöhr y González (2017), en Nueva Zelanda en marzo de 2017 donde se reconoció el derecho del río Whanganui y en Colombia por medio de la Sentencia T-622 de 2016 se reconoció al río Atrato como entidad sujeto de derechos.

Vale la pena destacar la mencionada Sentencia sobre el río Atrato, especialmente cuando señala que:

La naturaleza y el medio ambiente son elementos transversales al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y a la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas (Colombia, Corte Constitucional, 2016, Considerando: 9.27).

En este marco, la Corte Constitucional decide esencialmente; **RECONOCER** al Río Atrato, su cuenca y afluentes **como una entidad sujeta de derechos** a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas (Colombia, Corte Constitucional, 2016, Resuelve: CUARTO).

La anterior decisión judicial abre un camino que deberá ser desarrollado por políticas públicas y normas jurídicas, este camino por el momento en Colombia está plagado de manipulaciones mediáticas y contradicciones, en palabras de Camilo Prieto, la protección ambiental en Colombia se queda en palabras. Por ejemplo, menciona que se habla del río Atrato como sujeto de derechos y, al mismo tiempo, existen leyes permisivas con el uso de mercurio. Puntualmente Prieto enlista una serie de contradicciones que van desde la consagrada en la Ley 1658 de 2013 que autoriza hasta 2023 la utilización de mercurio con fines industriales y hasta 2018 para explotación minera, hasta un estudio de la Universidad Nacional en el que se establece que más del 50% de las fuentes hídricas del país están en mal estado (Prieto, 2017).

Sin lugar a duda, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza es un paso grande y refleja un avance necesario debido a la actual crisis ambiental, los graves problemas ambientales como el cambio climático, hacen necesaria la generación de nuevas formas de concebir el derecho, en la cual el ser humano no sea el centro de tutela, sino que sea comprendido, en su interdependencia, como parte de la naturaleza.

A su vez este enfoque trae consigo un enorme reto, como lo menciona Mario Melo, para que esa comprensión de que la Madre Naturaleza tiene derechos se integre en la cotidianidad de la gente, en la legislación secundaria que regula las actividades de uso y aprovechamiento de elementos de la naturaleza y en las políticas públicas (Melo, 2009, p.138). Se requiere en este marco de un movimiento gradual de las bases y ejes del desarrollo y, de la transformación de los principios que guían nuestro relacionamiento con la naturaleza.

Considerando lo antes mencionado, a continuación se abordará el relacionamiento existente y propuesto entre la gobernanza hídrica y el derecho humano al agua, especialmente en torno a la ordenación y manejo de cuencas.

2.4. La gobernanza hídrica y el derecho humano al agua: un relacionamiento necesario

En pocos años Colombia, según Beleño (2011) pasó de ser el sexto país con más agua en el mundo a comienzos de los años 90s, a ser el número 24 en el 2011, esto se dio porque los índices internacionales comenzaron a integrar en sus mediciones, aspectos como la calidad y la disponibilidad que la población tiene del agua, afirma Beleño y agrega citando al viceministro de ambiente de la época (2011) que existe un acelerada contaminación del recurso hídrico, más del 50% del agua es de mala calidad, y como ejemplo señala que los sectores agropecuario, industrial y doméstico son los principales responsables, ya que en conjunto generan cerca de 9 mil toneladas de materia orgánica contaminante (pp.14). La complejidad se aumenta si a lo anterior sumamos la inequidad en torno al acceso al agua, la actividad minera a gran escala y en zonas de protección ecológica, la deforestación y la conflictividad entre diversos grupos ilegales en áreas prioritarias para la conservación. Este contexto exige re-pensar el modelo de desarrollo, y para ello, se requieren generar alternativas que proporcionen herramientas para contrastar y frenar la degradación, contaminación, exclusión e inequidad.

Se propone entonces, una comprensión amplia y alternativa de la gobernanza hídrica, como un proceso que integra en la toma de decisiones a la sociedad civil, especialmente a los grupos en condición de vulnerabilidad y sujetos de protección

especial: El derecho humano al agua se relaciona con el proceso de gobernanza dotando al mismo de contenido normativo, y a su vez permite reconocer que todas las personas son actores esenciales para su propio desarrollo y el de su comunidad.

La integración de la sociedad civil en la toma de decisiones puede darse en diversos ámbitos, uno de los más vinculados con el derecho humano al agua es el de los servicios públicos de agua potable y saneamiento. Este relacionamiento permite visibilizar la garantía particular de los criterios de disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad, pero a su vez desintegra la visión sistémica del agua y de su ciclo hidrosocial, ya que nos lleva a ocuparnos en mayor medida de un sub-ciclo que consiste en la distribución, tratamiento y disposición del agua. Para lograr ampliar el enfoque es necesario integrar la gobernanza hídrica en la ordenación y manejo de cuencas, y de esta manera atender la conservación, preservación, protección y restauración de los ecosistemas hídricos. Es así como es posible integrar en la toma de decisiones las necesidades y problemáticas actuales, y proyectar medidas para que a las generaciones futuras se les pueda garantizar el derecho humano al agua.

Al integrar el derecho humano al agua en los procesos de gobernanza hídrica, especialmente en aquellos orientados a la ordenación y manejo de cuencas, se deben atender en todas las fases de gestión el contenido normativo de este derecho humano. En este sentido, las autoridades deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los niños, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los trabajadores migrantes, los presos y los detenidos (Naciones Unidas – 2002, numeral 16). Se resalta entonces la importancia y necesidad de relacionar la gobernanza hídrica con el derecho humano al agua, como lo menciona la Federación Iberoamericana de Ombusman, en su informe sobre el derecho al agua:

Garantizar el derecho al agua no supone sólo asegurar su disponibilidad y el acceso universal al recurso y a los servicios de suministro y tratamiento; sino que implica la implementación de un sistema que favorezca la participación de individuos y comunidades en la toma de decisiones que atañen al valor económico, político, geoestratégico, ecológico y cultural del recurso (2015, p.44).

Con el relacionamiento propuesto se pretende brindar un contrapeso a la mercantilización de la contaminación, que lleva a continuar con la degradación de las fuentes de agua para desarrollar tecnologías y esquemas de servicios de agua potable y saneamiento costosos e inequitativos. Ese contrapeso será dado por la conservación participativa de las cuencas a partir del desarrollo de procesos de gobernanza abiertos a los ciudadanos, bajo mecanismos de transparencia y rendición de cuenta que integren de manera informada y plena a los ciudadanos en la toma de decisiones.

2.5. Consideraciones finales

A partir de la expedición de la Política Hídrica Nacional de 2010 se reconoce en Colombia la gobernanza del agua, si bien, con una introducción inadecuada debido a que se usó la categoría de gobernabilidad, este punto de partida sirvió para que en durante el 2012 con el Decreto 1640, en el 2013 con la Resolución 509 y en el 2014 con la Guía Técnica para la formulación de los POMCAs, se reglamentara la gobernanza del agua en la ordenación y manejo de las cuencas colombianas.

En este orden de ideas son los Consejos de Cuencas las instancias llamadas a ser el eje para el desarrollo de la gobernanza del agua en Colombia, siendo el principal escenario de participación para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los planes de ordenación y manejo de cuencas. Estos Consejos comenzaron a crearse desde el año 2014 y cuentan con una reglamentación superficial y deficiente, pese a su importancia en la planeación hídrica, especialmente en términos de legitimidad, prevención de conflictos y mantenimiento de los ecosistemas desde y con las comunidades locales.

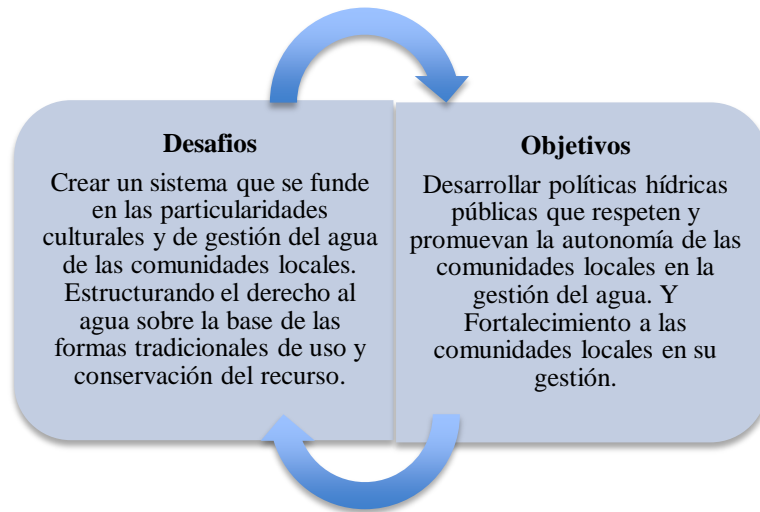
La gobernanza hídrica o del agua ha sido criticada y desestimada por algunos movimientos y ONGs en Colombia, principalmente porque fue impulsada en sus orígenes desde instancias gubernamentales relacionadas con el sector productivo y por servir, en diversas ocasiones, como medio para instrumentalizar y perpetuar los modelos de despojo y devastación ambiental. Pero, se espera que por medio de estudios como la presente investigación, que se valore como una posibilidad legalmente reconocida para que los movimientos, ONGs, comunidades y academia, puedan incidir en la toma de decisiones sobre asuntos hídricos.

Es posible y necesario relacionar la gobernanza hídrica con el derecho humano al agua, especialmente en los procesos de ordenación y manejo de cuenca, y pese a que Colombia no ha reconocido a nivel constitucional el derecho humano al agua, al ser Estado Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y bajo los reconocimientos de la Corte Constitucional, el contenido normativo internacional del derecho humano al agua es vinculante y obligatorio en la planificación hídrica colombiana, por la vía del bloque de constitucionalidad. Sobre el mencionado relacionamiento fue consultado el Ministerio de Ambiente por medio de un Derecho de Petición, para lo cual respondió que la gobernanza del agua y el derecho humano al agua se encuentran relacionados, pues la gobernanza del agua:

Reconoce el agua como fundamental para la vida y asume al territorio y a la cuenca como entidades activas en tales procesos, para garantizar la integridad y diversidad de los ecosistemas y asegurar la disponibilidad hídrica y los servicios ambientales. En este sentido, la gobernanza ubica la autoridad del Estado en función de su capacidad de acción, comunicación y concertación con roles y responsabilidades claras, para acceder al agua de manera responsable, equitativa y sostenible (Ministerio de Ambiente, 2017).

Si bien podría considerarse lo anterior como un avance, también abre la discusión hacía otras dimensiones y contenidos normativos del derecho humano al agua. Pues, como se visibilizó en el primer capítulo los gobiernos e instancias económicas privadas que hacen parte de la corriente neodesarrollista integraron en su discurso el derecho humano al agua, lo cual no significa perse que los derechos de las comunidades marginadas se vayan a garantizar. Por ello, se debe poner sobre la mesa de discusión en torno al derecho al agua, entre otros aspectos: Su *carácter colectivo*, al tratarse de un bien común, lo cual implica la valoración de los derechos de las comunidades, especialmente a la autogestión del agua. Y la democratización del derecho humano al agua, es decir, la integración de criterios como transparencia y rendición cuentas, y derechos como el acceso a la información y participación. Por último, con el ánimo de relacionar los principales desafíos y objetivos en torno a la gobernanza hídrica y el derecho humano al agua, con base en Ruiz y Gentes (2008) se planeta:

Gráfico 4: Desafíos y objetivos en torno a la gobernanza hídrica y el derecho humano al agua



Fuente: Elaboración propia con base en: Ruiz y Gentes (2008)

Capítulo III. El Consejo de Cuenca del río Aburrá (2012 – 2017): Análisis de caso desde el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica

“El derecho humano al agua. Es un derecho fundamental, tan cargado de ideal y de básica necesidad como la respiración” Carlos Uribe (E.P.2017)

El reconocimiento e integración de los Consejos de Cuenca en la ordenación y manejo de cuencas han modificado sustancialmente la gestión del agua, particularmente los relacionamientos entre los actores y ha abierto nuevos horizontes de análisis en torno a los vínculos entre la gobernanza hídrica y el derecho humano al agua, como bien se manifestó en los apartados anteriores. Es así como cobra importancia estudiar el modo cómo se diseñó, conformó e implementó el Consejo de Cuenca del Río Aburrá, un espacio de participación llamado a representar los intereses de los actores de un territorio caracterizado por la degradación ambiental, la inequidad y la conflictividad. Por ello, en el presente capítulo se pretenden analizar de conformidad con el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica, en primera instancia, el tipo de gobernanza creado para la ordenación y manejo de la Cuenca del Río Aburrá, después los elementos de la gobernanza hídrica, las normas y políticas; el ciclo hidrosocial con énfasis en los problemas socio-ecológicos; los discursos; el diseño, conformación y funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Aburrá; y por último, se abordará el relacionamiento entre el derecho humano al agua y el Consejo de Cuenca del Río Aburrá.

El estudio de caso desarrollado sigue los criterios de calidad científica, especialmente los relacionados con la coherencia (se analiza la correspondencia de los enfoques teóricos y el contenido del caso), la validez interna y externa del caso (en la cual se hace la caracterización del caso y se examinan sus elementos principales), y la triangulación (que consiste en el uso y valoración de las técnicas, análisis documental, entrevistas y observación) (Coller, 2005). Los dos principales aportes que se desprenden del estudio de caso de la Cuenca del Río Aburrá son: la aplicación del enfoque alternativo de la gobernanza hídrica y el análisis, principalmente, de la creación y conformación del primer Consejo de Cuenca del Río Aburrá. Sobre la valoración del funcionamiento, es preciso mencionar que es general, porque no ha sido publicado el POMCA y el Consejo una vez que sea publicado, deberá continuar con su labor en las fases de seguimiento y evaluación.

3.1. El enfoque alternativo de la gobernanza hídrica en el estudio de caso de la Cuenca del Río Aburrá

El caso de estudio del Consejo de Cuenca del Río Aburrá posibilitó la creación y aplicación del enfoque alternativo de la gobernanza hídrica, por ello a continuación se presenta la manera como se desarrollará el análisis del caso de estudio en el marco del mencionado enfoque:

Tabla 1. Marco analítico del enfoque alternativo de la gobernanza hídrica en el estudio de caso de la Cuenca del Río Aburrá		
Categorías		Aplicación en el estudio de caso
Tipologías	Desde Arriba	Refleja los niveles de incidencia y representación social en el Consejo de Cuenca. Determinando el actor que direcciona y tiene mayor incidencia en el proceso de gobernanza. Se define el tipo de gobernanza particular desarrollado en la Cuenca del Río Aburrá a través del Consejo de Cuenca.
	Desde Abajo	
	De Mercado	
	Participativa o híbrida	
Elementos	Discursos	Describen la forma como perciben el proceso de gobernanza desarrollado en la Cuenca del Río Aburrá por medio del Consejo de Cuenca: las autoridades ambientales, los miembros del consejo de cuenca y algunos actores externos al consejo de cuenca.
	Normas y políticas	Se enfoca en los planes de ordenamiento y manejo de cuenca (POMCA) del Río Aburrá de 2007 y la actualización que se lleva a cabo desde finales el 2014 hasta fecha.
	Actores	Se analizan principalmente dos aspectos: el nivel de incidencia y de representación. Este análisis se desarrolla como parte del escenario de participación, en este caso el Consejo de Cuenca.
	Cuenca Hidrosocial	Se describen y estudian los problemas socio-ecológicos de la Cuenca del Río Aburrá a partir de los informes elaborados por la instancia encargada de actualizar el POMCA y la información brindada por los participantes en la investigación.
	Conflictos por el agua	Se caracterizan los conflictos por el agua teniendo como referencia la metodología de Martín y Justo (2015), con base en los informes elaborados por la instancia encargada de actualizar el POMCA y la información brindada por los participantes en la investigación.
	Escenarios de participación	Abarca el diseño, la creación, la conformación y el primer año de funciones del Consejo de Cuenca del Río Aburrá. Se incluye en este apartado como se mencionó el análisis de los actores.

Derecho humano al agua	Percepciones sobre los vínculos con la gobernanza y su reconocimiento y garantía	Refleja la experiencia de los participantes en la investigación.
	Democratización	Participación
		Igualdad, no discriminación y acciones afirmativas
		Transparencia y rendición de cuentas
		Acceso a la información
		Autonomía y financiamiento

Fuente: Elaboración propia con base en Córdoba (2014)

3.2. Tipo de gobernanza hídrica creado para la ordenación y manejo de la Cuenca del Río Aburrá

Considerando los diferentes tipos de gobernanza hídrica descritos en las bases teóricas de la presente investigación es posible determinar que el tipo de gobernanza hídrica creado para la ordenación y manejo de la Cuenca del Río Aburrá es:

Desde arriba pues es direccionado por las autoridades públicas competentes, específicamente las ambientales, siendo actualmente las Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales tienen la mayor influencia en la toma de decisiones¹⁵. A su vez es un proceso formal, es decir reconocido por las normas jurídicas aplicables (Decreto 1640 de 2012) y parcialmente abierto al público, como lo establece la Resolución 509 de 2013 se exigen una serie de requerimientos para poder ser consejero de cuenca, y la convocatoria se hará una sola vez, salvo que exista razones de fondo motivadas y justificadas por la autoridad ambiental competente.

3.3. Elementos de la gobernanza hídrica en la Cuenca del Río Aburrá

De conformidad con el enfoque alternativo desarrollado para el estudio de caso, esta sección está integrada por: las normas y políticas aplicables, incluyendo las autoridades competentes; los discursos de los principales actores; el ciclo hidrosocial en el cual se describen los problemas ecológicos y sociales; el diseño, la conformación y el funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Aburrá como escenario de participación

¹⁵ Definida en el capítulo 1. Como: Aquel proceso direccionado por las autoridades públicas, las cuales tienen la mayor influencia en la toma de decisiones. Este proceso puede ser formal (reconocido por el sistema jurídico y abierto al público) o informal (no reconocido y/o reglamentado por el sistema jurídico).

objeto de análisis; y el relacionamiento del mencionado Consejo con el derecho humano al agua.

El análisis de los elementos relacionados con el ciclo hidrosocial y el Consejo de Cuenca (diseño, conformación y funcionamiento) se aborda de la siguiente manera: en primera instancia se brinda el enfoque, los resultados y en general la información desarrollada por la empresa consultora CPA en la actualización del POMCA del Río Aburrá (2016). En un segundo momento, se presentan las reflexiones y consideraciones de los participantes en la investigación, información obtenida mediante las entrevistas. Por último, se analizan los dos anteriores aspectos por medio de una serie de consideraciones finales a modo de cierre para cada apartado.

3.3.1. Gestión del agua en la Cuenca del Río Aburrá: Autoridades competentes y normatividad aplicable

En este apartado se brindan los principales aspectos del Plan del Ordenamiento y Manejo de Cuenca del Río Aburrá tanto el plan del 2007 como su actualización. Primero se abordan las autoridades competentes en la ordenación y manejo de la Cuenca del Río Aburrá y después, se realiza el análisis de los aspectos destacados del mencionado Plan, especialmente de la estrategia de participación.

Autoridades competentes para la ordenación y manejo de la cuenca del Río Aburrá

Son tres las autoridades ambientales competentes en la Cuenca: la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – CORANTIOQUIA en las zonas rurales de doce Municipios de la Cuenca, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá en las zonas Urbanas de diez Municipios de la Cuenca y la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (CORNARE) en tres Municipios. Estas autoridades tienen una competencia concurrente en la Cuenca y por lo tanto, para la formulación del POMCA se conformaron como Comisión Conjunta, la cual además tiene presencia de la dirección de gestión integral del recurso hídrico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La Comisión Conjunta¹⁶ es un escenario para la concertación y armonización del proceso de ordenación y manejo de la cuenca, y por

¹⁶ Artículo 6 y 43 del Decreto 1640 de 2012, compilado por el Decreto 1076 de 2015.

ello, cuando el mencionado proceso finalice, cada autoridad deberá expedir el acto administrativo respectivo aprobatorio del POMCA.

Normatividad aplicable al proceso de gobernanza hídrica de la Cuenca del Río Aburrá con énfasis en el Consejo de Cuenca

Para desarrollar la gestión del agua en Colombia, se han creado una serie de instrumentos de planeación divididos en tres grandes temas: *usos del agua*, en donde se destacan los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico¹⁷, *el control de la contaminación*, resaltándose los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos¹⁸ y *el ordenamiento y manejo de cuencas*, en donde se encuentran los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuenca, POMCAs, que serán objeto de análisis en el presente capítulo debido a que para su formulación, implementación, seguimiento y evaluación se deben crear los Consejos de Cuenca como la principal instancia de participación. Cabe resaltar que en la Cuenca del Río Aburrá se encuentra en proceso de formulación y aprobación del Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico desde el 2015¹⁹, y también se cuenta con un Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (2005 – 2014) que fue prorrogado por tres años²⁰.

Los POMCAs, como se mencionó en el capítulo dos de la presente investigación, son los principales instrumentos de planificación en Colombia y se encuentran consagrados en el Decreto 1640 de 2012, compilado por el Decreto Único Ambiental 1076 de 2015. El desarrollo particular de estos planes se hace de conformidad con lo establecido en la Guía Técnica para la formulación de los POMCAs (2014). Como uno de los requisitos principales para la formulación de los POMCAs se encuentra la creación del Consejo de Cuenca respectivo, asunto que es reglamentado a su vez por la Resolución 509 de 2013.

POMCA del Río Aburrá 2007 y su actualización 2014 – 2017

¹⁷ Artículo 4 del Decreto 3930 de 2010 compilado en el Decreto único Ambiental 1076 de 2015

¹⁸ Reglamentados por la Resolución 1433 de 2004.

¹⁹ Como consta en la Resolución 1739 de 2015.

²⁰ Resolución Metropolitana No. 001286 de julio 27 de 2012

Es preciso mencionar inicialmente que ambos planes son sumamente densos, especialmente en sus diagnósticos y contienen una gran cantidad de información. Partiendo de esta base, a continuación se hará un contraste general entre el POMCA del Río Aburrá 2007 y la información obtenida sobre el proceso de actualización iniciado en el 2014, particularmente en función de: las autoridades y los actores; los escenarios y estrategias de participación.

En este orden de ideas y en torno a las *autoridades y actores* existen algunas semejanzas, como lo es que para los dos procesos se crearon comisiones conjuntas que integraron a las tres autoridades competentes: AMVA, CORANTIOQUIA y CORNARE y diferencias notorias como que para la formulación del POMCA 2007 se contrató a la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín de acuerdo con lo establecido en el Convenio de Cooperación No. 652 de 2005. Mientras que para la actualización del POMCA se contrató a la empresa Compañía de Proyectos Ambientales e Ingeniería - CPA S.A.S, en adelante CPA, por un periodo que va del 22 de julio de 2015 al 22 de noviembre de 2016 (16 meses) como consta en el contrato número 1504-168²¹. Estos contratistas deben cumplir con diversos requerimientos jurídicos, entre los que se destaca la integración efectiva del componente de participación en todas las fases del POMCA que tienen a su cargo, por ello, el que haya sido para el primer proceso una institución académica reconocida y con una historia en la Cuenca, y el segundo, que lo esté desarrollando una empresa consultora con sede en Bogotá, puede variar la interacción y los relacionamientos en los espacios de participación y afectando posiblemente el desarrollo de estos espacios debido a las características de las entidades contratadas.

Sobre los *escenarios y estrategias de participación* en el POMCA 2007 se parte estableciendo en el diagnóstico que existe una baja participación de la ciudadanía en temas relacionados con el ordenamiento y manejo de la cuenca, e identifica como determinantes en esta problemática, las siguientes condicionantes: Las instancias y los canales de participación que existen no operan óptimamente y los mecanismos e instancias de participación ciudadana tienen muy baja utilización; procesos aún débiles con relación a la formación de la ciudadanía para garantizar una participación efectiva

²¹ Esta información se encuentra disponible en www.contratos.gov.co proceso Número: CM-1412-48

de las organizaciones comunitarias en lo público; y no se observa una articulación de los esfuerzos de las organizaciones sociales con la administración municipal, departamental, e incluso nacional en el establecimiento de convenios y gestión de recursos, con el fin de fortalecer sus estructuras y su participación. Para la fase prospectiva, el POMCA 2007 establece un mapa de actores claves dividido en: a. Comunidad, en donde se integran las juntas de acción comunal y ONGs, b. Estado y Universidades y c. Gremios, en los gremios se identifica a la Lonja (gremio inmobiliario). Y, por último, para la fase de ejecución, seguimiento y control no se generaron mecanismos ni instrumentos para que la ciudadanía pudiera participar, especialmente como veedora o auditora de los procesos.

La información obtenida en torno a la actualización del POMCA del Río Aburrá es la relacionada con las fases de aprestamiento y diagnóstico, esta información fue brindada por funcionarios de CORANTIOQUIA a través de un derecho de petición. Pese a no contar con la aprobación definitiva del POMCA, sí existe información suficiente sobre el principal escenario de participación creado para el desarrollo de este plan, y es el Consejo de Cuenca del Río Aburrá, el cual será analizado en un apartado posterior y específico de este capítulo. Sí existe un instrumento fundamental para el análisis, y es la Estrategia General de Participación, la cual fue formulada e implementada por la consultora encargada de formular el POMCA, CPA S.A.S. y que tuvo por objetivo general:

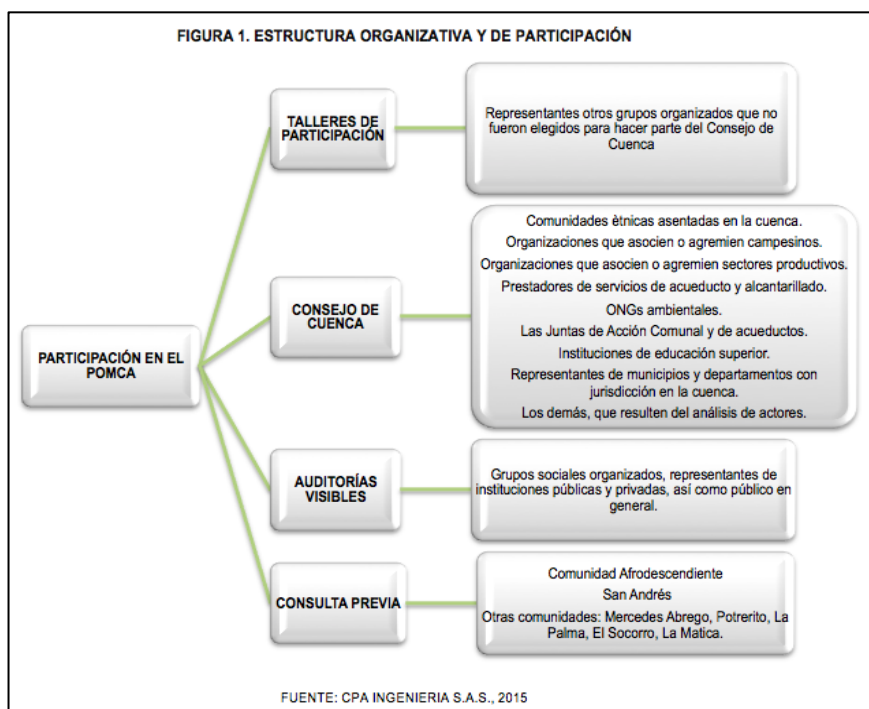
Estructurar una estrategia que desde la interacción social, promueva la gestión del proceso participativo de los actores y pobladores de la cuenca, comenzando en la fase de aprestamiento hasta llegar a la fase de formulación, pasando por el diagnóstico, la prospectiva y zonificación ambiental -a manera de eje transversal- para facilitar el ajuste de la formulación del Plan de Ordenación y Manejo, logrando consensos en torno al modelo territorial futuro de la cuenca del río Aburrá (CPA, Ingeniería, 2016a).

Sobre el anterior objetivo es importante mencionar la ruptura que existe en los procesos de participación cuando no están integradas las autoridades ambientales, especialmente si estos procesos son catalogados como gobernanza de agua y materializados en la figura de los consejos de cuenca. La ruptura se da porque cuando

hablamos de gobernanza el proceso de participación se debe dar, principalmente, en torno a la toma de decisiones, y al no estar la autoridad en los procesos de participación, particularmente en los del Consejo de cuenca, esto es, al no crearse precisamente espacios de debate y diálogo entre la autoridad y los demás actores sobre la decisión pública que los integra, se fracciona la participación y se disminuye el nivel de incidencia de los actores, especialmente de los sociales.

Otro aspecto por destacar de la Estrategia de Participación propuesta en la actualización del POMCA es la metodología, denominada participación interactiva y descrita en los siguientes términos: “Los grupos locales organizados participan en la formulación, implementación y evaluación del proyecto, esto implica procesos de enseñanza – aprendizaje sistemáticos y estructurados, y la toma de control en forma progresiva del proyecto” (CPA, Ingeniería, 2016). En la mencionada Estrategia se menciona que la metodología se implementará por medio de diversos espacios de participación, destacando: talleres, socializaciones, foros y auditorías visibles, estas últimas permiten a los ciudadanos el seguimiento y vigilancia de recursos públicos. Considerando lo anterior, la Estrategia propone la siguiente estructura de participación:

Gráfico 5. Estructura participación actualización POMCA del Río Aburrá



Fuente: CPA Ingeniería (2016).

El primer aspecto representativo de la anterior estructura es su rigidez, es decir: ¿existe posibilidad de integrar escenarios de participación propuestos por las comunidades? Y ¿por medio de que medios alternativos se puede participar? Lo anterior no es claro, y de la implementación observada y analizada de esa estructura se deduce que fue más el desarrollo de un modelo pre-establecido, que, de un proceso de construcción colectiva, flexible, abierto e integrador. El carácter abierto y flexible, debe darse especialmente en torno a las comunidades y grupos menos poderosos, como lo considera Damonte y Lynch al relacionar la gestión integrada de los recursos hídricos con la gobernanza del agua: la implementación de la GIRH no ha logrado superar, sino más bien reproducir las desigualdades sociopolíticas de los actores sociales que se traducen en formas asimétricas de representación, donde los actores poderosos son sobrerrepresentados, mientras que los menos poderosos no logran una representación política efectiva (2016, p.10).

3.3.2. El ciclo hidrosocial de la Cuenca del Río Aburrá: problemas ecológicos y sociales

Diversos instrumentos públicos y estudios académicos han visibilizado las graves problemáticas ecológicas y sociales de la cuenca del río Aburrá. El diagnóstico técnico más reciente sobre el estado ecológico y social de la mencionada cuenca con énfasis en el recurso hídrico se desarrolló precisamente en la actualización del POMCA del río Aburrá (2016 – 2017). El objetivo central de este apartado, como lo menciona Larsimont en su descripción sobre el ciclo hidrosocial, es: representar y analizar la naturaleza socio- ecológica del agua, reconociendo que los procesos hidrológicos son moldeados por las actividades e instituciones humanas (2014, p.4). Para ello, primero, se identificarán los aspectos más relevantes del diagnóstico ecológico y social de la actualización del POMCA del río Aburrá desde la óptica y productos entregados por la empresa consultora CPA, después se brindarán los aportes de los participantes en la investigación (miembros del Consejo de Cuenca y actores externos entrevistados) y por último se realizarán, a modo de cierre del apartado, una serie de reflexiones que darán paso al análisis de los conflictos por el agua, que se desarrolla en las mismas tres escalas antes mencionadas.

Problemas ecológicos con énfasis en el recurso hídrico en la actualización del POMCA (2016).

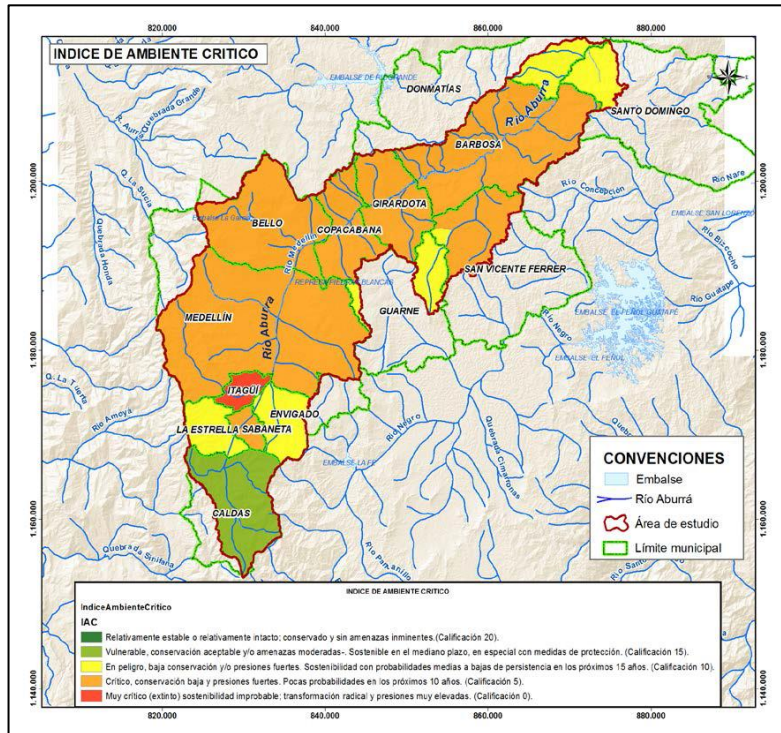
En los estudios realizados durante el año 2016 para la actualización del POMCA del río Aburrá se confirmó técnicamente, lo que se ve diariamente en el río, una gran degradación ecológica, las principales conclusiones del mencionado estudio señalan:

La continua degradación de las coberturas naturales ha sido generada probablemente por el rápido crecimiento de la población, la expansión urbanística y los cambios continuos de uso del suelo, que se presentan en todos los municipios que conforman el área de la cuenca, lo cual ha redundado en una fuerte presión sobre los ecosistemas de la cuenca.

Teniendo en cuenta los resultados del índice de ambiente crítico, son pocas las probabilidades de sostenibilidad para más del 50% de las coberturas naturales de la cuenca para los próximos diez (10) años, debido a la baja conservación y fuertes presiones ejercidas sobre estas (CPA, Ingeniería, 2017a, p.116).

Esta realidad se visibiliza en el POMCA por medio de una serie de análisis representados en estadísticas, índices y mapas, que serán sintetizados, priorizados y contrastados a la luz de las entrevistas realizadas y los informes del Consejo de Cuenca. Como se mencionó la insostenibilidad de la Cuenca es visible, real y grave, como se refleja en el siguiente mapa:

Mapa 1. Índice de Ambiente Crítico



Fuente: CPA, Ingeniería (2017a)

Lo antes mencionado es el resultado de una serie de procesos delimitados por el POMCA del Río Aburrá, entre los que se destacan:

Dependencia hídrica de otras cuencas; ilegalidad en el uso del agua, baja oferta hídrica en las zonas rurales; uso y manejo irracional del recurso hídrico en la zona rural; alto vertimiento de aguas residuales no tratadas; tratamiento inadecuado en los vertimientos industriales; mala calidad del agua; baja oferta de agua potable en las áreas rurales; deterioro de la calidad del aire por emisiones de contaminantes industriales; deterioro de la calidad del aire por emisiones de material particulado del parque automotor; zonas críticas de contaminación del aire por material particulado y ozono. Y, la acelerada extinción local de especies de flora y fauna nativa, alto % especies en estado de riesgo de extinción, reducido número de especies nativas silvestres, alta reducción del área ocupada en cobertura boscosa nativa, alto grado de transformación de la estructura del paisaje natural, alto grado de fragmentación de los ecosistemas naturales (CPA, Ingeniería, 2017a, p.51).

Los principales problemas sociales en los informes de actualización POMCA del Río Aburrá

En los estudios desarrollados en la actualización del POMCA se examinaron diversos aspectos sociales, entre los cuales se destacan y sintetizan:

Respecto a la *dinámica poblacional* en la Cuenca del río Aburrá se establece que para el periodo 1985 - 2016, la población de la cuenca aumento en un 68,7% pasando de 2.268.131 personas en 1985 a 3.827.419 habitantes como población estimada en el territorio de la Cuenca para el año 2016. Y se menciona en torno a la distribución por género en la Cuenca que existe una mayor representatividad femenina que para el año 2016 es de 2.007.279 mujeres frente a un total de 1.820.140 hombres. *Sobre el desplazamiento forzado*, el documento objeto de estudio menciona que: durante el periodo 2011 -2015 el Valle de Aburrá recibió un total de 96.570 personas en situación de desplazamiento forzado. De los catorce (14) municipios en la cuenca, solo Guarne y Girardota no están registrados como municipios receptores para este periodo (CPA, Ingeniería, 2017b).

Existe un sistema técnico que refleja los relacionamientos de poder, y es el de acueducto y alcantarillado. En los estudios para la actualización del POMCA 2016 se confirmó que Empresas Públicas de Medellín (EPM) tiene la mayor cobertura en el área de la Cuenca, llegando a 10 Municipios con un total de 974.781 clientes para 2016. Y se identifican un total de 192 acueductos veredales en el territorio de estudio. Medellín es el municipio con más acueductos veredales correspondiente al 22,9% del total de acueductos veredales en la cuenca, seguido por Girardota con un 12,5%. En el tema de alcantarillado se aborda la descripción de las plantas de tratamiento, pero se obvia relacionar la contaminación y degradación por vertimientos con la gestión de EPM (CPA, Ingeniería, 2017b).

Uno de los aspectos más representativos en torno a la formulación del POMCA del Río Aburrá fue el reconocimiento e integración de Comunidad Afrocolombiana de San Andrés, en el municipio de Girardota. En los estudios del POMCA del río Aburrá se describe dicha comunidad como:

Es una organización que tiene entre sus principios la conservación de la tradición artística y cultural de las raíces ancestrales de su población, para lo cual realiza

actividades en las temáticas de educación, cultura, arte, investigación social, comunicación y conservación del ambiente; cuenta con la —Corporación Artística Tradiciones‖ que se orienta a la planeación y puesta en escena de obras artísticas y actividades culturales (CPA, Ingeniería, 2017b, p.191).

Resulta importante mencionar, por último, que en torno a los temas de pobreza y desigualdad, el POMCA del Río Aburrá (2016) no desarrolla un análisis específico, se remite a estudios generales del Departamento sobre la categorización o escalafón de la pobreza monetaria sin establecer datos actualizados para la Cuenca, sólo para Medellín tomando datos del informe *Cómo vamos 2014*. Esto mismo ocurrió para el tema de la desigualdad, en donde se desarrollaron informes de percepción social sobre el tema.

Aportes del Consejo de Cuenca y actores externos entrevistados en torno a los problemas socio-ecológicos

Además de las entrevistas realizadas a los miembros del Consejo de Cuenca y a los actores externos, existe un documento relevante que aborda los problemas socio-ecológicos de la Cuenca como resultado de los procesos participativos, es el producto de la fase de diagnóstico de la actualización del POMCA, denominado: Informe de actividades complementarias (CPA Ingeniería, 2016).

En el informe se señala que se implementaron una serie de escenarios de participación con la caracterización del territorio, la conformación y puesta en marcha del Consejo de Cuenca, la recolección de información primaria a cargo de promotores rurales, los recorridos guiados, los talleres participativos, socializaciones y espacios de retroalimentación de las propuestas de productos de la fase de diagnóstico. Como una especie de conclusiones, el último apartado denominado: Observaciones generales del proceso comunicativo y participativo en la construcción colectiva del Diagnóstico, brinda cinco observaciones, entre las que se destacan tres: 1. La cercanía de industrias y construcciones al río preocupa en general a los habitantes de la cuenca. 2. En general la comunidad rural no tiene formación en el cuidado y protección del recurso hídrico y 3. Las personas que tienen la capacitación no son multiplicadores de los conocimientos adquiridos.

En las entrevistas un común denominador fueron las expresiones “letrina”, “caño” y “alcantarillado” para describir el estado de la Cuenca del Río Aburrá. También fue fácil identificar las causas de la contaminación histórica de la Cuenca, sintetizadas por Javier Márquez en “la ocupación del territorio contra el río y contra el agua, las quebradas han sido sepultadas por el cemento y usadas como cloacas” (Márquez, 2017. E.P.). El por qué se dio ese tipo de ocupación, también es referido por algunos participantes entrevistados como la falta de identidad, el desconocimiento, los egos y la ambición. Otros también señalan que el principal factor es la llegada tardía de la legislación que protege el ambiente. En suma, como lo menciona el profesor German Valencia:

Cuando hablamos de la cuenca básica del río de Medellín hablamos del uso que le damos de vertimiento, de aguas sucias, contaminadas y la utilización del agua limpia es muy escasa solamente se da en las fuentes que no están contaminadas, es sobre ese río contaminado en el que se proyecta y piensa (Valencia, 2017. E.P.).

Consideraciones en torno a los problemas socio-ecológicos

Es claro el panorama de la cuenca. Existe una enorme degradación ambiental derivada de un modelo de desarrollo que ha integrado en el último siglo al patrimonio natural primero como materia prima inagotable y segundo como un componente casi incompatible con las zonas urbanas. Esto se refleja en acciones como la canalización de las quebradas (microcuencas) y la gran cantidad de vertimientos (legales e ilegales) que recibe la cuenca del río Aburrá en todo momento.

El contexto ecológico se co-relaciona con la conflictividad, la inequidad y la pobreza presente en la cuenca, que poco se refleja y relaciona en los diagnósticos desarrollados en la actualización del POMCA del río Aburrá. No desarrolla un análisis específico, se remite a estudios generales del Departamento sobre la categorización o escalafón de la pobreza monetaria sin establecer datos actualizados para la Cuenca, y sólo para Medellín tomando datos del informe *Cómo vamos 2014*. Esto mismo ocurrió para el tema de la desigualdad, en donde se desarrollaron informes de percepción social sobre el tema.

Derivado de lo anterior y en el marco del ciclo hidrosocial, como elemento de la gobernanza hídrica, surge un interrogante, ¿cómo se relaciona la ordenación y manejo de cuencas con la pobreza y la desigualdad?

La respuesta parece muy clara cuando se estudian las desigualdades en el acceso al agua en contextos urbanos (López, 2015, p.51), en las cuales la configuración de la violación, incumplimiento e invisibilización se configura en el presente, esto es, por ejemplo, en la desconexión, en la deficiente calidad del agua, en un contexto y momento dados. Pero, en la ordenación y manejo de cuencas las acciones se orientan a la reducción de la contaminación, la restauración, la conservación y la protección de los ecosistemas hídricos, y en este orden ideas, será igual de importante estudiar cómo las comunidades en condición de vulnerabilidad por causas sociales (violencia, pobreza, etc) se vinculan, tanto negativa (sufren efectos adversos) como positivamente (desarrollan acciones a favor de los ecosistemas hídricos). Pues ese análisis, claramente necesario, es fundamental en los POMCAs, especialmente en cuencas como la del Río Aburrá, marcada por la violencia, la pobreza y la desigualdad, pero también con diversas acciones positivas y dignas de ser replicadas, que la mayoría de los casos no se visibilizan.

Ante un reto de tal magnitud, los esquemas de protección jurídica, especialmente la ordenación y manejo de cuenca, deben ampliar su alcance y rigurosidad. Se requiere entonces de cambios estructurales, participativos e incluyentes, que valoren el río como un fin en sí mismo y no como un medio, como un ecosistema esencial por medio del cual se pueden generar procesos de integración social y económica. Y para lograr esto, la participación social es fundamental, principalmente la gobernanza vista como un proceso y con enfoque de derechos humanos, el medio para lograr una mayor incidencia, integración y coordinación entre el Estado y la sociedad, en torno a la solución de problemas tan complejos.

Poco se visibilizan los aportes del Consejo de Cuenca y demás escenarios de participación en el diagnóstico del POMCA, y también poco incluidos se sintieron la mayoría de los miembros del Consejo en esa fase tan importante del Plan. Esta situación denota la existencia de diversos problemas, a veces comunes, en procesos de

participación poco planeados que se desarrollan en contextos complejos y con baja apropiación social.

Conflictos por el agua

Derivados de los problemas ecológicos y sociales descritos en el anterior apartado, se presenta el análisis de los principales conflictos por el agua en la Cuenca del Río Aburrá, el propósito es, además de brindar un acercamiento a la caracterización de los conflictos por el agua teniendo como referencia la metodología brindada por Martín y Justo (2015), visibilizar las reflexiones de los miembros del Consejo de Cuenca y actores relevantes externos sobre este tipo de conflictos.

Existe un relacionamiento importante entre los conflictos por el agua y los consejos de cuenca, pues una de sus funciones principales es: “contribuir con alternativas de solución en los procesos de manejo de conflictos en relación con la formulación o ajuste del Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca hidrográfica y de la administración de los recursos naturales renovables de dicha cuenca”.²²

Los conflictos por el agua en la actualización del POMCA del Río Aburrá 2016

En el diagnóstico del POMCA del Río Aburrá, 2016, se destaca la sección denominada: conflictos de uso y manejo de los recursos naturales. Esta sección se divide en dos, una parte descriptiva, que caracteriza en su generalidad los conflictos, y otra parte analítica, que evalúa, por medio de una matriz los conflictos descritos. A continuación se presentarán los aspectos más relevantes de la mencionada sección. Este apartado se desarrolla desde la óptica de la autoridad ambiental y de conformidad con la información brindada.

La parte descriptiva se subdivide a su vez en conflictos por el uso de la tierra, conflictos por el uso del recurso hídrico y conflictos por pérdida de cobertura en ecosistemas estratégicos. Sobre los conflictos, por el uso de la tierra, se menciona que el 25.59% de la Cuenca se encuentra en conflictos severos por la sobreutilización del suelo (CPA, Ingeniería, 2017c, p.55).

²² Numeral 9 del artículo 50 del Decreto 1640 de 2012, compilado por el Decreto 1076 de 2015.

Sobre los conflictos por el uso del recurso hídrico el estudio señala que, setenta y seis (76) subcuencas que cubren 112.611 ha, es decir el 93.3%, del área total de la cuenca del río Aburrá, se encuentran en conflicto alto por uso del recurso hídrico debido a la alta presión que se ejerce sobre la oferta hídrica, a la cual se agrega el deterioro de la calidad en el río Aburrá y sus tributarios debido a los vertimientos. Así mismo, las cuencas abastecedoras de acueductos a nivel veredal se encuentran en conflicto alto por usos del agua, lo que representa un riesgo de desabastecimiento ante situaciones extremas de sequía o por condiciones de contaminación (CPA, Ingeniería, 2017c, p.57).

En torno a los conflictos por pérdida de cobertura de ecosistemas estratégicos, en los estudios del POMCA se concluye, como bien se indicó en el apartado sobre los problemas ecológicos, que la Cuenca casi en su totalidad se encuentra en estado crítico ambiental, con alto grado de vulnerabilidad y ecosistemas sumamente fragmentados. Esto conlleva una disminución considerable de todos los servicios ecosistémicos, y un aumento en la conflictividad, especialmente en aquellas zonas muy críticas, en las cuales la contaminación y degradación aumenta la morbilidad y mortalidad (CPA, Ingeniería, 2017c, p.61).

La parte analítica se desarrolla a partir de una matriz que integra los tres tipos de conflictos antes mencionados por medio de los siguientes elementos: causas y explicación básica; aspectos cuantitativos; historia del proceso; actores y sectores sociales involucrados; posiciones de los actores; intereses; impactos ambientales; y marco normativo y político. De esta sección se destacan los actores y sectores involucrados, posiciones de los actores e intereses, de la matriz de conflictos asociados al uso del recurso hídrico:

Tabla 7. Matriz de conflictos en la actualización del POMCA (2016)

<p>Actores y sectores sociales involucrados</p>	<p>En el conflicto están involucrados diversos actores, que pueden clasificarse como:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Los generadores de los vertimientos, entre los que se encuentran, las Comunidades asentadas en la cuenca y los Sectores productivos. -Los realizadores del saneamiento básico, entre los que se encuentran, las Empresas Prestadoras de servicios de acueducto y alcantarillado, las Entidades Públicas municipales y departamentales en jurisdicción de la cuenca. -Los encargados de la gestión ambiental, el control y el seguimiento, entre los que se encuentran, Organizaciones no gubernamentales, las Instituciones de educación
--	---

	superior y las Autoridades Ambientales.
Posiciones de los actores	El conflicto es común a todos los actores, pero se percibe por la comunidad con mayor preponderancia hacia el sector productivo como parte más visible de la generación de los vertimientos. Los generadores de vertimientos atribuyen la deficiencia de saneamiento a las empresas encargadas de este y las entidades de control al incumplimiento de los generadores en la disminución de cargas contaminantes.
Intereses	El conflicto en general no genera beneficio para los actores, sin embargo, el sector productivo se ha beneficiado indirectamente al realizar sus vertimientos a bajos costos, sin realizar los tratamientos correspondientes de sus descargas. El conflicto perjudica a toda la sociedad, por cuanto el recurso pierde potencialidad de usos, como por ejemplo para riego, paisajismo y recreación y se requiere de una mayor inversión presupuestal a futuro para revertir el daño ambiental y mantener las condiciones adecuadas de la calidad del agua.

Fuente: elaboración propia con base en CPA, Ingeniería (2017c).

Reflexiones de los participantes en torno a los conflictos por el agua

Resultó un poco complejo que los participantes logaran diferenciar los conflictos de los problemas, más aún cuando la pregunta planteada hace referencia a la Cuenca, específicamente tanto a los miembros del Consejo de Cuenca como a los actores relevantes externos, se les preguntó: ¿Existen conflictos por el agua en la cuenca del Río Aburrá?, si su respuesta es afirmativa, ¿de qué tipo?

Pese a la complejidad y amplitud de la pregunta, existieron diversos puntos comunes en las respuestas. En su mayoría mencionaron que principalmente existen conflictos por el uso del agua, en los cuales los sectores económicos como los constructores, han urbanizado zonas tanto rurales como ecológicamente importantes. La representante del Consejo Comunitario Afrodescendiente, Arnobia Foronda brinda, con claridad y simpleza un ejemplo de este tipo de conflictos:

Muchos vecinos tenemos derecho al agua, entonces uno, digamos, uno dice que le van a dar concesión del agua y uno dice no, porque nos quedamos sin agua. Ese es uno de los conflictos, uno dice que le dan muchas concesiones de agua a muchas actividades y el campesino se va quedando sin agua porque a veces tenemos menos experiencia (Foronda, 2017. E. P.).

En torno a los conflictos por el agua derivados de la expansión urbana, diversos participantes mencionan como ejemplo, la Vereda Platanillo. Territorio en el cual, como señala uno de los representantes de las Juntas de Acción ante el Consejo de Cuenca, sobre la Vereda Platanillo: “era una vereda, y ahora está esta en medio de un caserío, era una zona boscosa de vocación agraria, y ya alrededor no está eso sino un barrio” (Representante JAC, 2017. E. P.).

Sobre la calidad del agua y los vertimientos la mayoría de los participantes mencionan que los conflictos por estos aspectos se dan principalmente por la falta de identidad, la cultura de ilegalidad y el desconocimiento respecto a las consecuencias de la contaminación. Estos tres aspectos reflejan, según los participantes procesos de educación deficientes, que en poco o nada contribuyen a que las personas puedan apropiarse de los escenarios de participación de manera libre y propositiva. Los conflictos en este tema, como lo menciona el profesor German Valencia, “se derivan de la multiplicidad de intereses que están en juego, en el Río Medellín existen muchos intereses, desde las empresas que ven el agua como materia prima hasta las organizaciones y movimientos sociales que defienden ese derecho, el derecho al agua” (Valencia, 2017. E. P.).

Lastimosamente, las entrevistas y observaciones desarrolladas, reflejan, al parecer, que la contaminación se convirtió más en un negocio o variable de mercado, que un problema que se debe evitar y reducir, un problema que tiene responsables y víctimas, un problema que hace más pobres a los pobres, y que nos está matando a todos, sin distinción alguna. También varios participantes manifiestan que existen conflictos entre autoridades ambientales y entre autoridades ambientales y autoridades municipales, específicamente respecto a sus competencias y a la necesidad de controlar, vigilar, sancionar y en términos generales gestionar, de manera coordinada, aspectos como los vertimientos, el crecimiento urbano y el manejo de residuos. Sobre este tipo de conflictos es preciso mencionar que son comunes y reflejan la complejidad del actual régimen institucional colombiano para la protección de los recursos hídricos, en el cual existe multiplicidad de funciones y de autoridades en diferentes niveles.

Por último, cabe destacar el aporte desarrollado por uno de los representantes de las ONGs ante el Consejo de Cuenca, quien narra los conflictos entre visiones, mencionando por ejemplo que existen conflictos entre:

Los que aseguran que el agua debe ser considerada bien común, un derecho humano (e incluso algunos aseguran que debe ser un derecho ambiental, un derecho de la naturaleza), y en esa medida no debe ser objeto de mercado con ánimo de lucro (sino más bien un servicio público garantizado bajo toda circunstancia), hasta quienes opinan que debe ser considerada una mercancía más y que las “reglas del libre mercado” son las encargadas de regular su acceso y su calidad (Uribe, 2017. E. P.).

Caracterización de los conflictos por el agua

De conformidad con lo anteriormente señalado, se presentan a continuación los principales conflictos por el agua identificados en la cuenca del río Aburrá a partir de la información brindada en el diagnóstico de la actualización del POMCA y en las entrevistas por medio de una adaptación de la propuesta de Martín y Justo (2015):

Contaminación por vertimientos: Es un proceso histórico de contaminación, derivado, principalmente, de la inadecuada planeación urbana. Como datos técnicos se menciona que el 50% de los vertimientos no cuenta con tratamiento previo de remoción de contaminantes. En torno a la tipología es un conflicto principalmente entre usuarios, centrado en los actores que comparten el recurso hídrico, se genera predominantemente entre empresas y grupos vulnerables. También pueden existir conflictos entre usos, especialmente entre el uso productivo y el uso doméstico. La pretensión en el conflicto está dada principalmente por las empresas productivas que buscan obtener más utilidades al reducir los costos que implica un permiso de vertimientos. Y por las empresas de servicios públicos que no han realizado un adecuado saneamiento del agua residual. Y en la resistencia existen movimientos, colectivos y organizaciones que continuamente denuncian los casos de contaminación.

Dependencia hídrica de otras cuencas. Es un conflicto potencial debido al crecimiento que tiene proyectado el oriente antioqueño. Y se presenta porque la cuenca

del valle de Aburrá, se abastece de los embalses Río Grande II y La Fe, los cuales proporcionan aproximadamente el 91% del agua para el sistema de abastecimiento doméstico de EPM, estos embalses se encuentran por fuera de la cuenca (CPA, Ingeniería, 2016). En relación con su tipología, es un conflicto intergeneracional ya que involucran la tensión entre las necesidades y preferencias de las generaciones actuales y la preservación del recurso como derecho de las generaciones futuras. La pretensión está dada por la “necesidad” de abastecimiento de la cuenca del río Aburrá y la resistencia por parte de los habitantes de las cuencas abastecedoras de compartir su principal fuente de agua.

Uso inadecuado del suelo. Se ha aumentado la deforestación causada por cambio de uso de suelo, aumento de talas e incendios forestales. Los conflictos se materializan en la reducción de la productividad del suelo y de sus servicios ecosistémicos, la aceleración de los procesos de erosión, la urbanización en zonas de alto riesgo y la construcción ilegal. Es un conflicto con actores no usuarios del recurso hídrico pero que con sus actividades afectan la capacidad de los ecosistemas para retener, distribuir y filtrar el agua, disminuyendo su cantidad, calidad y accesibilidad. La pretensión la tienen particularmente las autoridades públicas que autorizan y desarrollan procesos urbanísticos no compatibles con los usos del suelo. Y la resistencia está dada por los movimientos, colectivos y organizaciones que continuamente defienden por ejemplo áreas protegidas, ecosistemas estratégicos y naturaleza urbana.

Consideraciones sobre los conflictos por el agua

Lo primero que habría que mencionar es el vacío en torno a los conflictos existentes o potenciales entre los acueductos comunitarios y las autoridades públicas. En la actualización del POMCA no se hace referencia a los relacionamientos entre los acueductos comunitarios y las autoridades públicas, que en las últimas décadas han sido tensos, como queda reflejado en estudios como el de Croteau (2016) en el cual describe, entre otros aspectos, los conflictos relacionados con los acueductos comunitarios del Municipio de Girardota, Antioquia.

Tampoco se abordan los posibles conflictos entre los actores de la cuenca del río Aburrá con los actores de las cuencas vecinas abastecedoras. Este aspecto es

importante considerando que un gran porcentaje del agua para uso doméstico que consume la Cuenca del Río Aburrá proviene de otras cuencas ubicadas en el Oriente Antioqueño, una subregión que está en crecimiento, lo cual podría generar tensiones y conflictos.

Después es relevante re-pensar y valorar la complejidad de los conflictos por el agua en la Cuenca del río Aburrá, comenzando por el panorama descrito en el apartado sobre los problemas ecológicos y sociales, en el cual se cataloga de manera clara a la cuenca como insostenible²³ en términos ambientales, y ello, por supuesto lleva también a una insostenibilidad social, de acuerdo con las interdependencias existentes entre cada sistema. Y finalizando con una nueva estrategia para la prevención y manejo de los conflictos por el agua, en la cual será el Consejo de Cuenca la instancia y espacio llamado a brindar alternativas de solución de este tipo de conflictos en la cuenca respectiva²⁴.

A pesar de ser posible caracterizar de forma genérica los conflictos por el agua en la Cuenca del Río Aburrá, determinando tres grandes conflictos: contaminación por vertimientos, dependencia hídrica con otras cuencas vecinas y uso inadecuado de suelo. La génesis de estos conflictos relaciona procesos históricos de violencia, inequidad y degradación ambiental, con antivalores éticos dominantes como la deshonestidad, el egoísmo y la discriminación.

Esto nos debe llevar necesariamente a generar procesos de educación e investigación alternativos que contribuyan a la transformación de la realidad que hoy impera, y es allí en donde la gobernanza hídrica aquí propuesta y los Consejos de Cuenca en particular, deben partir de la necesidad de conocer, prevenir y manejar los conflictos por el agua desde el enfoque de derechos humanos. Y así, como lo mencionan Martín y Justo (2015) este enfoque busca integrar los derechos en las estrategias de crecimiento, centrándose no sólo en los resultados del desarrollo sino también en los procesos como se logran, buscando que sean participativos, no discriminatorios y

²³ Concepto usado por los partidarios de la sostenibilidad “fuerte” y que parte de la sostenibilidad para el establecimiento de las prioridades para la toma de decisiones propuestas por la economía ecológica para avanzar hacia la sostenibilidad global (Trillo, 2008).

²⁴ Numeral 9 del artículo 50 del Decreto 1640 de 2012, compilado por el Decreto 1076 de 2015.

reflejen realmente los intereses de todos, especialmente de los grupos y personas en condición de vulnerabilidad (pp.36).

3.3.3. Discursos sobre la gobernanza y el derecho humano al agua en la Cuenca del Río Aburrá

Conocer la manera como los participantes en la investigación (autoridades ambientales, miembros del consejo de cuenca y actores externos al consejo de cuenca) comprenden la gobernanza hídrica y el derecho humano al agua a partir del caso del Consejo de Cuenca del Río Aburrá, es un aspecto esencial y constituye el punto de partida para el análisis desarrollado en el presente capítulo. Conforme a esa premisa y al enfoque alternativo de la gobernanza hídrica, en primera instancia se abordarán los aportes de la representante de la autoridad ambiental entrevistada, para luego continuar con los miembros del Consejo de Cuenca del Río Aburrá y con los denominados actores relevantes externos, por último, se brindarán algunas consideraciones finales a la luz del mencionado enfoque.

La representante de la autoridad ambiental fue durante el año 2015 y 2016 nombrada como la coordinadora de los planes de ordenación y manejo de cuenca de CORANTIOQUIA, y por ello, tuvo un relacionamiento directo con el Consejo de Cuenca del Río Aburrá. En la entrevista la funcionaria valora la gobernanza hídrica a partir del conocimiento y empoderamiento que tenga la sociedad en torno a la gestión integral del recurso hídrico. En torno al derecho humano al agua, hizo un relacionamiento directo con el mínimo vital, como parte de las condiciones esenciales para el desarrollo de todas las personas (Ramírez, 2017. E.P). Y usa como sinónimos la gobernanza y la gobernabilidad para desarrollar su concepción particular, mencionado por ejemplo que:

Hay una gobernabilidad o gobernanza del agua cuando yo soy consciente de donde esta ubicada o cual es la cuenca que surte hoy el agua que me estoy tomando, no solamente es que tenga el servicio público, que tenga acceso. No, gobernanza es que yo sepa cuales son las acciones que se están tomando para proteger esa cuenca, es la consciencia de cuales son mis impactos directos o indirectos en cuenca (Ramírez, 2017. E.P).

Los miembros del Consejo de Cuenca del Río Aburrá entrevistados valoran, en su mayoría, a la gobernanza hídrica como un trabajo mancomunado, una unión de actores, una especie de alianza estratégica, que tiene como finalidad principal conservar el recurso hídrico, privilegiando de esta manera el enfoque de red de la gobernanza. De las definiciones brindadas se resalta la siguiente: “proceso integral de participación e incidencia ciudadana, activa y efectiva que parte del reconocimiento de las realidades territoriales, es una conjunción entre los sectores y manejo de los bienes comunes” (Uribe, 2017. E.P).

Sobre el derecho humano al agua, los miembros del Consejo de Cuenca del Río Aburrá entrevistados coincidieron en que se trata de un derecho fundamental y esencial para todas las personas. Pero también se lograron identificar diferentes visiones, una orientada más hacia la comprensión de este derecho humano como un mínimo vital, otras ampliando esa visión hacia la conservación de las fuentes hídricas, vinculando los derechos de la naturaleza y los servicios culturales. Y por último, una visión tecnocrática, que si bien resalta la importancia del derecho humano al agua, valora su garantía como un imposible técnico, algo inviable por la geografía y el clima colombiano.

Los actores externos, al ser sólo tres, es posible abordar cada aporte. Sobre la gobernanza hídrica, Javier Márquez, de la Corporación Ecológica y Cultura Penca de Sábila, relacionó conceptos como interacción entre autorías, acuerdos entre sectores para la gobernabilidad. Y dejó claro que es un concepto cargado de debates, mencionando que es “un concepto muy útil para comprender lo que nosotros queremos crear en oposición a eso, por ejemplo, lo asocio entre lo público y lo comunitario, podría ser una gobernanza a favor de la vida y los territorios” (Márquez, 2017. E.P.). La profesora Daniela Blessent de la Universidad de Medellín, valora la gobernanza hídrica como “Estrategias, reglamentos y recursos económicos que permitan proteger el recurso hídrico en todas sus formas” (Blessent, 2017. E.P.). Por último, el profesor German Valencia, de la Universidad de Antioquia, describe la evolución del concepto de gobernanza en Colombia, pasando por las nociones de gobierno y gobernabilidad, hasta llegar a los relacionamientos entre múltiples actores, generando un ecosistema institucional para administrar el agua. Un ecosistema conflictivo, que debe ser analizado como un asunto económico, político y jurídico (Valencia, 2017. E.P.).

Sobre el derecho humano al agua, los actores externos también tienen valoraciones distintas, La profesora Daniela Blessent considera que “Todas las personas deben poder acceder a agua de buena calidad y sin patógenos para uso doméstico y potable” (Blessent, 2017. E.P.). El profesor German Valencia menciona que es un derecho reciente, muy ligado al mínimo vital y relacionado con otros derechos humanos, como la alimentación y la educación (Valencia, 2017. E.P.). Y Javier Márquez narra la manera como este derecho ha ido evolucionando, pasando por la comprensión ligada al mínimo vital hasta la integración de los derechos de la naturaleza, institucionalizada por la Sentencia de la Corte Constitucional que reconoce los derechos de los Ríos. Según Márquez “esa noción del derecho humano se debe enmarcar en lo que se conoce como los derechos de la naturaleza, los derechos del agua, y su relación del agua, vida y territorio” (Márquez, 2017. E.P.).

Las diversas formas de significación de la gobernanza hídrica y del derecho humano al agua reflejan, como lo menciona Leff (2003) procesos de valoración y apropiación de la naturaleza. Se visibilizan, por ejemplo, posiciones antagónicas entre los miembros del Consejo, algunos orientados por una visión tecnocrática y económica del agua, para los que hablar del derecho humano al agua es un imposible y una utopía. Y otros, que integran los derechos a la naturaleza, y valoran el agua desde categoría como soberanía hídrica, territorios hídricos, cultura participativa, derechos de los ríos y del agua. En torno a la gobernanza, se resalta la vinculación que la mayoría los actores hacen cuando hablan de alianzas, co-gestión, trabajo conjunto, etc. Otros se confunden, con los conceptos de gobernabilidad y gobierno, y algunos manifestaron una posición crítica, especialmente respecto al origen estatal de los procesos de gobernanza. Y fue poco el relacionamiento directo de la gobernanza con el derecho de participación, con las garantías y deberes que deben brindar las autoridades en este tipo de procesos.

3.3.4. Diseño y conformación del Consejo de Cuenca del Río Aburrá

En este apartado se buscan desarrollar, en primera instancia y a manera de introducción, las principales características de los consejos de cuenca en Colombia, para luego abordar la creación y conformación del consejo de cuenca del río Aburrá, continuando con el análisis de los actores relevantes y vinculados a los procesos antes

mencionados, para por último brindar algunas consideraciones sobre cada uno de los anteriores aspectos.

Características de los consejos de cuenca en Colombia

Entre el 2007 y 2009 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, contrató una consultoría para la reglamentación de los Consejos de Cuenca en Colombia (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – 2010, pp.6). Esto sirvió de base para su reconocimiento jurídico, primero en el Decreto 1640 de 2012 y posteriormente en la Resolución 509 de 2013, siendo definidos como: “la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica” por el Decreto 1640 de 2012 en su Artículo 48. Estos pueden ser enmarcados dentro de la participación ambiental administrativa de carácter funcional, ya que hace referencia a la participación que se ejerce por parte de los ciudadanos que intervienen en los procedimientos que lleva a cabo la administración, sin hacer parte de ella (Lora et.al., 2008).

Los consejos de cuenca, al ser una instancia meramente consultiva y no deliberativa en torno a la ordenación y manejo de la cuenca, pueden no representar una gobernanza alta o fuerte, y para algunos catalogarlos como materialización de la gobernanza del agua puede ser inapropiada dependiendo del enfoque que se tome. Pero, para esta investigación, la reciente creación de los consejos de cuenca en Colombia representa un acercamiento a la gobernanza del agua que potencia la incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas. Pues además de ser los consejos un requisito normativo obligatorio para la ordenación y manejo de cuencas, le brinda herramientas para poder participar desde el inicio hasta la evaluación del mencionado proceso.

De las funciones de los consejos de cuenca se resaltan: su participación en las fases del plan de ordenamiento y manejo de la cuenca; aportar información disponible sobre la situación general de la cuenca; servir de espacio de consulta en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca, con énfasis en la fase prospectiva; divulgar permanentemente con sus respectivas comunidades o sectores a quienes representan, los avances en las fases del proceso de ordenación y manejo de la

cuenca; y contribuir con alternativas de solución en los procesos de manejo de conflictos en relación con la formulación o ajuste del Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca hidrográfica y de la administración de los recursos naturales renovables de dicha cuenca. Las mencionadas funciones se encuentran enumeradas de manera taxativa en el artículo 50 del Decreto 1640 de 2012, lo cual cierra la posibilidad que los consejos establezcan en su reglamento y plan de trabajo funciones orientadas, por ejemplo, al control social y rendición de cuentas del proceso de ordenación y manejo de las cuencas.

De las anteriores y demás funciones de los Consejos de Cuenca surge una inquietud, ¿cómo se van a financiar estas actividades? y si las funciones se enmarcan en los deberes de participación, ¿cuáles son los derechos y garantías que tiene el consejo y sus miembros para que sus aportes incidan realmente en la ordenación y manejo de la cuenca? Estas preguntas reflejan los vacíos enunciados en el capítulo segundo del presente informe de investigación y lastimosamente entorpecen los procesos de participación.

Creación del Consejo de Cuenca del Río Aburrá

En torno a la creación del Consejo de Cuenca del Río Aburrá lo primero que se debe mencionar, es que se conformó en el 2013 una comisión conjunta integrada por las autoridades ambientales competentes en la cuenca²⁵. Después, el 30 de diciembre de 2014, se declaró el Plan de ordenación y manejo de la cuenca del río Aburrá en revisión y ajuste²⁶, lo cual a su vez por obligación legal motivó la creación del consejo de cuenca, para lo cual las autoridades realizaron las siguientes actividades:

- El proceso de convocatoria inició oficialmente con la publicación de la apertura del proceso de conformación en un periódico de cobertura regional el día 23 de agosto del año 2015 (Diario el Mundo, 2015). En este se establecieron las fechas de inicio y cierre del proceso; igualmente la convocatoria para la postulación fue publicada en las páginas corporativas de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA), el Área Metropolitana del Valle de Aburra (AMVA) y la

²⁵ Acta No.001 de 2013. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CORANTIOQUIA, CORNARE y AMVA.

²⁶ Resolución 040-1412-20525 de 2014 - CORNARE, AMVA CORANTIOQUIA.

Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Negro y Nare (CORNARE), también en sus respectivas redes sociales, como Facebook y Twitter, y en las carteleras empresariales.

- La Comisión Conjunta, a través de diferentes solicitudes recibidas por diferentes medios, resolvió ampliar el plazo para la recepción de la documentación fijado inicialmente hasta el 11 de septiembre de 2015, hasta el día 18 de septiembre del año en curso, posteriormente se fijó el plazo final para la entrega de documentos hasta el 25 de septiembre de 2015.

- La empresa consultora en los estudios de la fase de aprestamiento del POMCA (2016), priorizó diez tipos de actores claves de los once posibles integrantes al Consejo de Cuenca, siendo las comunidades indígenas el único tipo de actor no postulado y sin reconocimiento como grupo étnico en el territorio.

- De los cincuenta y ocho (58) postulados, tres (3) no pudieron ser habilitados para participar en el proceso debido a que no aportaron la documentación requerida, según lo establecido en la Resolución 509 de 2013 para cada tipo de actor, en el plazo establecido según el cronograma del proceso, fijado para el 25 de septiembre del 2015.

- Para lograr la conformación del consejo de cuenca, se realiza la elección de los miembros el 19 de octubre de 2015 con los postulados que cumplieron los requisitos. Elección que se realizó de manera autónoma en la fecha mencionada.

Sobre este tema fueron consultados los miembros del Consejo de Cuenca y los actores externos relevantes. En su generalidad manifestaron que el Consejo fue creado porque la norma lo exige, pero que esa exigencia, reciente, si bien se realizó para contar con un espacio formal de participación en la ordenación y manejo de las cuencas en Colombia, no cuenta con los recursos financieros y facultades jurídicas suficientes para incidir realmente en la toma de decisiones. Sobre esto, menciona Carlos Mario Uribe, “Lastimosamente fue creado para cumplir una norma, no por la convicción de su importancia social e histórica, sino hubiese sido creado desde hace décadas en Colombia” (Uribe, 2017. E. P.).

Conformación del consejo de Cuenca del Río Aburrá: Actores relevantes

De acuerdo con lo antes mencionado, el consejo de cuenca del río Aburrá quedó conformado de la siguiente manera:

1. El Consejo Comunitario de San Andrés, como representante de las comunidades negras asentadas en la Cuenca; **2.** Asociación de Frijoleros de Barbosa – ASOFIA, como representante de las organizaciones que asocien o agremien campesinos; **3.** La Asociación de Industriales de Colombia (ANDI), la Cámara Colombiana de infraestructura y la empresa Colanta, como representantes de las Organizaciones que asocien o agremien sectores productivos; **4.** La asociación de usuarios de corregimiento Botero y Empresas Públicas de Medellín, como representantes de las personas prestadoras de servicios de acueducto y alcantarillado; **5.** La Corporación Comité Pro Romeral para la recuperación y preservación de microcuencas, la Corporación ambiental los KATIOS y la Corporación educativa, ambiental y cultural BIOCAHUANA, como representantes de las Organizaciones no gubernamentales cuyo objeto exclusivo sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables; **6.** La Junta de acción comunal de la Vereda Platanito – Barbosa y la Junta de acción comunal Vereda Cuatro Esquinas – Santo Domingo, como representantes de las Juntas de Acción Comunal; **7.** La Universidad Autónoma Latinoamericana, como representante de las Instituciones de Educación Superior; **8.** Los Municipios de Envigado, Bello y Medellín, como representantes de los Municipios con jurisdicción en la cuenca; **9.** La Gobernación de Antioquia, como representante de los Departamentos con jurisdicción en la cuenca; **10.** Fabricato, la Mesa Ambiental de Bello y el Centro de Tecnología y Ciencia de Antioquia, como representantes de otros actores relevantes de la Cuenca.

La conformación del Consejo de Cuenca del Río Aburrá en términos generales cumplió con los requisitos establecidos tanto en la Resolución 509 de 2013 como en la Guía Técnica de los POMCAS de 2014, en las cuales se manifiesta que el Consejo debe ser conformado durante la fase de aprestamiento o la de fase de diagnóstico, siendo conformado en este caso en la fase de diagnóstico, siguiendo también los criterios y

exigencias en torno a los tipos de miembros y procedimiento de elección de los miembros del Consejo²⁷.

A partir de la anterior conformación, surge la necesidad en este estudio de desarrollar un mapa general de actores que permita comprender, en términos generales, los relacionamientos desarrollados en el proceso de participación con énfasis en el nivel de influencia de la entidad o instancia participante. Para lograr contar con una visión general sobre los actores es importante describir los mapas de actores realizados en el marco de la fase de aprestamiento y diagnóstico del plan de ordenamiento y manejo de la cuenca:

- La empresa consultora, CPA Ingeniería realizó dos estudios, el primero de ellos en la fase de aprestamiento, la metodología usada para la caracterización de los actores se basó en los siguientes elementos: interés, importancia e influencia que tiene sobre el territorio y sobre las acciones, programas y proyectos que se realicen en el mismo. Como resultado se identificaron 43 actores con influencia alta en la cuenca, de los cuales 30 eran entidades públicas, dos instituciones de educación superior (Universidad Nacional de Colombia sede Medellín y Universidad Autónoma Latinoamericana) y dos juntas de acción comunal. Este primer estudio sirvió de base para hacer la convocatoria para la conformación del Consejo de Cuenca.

- En relación con el segundo estudio que es complementario del primero, amplía el alcance y cobertura obteniendo como principal resultado la identificación de 493 actores en la Cuenca, de los cuales 97 son de Medellín y 72 de Barbosa; y la priorización, de acuerdo a su influencia (alta o media) y que estén a favor del proceso de ordenación, de un total de 113 actores.

Es importante también, justificar las dos variables usadas para el desarrollo del mapa de actores. El nivel de incidencia del Consejo de Cuenca en la ordenación y manejo de la cuenca, se eligió debido a que es uno de los pilares de la participación y por ende de la gobernanza, y la representación, porque varios de los miembros del Consejo de Cuenca entrevistados manifestaron que había actores muy relevantes que no

²⁷ Artículos del 1 al 6 de la Resolución 509 de 2013.

hacían parte del Consejo, por ejemplo, representantes de las Universidades de Antioquia y Nacional, y representantes de los Acueductos Comunitarios. Las fuentes de información para el análisis de estas variables fueron las entrevistas personales y la observación, derivada de la asistencia a dos de los encuentros del Consejo de Cuenca. A partir de lo anterior, se presenta a continuación un mapa de actores, elaborado en esta investigación, que refleja el nivel de incidencia y de representación en el proceso de actualización del POMCA del Río Aburrá:

Tabla 8. Mapa de actores del Consejo de Cuenca – grado de incidencia de la representación

	Incidencia		
	Alta	Media	Baja
Actores miembros del Consejo de Cuenca y Actores parte en el proceso de ordenación y manejo de la Cuenca del Río Aburrá	1. Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUCLA): tiene la presidencia del Consejo.	8. Cámara colombiana de la infraestructura	18. Asociación de usuarios de corregimiento Botero.
	2. Junta de acción comunal de la Vereda Platanito – Barbosa.	9. ANDI.	19. Corporación educativa, ambiental y cultural BIOCAHUANA.
	3. Corporación Comité Pro Romeral para la recuperación y preservación de microcuencas.	10. COLANTA.	20. Junta de acción comunal Vereda Cuatro Esquinas – Santo Domingo.
	4. Centro de Tecnología y Ciencia de Antioquia (CTA).	11. Empresas Públicas de Medellín.	21. Fabricato.
	5. Mesa Ambiental de Bello.	12. Corporación ambiental los KATIOS.	
	6. Autoridades ambientales integradas en la Comisión Conjunta.	13. Municipio de Envigado.	
	7. Consultora – Empresa Compañía de Proyectos Ambientales e Ingeniería - CPA S.A.S.	14. Municipio de Bello.	
		15. Municipio de Medellín.	
		16. Consejo comunitario de San Andrés.	
		17. Gobernación de Antioquia.	

Fuente: Elaboración propia

De la anterior tabla se destacan tres aspectos, el primero la gran incidencia que tienen actores externos al Consejo de Cuenca pero que hacen parte del proceso de ordenación y manejo de cuenca, como lo son autoridades ambientales integradas en la Comisión Conjunta y la Consultora – Empresa Compañía de Proyectos Ambientales e Ingeniería - CPA, esta última intervino en casi todos los encuentros del Consejo y tuvo una gran influencia en la conformación y funcionamiento de este, pues tuvo a su cargo, como se mencionó anteriormente, la formulación técnica del POMCA del río Aburrá.

El segundo aspecto destacado es el liderazgo de algunos actores sociales, tales como la Junta de Acción Comunal de la Vereda Platanito de Barbosa, la Mesa Ambiental de Bello y la Corporación Comité Pro Romeral para la recuperación y preservación de microcuencas, actores destacados tanto por su nivel de compromiso y capacidad como por no contar con gran capacidad financiera para afrontar este tipo de procesos. Y por último, como aspecto negativo, la falta tanto de enfoque diferencial²⁸ como de acciones afirmativas en el proceso de creación y conformación del Consejo de Cuenca, esto se deduce de la poca incidencia e integración de los sectores comunitarios.

Tabla 9. Mapa de actores externos – grado de incidencia de la representación

	Incidencia		
	Alta	Media	Baja
Actores externos que no hacen parte del Consejo de Cuenca, pero que son relevantes en la toma de decisiones	1. Universidad de Antioquia.	5. Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila.	7. Veedurías con personalidad jurídica.
	2. Universidad Nacional sede Medellín.	6. Representantes de Acueductos Comunitarios.	8. Autoridades de control, personerías, procuraduría y contraloría.
	3. Universidad Pontificia Bolivariana UPB.		
	4. Universidad de Medellín.		

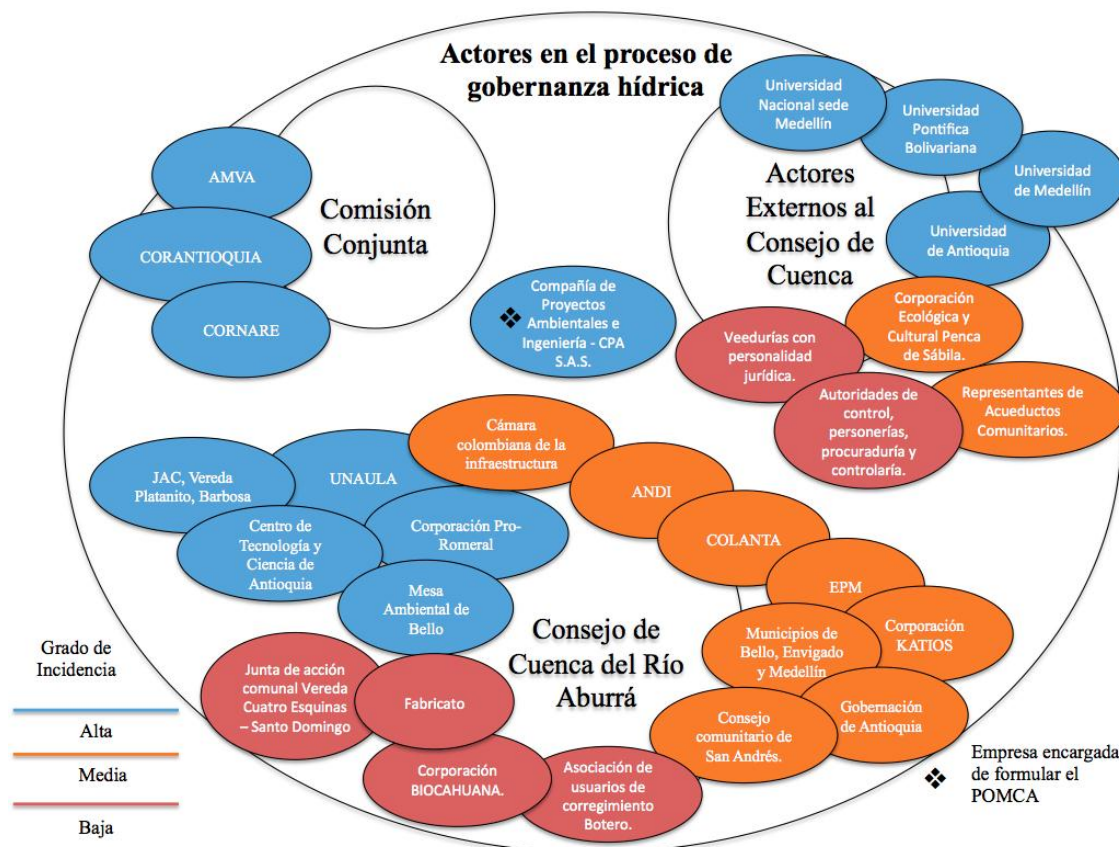
Fuente: Elaboración propia

²⁸ El reconocimiento de las diferencias de género, etnia, edad y situación social, especialmente en lo que tiene que ver con las relaciones de poder entre los miembros del Consejo.

A partir de lo anterior se puede deducir que el consejo de cuenca del río Aburrá tiene un nivel alto de sub-representación, derivado de la gran cantidad de actores relevantes que no hacen parte del mismo. Lamentablemente, la sub-representación es común en los espacios de participación en materia ambiental, con la excepción de las mesas ambientales que han desarrollado interesantes aportes en la formulación de diversas políticas públicas y normatividades. De la tabla antes mencionada se resalta, como hecho extraño, la no integración de Universidades como la de Antioquia, la Nacional, la UPB y la de Medellín que en los últimos años han intervenido en la mayoría de los procesos de formulación de políticas públicas e instrumentos de gestión en la Cuenca, como es la Red de Monitoreo de la calidad de agua y el último POMCA (2007) del río Aburrá. También actores sociales y comunitarios, como la Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila que cuentan con una gran experiencia en la Cuenca, especialmente en las zonas rurales. Y los entes de control público y social, como las personerías municipales y las veedurías, que juegan un rol fundamental en torno al correcto desarrollo de estos espacios de participación.

Del análisis de las entrevistas, de la información recopilada y la observación en los encuentros, es posible atribuir la falta de integración, principalmente, a que los consejos de cuenca son de reciente creación por lo cual los primeros años, por regla general, se da una especie de adaptación de los actores a estos nuevos escenarios de participación. También al ser un proceso de gobernanza de origen estatal e institucionalizado en especial para la ordenación y manejo de cuenca, algunos actores, especialmente los sociales y comunitarios, no se sienten identificados y parte de ellos. A manera de síntesis se presenta el siguiente mapa general de los actores en el proceso de gobernanza hídrica en la Cuenca del Río Aburrá con énfasis en el Consejo de Cuenca:

Gráfico 6: Mapa general de actores Cuenca del Río Aburrá – Consejo de Cuenca



Fuente: Elaboración propia

Por último, resulta relevante señalar que a los actores externos al Consejo de Cuenca se les preguntó ¿Tiene conocimiento sobre el Consejo de Cuenca del Río Aburrá y qué opina del mismo? y los tres manifestaron no conocer el Consejo, como por ejemplo el representante de la Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila, Javier Márquez pero que presume que es una instancia de participación muy formal y más orientada a las autoridades e instituciones económicas, en la que poco interesan las voces de las comunidades y movimientos ambientalistas (Márquez, 2017. E. P.).

Lo anterior refleja que el Consejo de Cuenca del Río Aburrá, como lo señalaron los miembros del Consejo, se creó y conformó más como un requisito jurídico, sin una estrategia clara de apropiación social por parte de la ciudadanía, lo cual genera falta de identidad y dificulta el cumplimiento de los objetivos propuestos en la ordenación y manejo de cuenca, generando, como se evidenció en el apartado sobre los conflictos, tensiones entre los miembros del Consejo y las autoridades competentes.

3.3.5. El funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Aburrá

En este apartado se abordará especialmente la caracterización de los principales encuentros y actividades, el plan de trabajo y reglamento interno, y las percepciones de los miembros del Consejo de Cuenca en torno al cumplimiento de los objetivos propuestos.

Encuentros y actividades del Consejo de Cuenca

Desde su conformación, 19 de octubre de 2015 hasta junio de 2017 fecha en la que se cierra el periodo de análisis de la presente investigación, el Consejo de Cuenca realizó ocho encuentros, cinco de ellos sistematizados por la consultoría en sus productos. Además de los encuentros los miembros del Consejo realizaron tres recorridos, en la cuenca alta, baja y media.

En torno a los encuentros se destaca el primero, llevado a cabo el once de noviembre de 2015, en el cual la Comisión Conjunta y la consultora a cargo de la actualización del POMCA, CPA Ingeniería realizaron tanto la contextualización jurídica y administrativa del Consejo de Cuenca, como los nombramientos del presidente y secretario del Consejo, y las propuestas de reglamento y plan de acompañamiento del consultor al Consejo. Este último aspecto es fundamental y de acuerdo a lo consignado en el Acta del primer encuentro, la consultora CPA fijó el acompañamiento al Consejo en la fase de formulación en tres puntos: asesorarlo de forma permanente, presentar información oportuna, veraz y confiable de los avances del POMCA, y atender las propuestas, observaciones y solicitudes de los consejeros para la actualización del POMCA.

Además se destacan dos encuentros más, el tercero realizado el dos de septiembre de 2016, en el cual se aprobó el reglamento interno del Consejo, se presentaron los avances en la formulación del POMCA y se abordó la respuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible en torno a la solicitud que realizó el propio Consejo de Cuenca de convocar a otros actores a ser parte del mismo para contar con una mayor legitimidad, participación y cubrimiento del número base de miembros. La respuesta del Ministerio fue citada en el acta de la siguiente forma: *“la falencia procede precisamente de los mismos actores al no responder a la convocatoria”* por lo

cual considera improcedente “*que de manera extemporánea se les convoque a realizar el proceso de selección, definición y vinculación al Consejo, tras dos o tres meses de su conformación*” (Consejo de Cuenca, 2016, p.7). La anterior respuesta refleja una postura, visión y discurso de la participación más como un deber que como un derecho humano, orienta los procesos de gobernanza hídrica a la jerarquización e imposición, y no a la construcción colectiva de políticas y planes públicos, lo cual es el deber ser.

Las implicaciones de la anterior respuesta del Ministerio de Ambiente fueron negativas, pues cierra la posibilidad de re-configuración, mejoramiento y posicionamiento de los Consejos de Cuencas, al no permitir que una vez conformado ingresen nuevos miembros. Esto impidió al Consejo fortalecer sus actividades al contar con nuevos miembros que nutrieran con su experiencia el espacio de participación.

El otro encuentro destacado es el realizado el quince de diciembre de 2016, en el cual se fijó en el orden del día la discusión sobre: las dificultades y brechas del Consejo de Cuenca para el proceso participativo. Y se mencionaron aspectos como la necesidad de un mayor empoderamiento de los miembros del Consejo, de contar con mayor acceso a la información y de tener claridad en los procedimientos para intervenir con mayor fuerza en las decisiones. Estas necesidades derivadas de un sentimiento común en los consejeros, que se sienten cumpliendo con un requisito normativo y no como una verdadera y legítima instancia de participación. Lo anterior queda plasmado en las interrogantes y reflexiones consignadas en el Acta, en la cual los miembros del Consejo señalan: *¿dónde está el liderazgo nuestro? – debemos re-pensarnos, no podemos responder a las dinámicas de otro, refiriéndose al Contratista CPA encargado de formular del POMCA, (Consejo de Cuenca, 2016b).*

Además de los encuentros antes mencionados, se destacan aspectos de los tres recorridos realizados: del primer recorrido (cuenca alta) realizado el 26 de agosto de 2016 en el Municipio de Caldas, con la presencia de cinco consejeros se resalta la identificación y valoración de los ecosistemas estratégicos, señalando los principales riesgos y acciones prioritarias, especialmente se hizo un llamado a la concreción de los esquemas de conservación en las zonas prioritarias para la generación de agua y mantenimiento de la biodiversidad. Del segundo recorrido (cuenca media) realizado el ocho de septiembre de 2016, con la participación de seis consejeros, y en el cual se

brindó como conclusión general la fuerte contaminación, textualmente se menciona que: “Se detectó fuerte contaminación de las aguas del río Aburrá lo cual puede generar riesgo a la salud pública y ambiental (especies silvestres). La calidad del agua impide el contacto humano con ella de manera directa e indirecta, de acuerdo con la normatividad vigente”. Del tercer y último recorrido (cuenca baja) realizado el once de noviembre de 2016, con la presencia de cuatro consejeros, se puede mencionar que es el mejor descrito, en el informe se presentan imágenes de campo y satelitales, se describen cada una de las actividades, como por ejemplo la visita al relleno sanitario La Pradera, y se brindó a manera de conclusión general, la siguiente propuesta: “Se resalta la necesidad de generar políticas públicas municipales y regionales sobre el apoyo al uso de la tierra rural con énfasis en la producción sostenible y la conservación y manejo socioambiental y participativo de los ecosistemas estratégicos” (Consejo de Cuenca, 2016c).

Del tercer recorrido se destacan también las siguientes imágenes, que ilustran primero la confluencia del Río Aburrá con otros cuerpos de agua (ver imagen 1.), y el relacionamiento entre el Río Aburrá y el relleno sanitario La Pradera (ver imagen 2.):

Imagen 1. Confluencia d el Río Aburrá

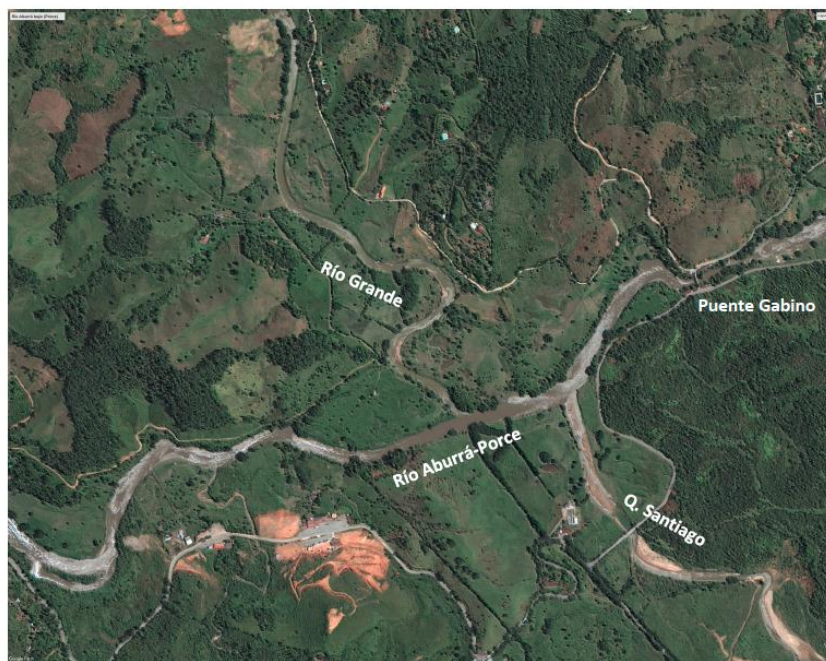


Foto satelital 1. Confluencia de ríos Aburrá, río Grande y quebrada Santiago. Sector por donde se realizó el recorrido a pie por parte del grupo del Consejo POMCA Aburrá

Fuente: Tomado del informe del recorrido cuenca baja Consejo de Cuenca, 2016.

Imagen 2. Río Aburrá y relleno sanitario.

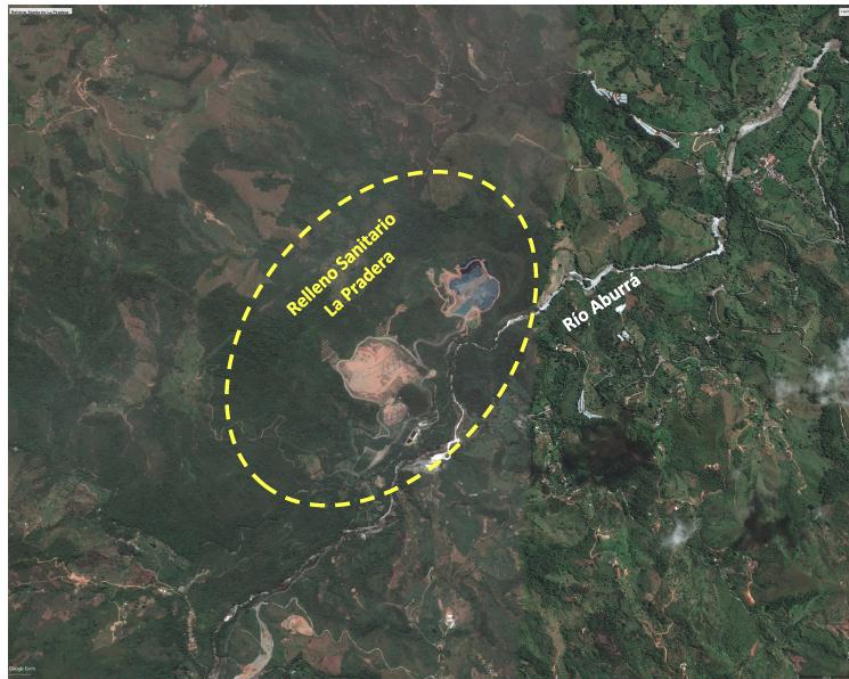


Foto satelital 3. Ubicación del relleno sanitario La Pradera en relación con el cauce del río Aburrá

Fuente: Tomado del informe del recorrido cuenca baja Consejo de Cuenca, 2016.

Las anteriores imágenes además de visibilizar la cuenca baja de la cuenca del río Aburrá, es decir, la zona en la cual finaliza la cuenca, refleja las enormes presiones que recibe la cuenca con el ejemplo de la cercanía del Relleno Sanitario del río y demás afluentes.

Plan de trabajo y reglamento interno del Consejo de Cuenca

Por su parte el Plan de acción establece una serie de proyectos relacionados con la capacitación de los consejeros de cuenca, la adquisición de equipos, materiales, un vehículo y de una oficina. También se proyectó en el Plan el desarrollo de encuentros con otros consejos de cuencas para intercambiar experiencias. Pero en el Plan no se detallan las fuentes de financiamiento, un aspecto fundamental para el logro de las actividades propuestas.

En el Reglamento se describe la misión, visión y principios de funcionamiento del consejo, así como su estructura organizativa. Esta última es muy relevante ya que describe claramente los roles principales (presidente (a) y secretario (a)) y sus funciones. También se define la manera como se desarrollarán las sesiones del consejo y

se sientan las bases para garantizar la operatividad y sostenibilidad del consejo de cuenca.

Percepciones de los miembros del Consejo de Cuenca

Desde la experiencia de algunos de los miembros del Consejo se encuentra que en su generalidad coincide con la importancia del mismo, con la necesidad de contar y fortalecer estos escenarios, de la posibilidad de que se conviertan en un órgano integrador y articulador que además de controlar y vigilar tanto la formulación como la ejecución de los POMCAs, desarrolle propuestas para la transformación de las cuencas por medio de la promoción y consolidación de una nueva conciencia pública en torno a su manejo y conservación.

También en su mayoría consideran que el Consejo no ha cumplido con sus objetivos, por dos motivos principales, el primero relacionado con la falta de formación y capacitación de los consejeros en asuntos de participación ambiental, que algunos resumen en falta de empoderamiento y por consiguiente de direccionamiento y liderazgo. El segundo relacionado con la gestión desarrollada por la Consultora CPA S.A.S. y las autoridades ambientales respecto al apoyo del Consejo de Cuenca, sobre la cual diversos miembros se sintieron instrumentalizados, desinformados y relegados como instancia de participación, señalando de manera reiterada, que con la creación del Consejo simplemente se cumplió con un requisito jurídico, como lo manifiesta el representante de las Juntas de Acción Comunal:

En nuestro último encuentro llegamos a la conclusión en el Consejo que la autoridad ambiental, la comisión conjunta no tuvo en cuenta al Consejo, simplemente éramos convidados de piedra y finalmente las actas que hicimos no fueron tenidas en cuentas porque había que radicarlas, es decir, nuestros encuentros no fueron validos” (Representante JAC, 2017. E. P.).

El único miembro que abordó con positivismo la pregunta sobre el cumplimiento con los objetivos por parte del Consejo de Cuenca fue su presidente, Luis Guillermo Mesa, quien señaló que:

Me asombró mucho la existencia y participación de la comunidad afrodescendiente de San Andrés, muy interesante la participación de esa señora y de las empresas públicas, yo podría decir que fue un consejo muy democrático, trabajaron mucho y fueron muy atentos, y estuvimos en forma muy puntual en cada una de las reuniones que se nos citara y las que proponían, y también hacían micro-reuniones.

Y el estudio fue muy planificado y fue socializado con los consejeros e incluso fue muy socializado en la consulta previa con la comunidad de San Andrés. Entonces es un componente más de la democratización, más de la gobernanza. Yo creo, estoy seguro, de que estos estudios van a influir mucho en los futuros programas de planificación territorial, de todos los municipios (Mesa, 2017, E.P.)

En contraste con esta postura y como se mencionó anteriormente, el representante de las ONGs al ser preguntado acerca de por qué y para qué fue creado el Consejo de Cuenca del Río Aburrá, afirma que:

Lastimosamente fue creado para cumplir una norma, no por la convicción de su importancia social e histórica, sino hubiese sido creado desde hace décadas en Colombia, y la norma dice que fue creado para apoyar la participación y la gestión del POMCA del río Aburrá (al igual que en los demás POMCAS del país).

Y una prueba de que fue creado para cumplir la norma y nada más, es el poco apoyo institucional que ha tenido hasta la fecha en cuanto a garantizar su funcionamiento como instancia independiente y a que pueda cumplir a cabalidad sus funciones, por ejemplo en el marco de las fases de formulación del actual POMCA del río Aburrá.

Y al ser cuestionando si el Consejo de Cuenca del Río Aburrá ha cumplido con sus objetivos, el mismo actor, dijo que:

Hasta el momento ha cumplido a medias. No han bastado los grandes esfuerzos por parte de sus integrantes, pues la ausencia de apoyo pertinente por parte de las instituciones públicas y en especial por parte de la comisión conjunta, ha llevado a

que los procesos de consulta, participación e incidencia en la formulación (actualización) del POMCA sea muy poca, más bien de tipo formal, para cumplir requisitos de norma y contractuales (por parte del operador), pero no ha funcionado como órgano consultivo, incidente y difusor a la sociedad por carencia de recursos económicos y logísticos para su funcionamiento (Uribe, 2017. E.P.).

Las anteriores reflexiones visibilizan la complejidad de proceso y las consecuencias de los vacíos normativos descritos en los apartados anteriores, especialmente en torno al financiamiento y claridad del alcance e incidencia del consejo en el ordenamiento y manejo de la cuenca. También, debe valorarse la necesidad de procesos educativos y de capacitación como un aspectos fundamentales para la construcción de una cultura de la participación.

3.4. El Consejo de Cuenca y su relación con el derecho humano al agua

En este último apartado se valorará el relacionamiento del derecho humano al agua con el consejo de cuenca como escenario de participación y aproximación a la gobernanza del agua en la cuenca del río Aburrá. Se realizará en primera instancia el estudio de los aportes de los participantes para luego, a partir de estos, examinar los criterios generales y especiales del derecho humano al agua en el proceso particular de gobernanza, con énfasis en la faceta o dimensión denominada “democratización”.

Antes de comenzar, es preciso reiterar la necesidad de ampliar la dimensión analítica del derecho humano al agua, pues tradicionalmente se estudian los criterios principales contenidos en la Observación General No 15. de 2002 (cantidad, calidad y accesibilidad) y se relacionan especialmente con el servicio público de agua potable y saneamiento. La anterior, es claramente una vinculación primaria y con un enfoque antropocéntrico, en el cual el ser humano es el eje de la discusión, derecho humano vs servicio público en sistemas económicos generalmente neoliberales. Ahora bien, en esta investigación se busca trascender lo anterior y vincular el derecho humano con la gobernanza del agua en la gestión de cuencas hidrográficas, pasando el eje de discusión a la conservación de las fuentes hídricas, la restauración de las cuencas y caudales, el control de la contaminación, desde una visión a mediano y largo plazo. Esto implica trascender el enfoque tradicional, una necesidad que se refleja, por ejemplo, en el

Informe sobre el derecho humano al agua elaborado por la Federación Iberoamericana de Ombudsmán:

La eficacia del derecho humano al agua involucra no sólo cuestiones estrictamente de disponibilidad, calidad y accesibilidad del recurso para la satisfacción de las necesidades básicas, sino que se ve afectada por una serie de factores que rebasan el ámbito de los derechos, y que deben atenderse para poder alcanzar la *soberanía hídrica*: a) la contaminación, comercialización y apropiación privada de los recursos hídricos frente a su concepción como bien común, b) los conflictos por las fuentes transfronterizas, c) su valor geoestratégico, d) su dimensión cultural, e) la conservación de los ecosistemas, f) la gestión económica y técnica de los sistemas de suministro, o g) la implementación de nuevas tecnologías para su explotación, distribución y tratamiento (Federación Iberoamericana de Ombudsmán – 2015, pp.30).

Además de justificar la necesidad de ampliar el ámbito del derecho humano al agua hacia la gestión de cuencas, también se debe reconocer la importancia de integrar en la toma de decisiones sobre el derecho humano al agua a la sociedad, lo que se denomina la democratización del agua. La cual permite, como se manifestó en el primer capítulo, generar un enfoque integrador del derecho humano al agua y la gobernanza hídrica, vinculando tanto el derecho de participación como los criterios de igualdad, no discriminación, acciones afirmativas, transparencia, entre otros.

Considerando el anterior enfoque, se plantearon tres interrogantes a los participantes entrevistados, la primera ***¿Considera que existe alguna vinculación entre la gobernanza hídrica y el derecho humano al agua?*** todos respondieron que sí, unos vincularon la labor del Consejo como es el caso de la representante de las comunidades afrodescendientes al señalar: “sí, eso es lo que uno busca, en el consejo buscamos eso, que todos tengamos derecho al agua” (Foronda, 2017. E. P.). También el aporte de Javier Márquez quien en sus reflexiones iniciales dejó clara su postura crítica y un poco escéptica sobre la gobernanza del agua, y ante el mencionado cuestionamiento amplía su comprensión en los siguientes términos:

En una perspectiva nueva y de reconciliación con la naturaleza que es lo que puede permitir un abordaje distinto de la crisis de la civilización y la crisis ambiental es precisamente entender que el agua puede ser factor de consenso en los territorios, y esa noción del derecho humano asociada al agua como bien común, nos permitiría hablar de una gobernanza del agua capaz de hacer sociedades más democráticas, yo diría como dice Oscar Olivera: cuando hablamos de agua hablamos de democracia (Márquez, 2017. E. P.).

En torno a la segunda pregunta *¿Considera que el derecho humano al agua es reconocido y garantizado en la Cuenca del Río Aburrá?* en su mayoría respondieron que no, pero con diferentes precisiones que se pueden integrar en tres líneas, la primera manifiesta que ni si quiera se dio la discusión sobre ese tema en el interior del Consejo de Cuenca, porque existe la creencia que el río Aburrá o Medellín (afluente principal de la cuenca del río Aburrá) al no proveer de agua potable a los habitantes que se asientan sobre la cuenca, no se debe discutir sobre el derecho humano al agua, más que en casos puntuales sobre el mínimo vital de comunidades marginadas. Algunos de los participantes que se encuentran en esta primera línea, reflexionaron al final sobre la necesidad de ampliar su visión, una especie de autocrítica, como ejemplo de ello se encuentra el presidente del Consejo de Cuenca: “me tocaste un tema que me llama la atención, muchos piensan más en el río que en la cuenca, de donde se tributa y se surte el río, el río es como el corazón, todas esas venas llegan al río inyectándole esa agua vital para el río” (Meza, 2017. E. P.).

La segunda línea considera que esa falta de reconocimiento y garantía se da por asuntos económicos y políticos, ya que se ha creado la falsa creencia que el derecho humano al agua es un imposible técnico, por su costo. Lo cual como lo manifiesta uno de los participantes, es una interpretación muy limitada de este derecho y está ligada al incumplimiento histórico por parte de las autoridades públicas de sus deberes, como es el caso de la descontaminación del río Aburrá o Medellín propuesta desde hace 25 años por EPM mediante el cobro de la sobretasa de saneamiento ambiental (Uribe, 2017. E. P.). La tercera línea se encuadra un poco mejor en el enfoque amplio que se propone sobre el derecho humano al agua, y en ella algunos participantes mencionan que este derecho no es garantizado, entre otros aspectos porque: “cuando las fuentes del agua

están siendo contaminadas, hay violación flagrante del derecho humano al agua en el territorio de la cuenca” (Márquez, 2017. E.P.).

Sobre la última pregunta *¿Existen barreras²⁹ para garantizar el derecho humano al agua en el consejo cuenca y los procesos de gobernanza hídrica en la cuenca del río aburra?* los participantes entrevistados valoraron e interpretaron las barreras como problemas señalando seis: 1. la falta de recursos financieros; 2. los vacíos normativos; 3. la sub-representación; 4. el deficiente acceso a la información; 5. la instrumentación del Consejo por parte de las autoridades y consultor y 6. la necesidad de un mayor empoderamiento de los actores en materia de participación. El presidente del Consejo, menciona que “hubo problemas de formación, se necesitaba más información, más formación acerca de la gobernanza, del río, de la importancia del Río Aburrá, del Consejo. Pero algunos sí tenían información, por ejemplo, EPM y la ANDI” además señala que “faltó financiación para acceder a ciertos representantes de las ONGs y de la comunidad Afrodescendientes, y tuvieran por lo menos un computador, y les llegara la información de manera rápida, accesible y se motivaran a participar” (Meza, 2017. E.P.). Considerando lo antes mencionado es posible determinar que las principales barreras en el proceso de gobernanza hídrica en torno al Consejo de Cuenca del río Aburrá fueron de acceso a la información, financiamiento y administrativa. Las tres pueden tener como causas el deficiente marco jurídico y la débil cultura de participación, especialmente en torno a la comprensión de la dualidad, derecho – deber por parte de las autoridades competentes.

En este orden de ideas, al valorar la gobernanza como un modelo de toma de decisión pública que integra a la sociedad civil y que tiene como pilar fundamental el derecho de participación, la garantía del derecho humano al agua se integra en los procesos de gobernanza hídrica, esto desde un enfoque amplio de este derecho, que permita examinarlo inclusive en la ordenación y manejo de las cuencas. Con este marco, se valoran en el caso de estudio cinco aspectos centrales de la gobernanza hídrica:

1. Participación. Debe ser libre, adaptada a los aspectos culturales y educativos de cada territorio, y como derecho implica el deber de las autoridades de su garantía en

²⁹ Las barreras pre-establecidas para analizar el caso de estudio fueron: jurídicas, administrativas o de gestión, información, financiamiento, rendición de cuentas y socio-culturales.

tiempo y forma. Existe además la necesidad de dotar a los escenarios de participación de deliberación, de manera tal que en ellos se logren acuerdos que incidan sustancialmente en las políticas públicas hídricas. Puntualmente para los consejos de cuencas se debe integrar la debida fundamentación y motivación en caso de que la autoridad ambiental o comisión conjunta no incluya sus aportes en el plan de ordenación y manejo de cuenca respectivo. Como modelo de decisión, debe reflejar interacciones entre el Consejo de Cuenca y las autoridades ambientales, esas interacciones se dan más como puentes entre actores que como pirámides (Porrás, 2016, pp.165). En el caso de estudio gran parte de las percepciones de los miembros del Consejo de Cuenca reflejaron que el modelo propuesto o mejor estandarizado e institucionalizado por las autoridades ambientales no es el adecuado, no responde a las necesidades y realidades de la Cuenca. Lo cual se acentúa más al comprobar su rigidez, como queda reflejado con la respuesta negativa del Ministerio de Ambiente para que ingresen nuevos miembros al Consejo ante el requerimiento de los consejeros de contar con una mayor representatividad.

Considerando el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica, la participación debe estar dotada de deliberación, de manera tal que se generen acuerdos que permitan tanto la garantía real y efectiva del derecho humano al agua, como una mayor legitimidad de los procesos de gobernanza. La manera como están reglamentados los Consejos de Cuenca no promueve la mencionada deliberación, y bajo una interpretación literal de la normatividad aplicable, se podría pensar que no la permite. Pero, el principio de rigor subsidiario consagrado en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, que faculta a las autoridades ambientales a ser más rigurosas en sus normas y medidas de protección y preservación ambiental, podría aplicarse como una medida garantista del derecho de participación en la toma de decisiones en asuntos hídricos, dándole de esta forma la facultad a las autoridades ambientales regionales de desarrollar mecanismos en esa línea.

2. *La igualdad, no discriminación y acciones afirmativas orientadas a:* crear, promover e implementar condiciones para la participación, representación e incidencia en condiciones de igualdad de las organizaciones sociales, grupos y poblaciones tradicionalmente discriminados (Consejería DDHH – 2015). Varios miembros del Consejo de Cuenca solicitaron apoyo para la integración de nuevos consejeros que

representaran los sectores comunitarios, pero el Ministerio de Ambiente en comunicación oficial rechazó esa posibilidad, esto frenó la integración efectiva de los grupos en condición de vulnerabilidad y los actores comunitarios (Juntas de acción comunal y acueductos comunitarios). Este aspecto es sumamente importante para que las decisiones que se tomen en los Consejos de Cuenca atiendan tanto las necesidades como los aportes y expectativas de todos los actores, especialmente de aquellos que se encuentren en condición de vulnerabilidad y que históricamente han sido discriminados y aislados de los procesos de toma de decisiones.

Este criterio es fundamental en el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica, pues es el que lo enriquece y diferencia del enfoque tradicional. En las entrevistas y en los espacios observados (encuentros del Consejo de Cuenca), se identificó que sí existieron algunos intentos por parte de la autoridad ambiental y los miembros del Consejo por desarrollar acciones afirmativas orientadas a generar mayores condiciones de igualdad, esto se dio especialmente al inicio de las actividades y se plasmó en el apoyo para la asistencia a los encuentros y sesiones del Consejo de algunos miembros representantes de juntas de acción comunal. Pero esto se fue diluyendo y algunos representantes miembros del Consejo no pudieron continuar haciendo parte del mismo por falta de recursos financieros y materiales para cumplir con sus funciones.

Considerando lo antes mencionado, la igualdad, no discriminación y acciones afirmativas deben ser integrados en los procesos de gobernanza hídrica desde su diseño, adaptándose a las particularidades del territorio, como criterios de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades, como se señala en el párrafo segundo del artículo 13 constitucional “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados” (Asamblea Constituyente, Colombia, 1991).

3. *La transparencia y rendición de cuentas*, sobre la gestión de las cuencas hidrográficas, puntualmente sobre la formulación, implementación y evaluación de los planes de ordenamiento y manejo de cuencas. Esto implica socializar, en diversos medios y con enfoque diferencial, las finanzas, los resultados, y el relacionamiento entre objetivos propuestos y objetivos cumplidos en un tiempo determinado. En el caso de estudio, sí existen actas y comunicados que reflejan acciones de rendición de cuentas,

especialmente por parte de la Consultora CPA. Pero, durante el primer semestre de 2017 no hubo una transferencia y rendición de cuentas que permita comprender con claridad por qué no se cumplió con el cronograma y objetivo central propuesto que señalaba como fecha de entrega de la formulación del POMCA el mes de diciembre de 2016. Vale la pena también señalar que la transparencia y rendición de cuentas, como lo señala Porras (2016) “se aplica a todos los actores intervinientes en el proceso de gobernanza y es multimodal” (pp.169) esto significa que el Consejo de Cuenca también debe ser transparente y rendir cuentas de su gestión. En el tema de la representación, las comunidades deben exigir su derecho de participación. Este es un campo de lucha en el que se expresan distintos intereses y la comunidad debe insistir en su derecho a elegir sus representantes. De allí la importancia de que la gobernanza hídrica incorpore un enfoque territorial que dé cuenta de las particularidades de los territorios y las necesidades de sus habitantes, a partir del enfoque diferencial.

4. Acceso a la información. Garantía de acceso oportuno, libre, claro y completo a la información derivada de la formulación, implementación y evaluación de los planes de ordenamiento y manejo de cuencas. En estos términos, el acceso a la información como derecho, les brinda a los miembros del Consejo de Cuenca la posibilidad de desarrollar de manera efectiva su participación en el proceso de gobernanza hídrica.

Precisamente, la falta de información bien sea porque nunca fue entregada o porque no fue en los tiempos o formas requeridos, fue uno de los mayores problemas que identificaron los miembros del Consejo de Cuenca durante el proceso de formulación del POMCA. El no cumplimiento de este criterio perjudica gravemente el cumplimiento de los propósitos para los cuales fue creado el Consejo, más si se considera que la información generada en el proceso de formulación de los POMCAs es densa y sumamente técnica.

5. Autonomía y financiamiento. En la medida que los escenarios de participación vinculados con los procesos de gobernanza se fijan objetivos y metas de manera autónoma y cuenten con recursos financieros para desarrollar sus funciones, existirán las condiciones para generar modelos de toma de decisiones que reflejen relaciones sinérgicas, cooperativas, independientes y estables. En el Consejo de Cuenca, al ser la primera vez que se creaba este espacio, los objetivos fueron trazados por instancias

internas y la dependencia de la consultora CPA y la Comisión Conjunta fue alta, especialmente si se consideran los vacíos normativos en torno a las fuentes de financiamiento de los Consejos de Cuenca. La autonomía se refleja entonces en la posibilidad que deben tener los Consejos de auto-determinarse y fijar sus objetivos en el marco de las competencias pre-establecidas, y la capacidad de contar con un presupuesto propio, que de acuerdo con las normas aplicables, les permita precisamente cumplir con los objetivos trazados de manera tal que reflejen los intereses de los sectores que representan.

Teniendo como base lo antes planteado, es posible afirmar, que en el proceso de gobernanza hídrica desarrollado desde el Consejo de Cuenca en el marco de la ordenación y manejo de la cuenca del río Aburrá, existieron diversas barreras que impidieron la garantía efectiva del derecho humano al agua. En cada uno de los criterios expuestos se presentaron deficiencias que reflejan la necesidad de valorar y re-plantear varios aspectos de los Consejos de Cuenca, entre ellos: contar con mayor autonomía y financiamiento, que trasciendan la conformación inicial y contribuyan al desarrollo de actividades de seguimiento y evaluación de los POMCA, generar mecanismos alternativos de control social de la gestión de la Comisión Conjunta y el propio Consejo de Cuenca, figuras como los observatorios y las veedurías deben ser valoradas, y generar una estrategia para el fortalecimiento de la cultura de la participación, de manera que los sectores juveniles, comunitarios y activistas sean integrados y se sientan parte de estos procesos.

3.5. Reflexiones

A partir del desarrollo del análisis propuesto, se pueden resolver algunas de las principales interrogantes generadas en torno al caso de estudio: la primera ¿por qué estudiar la gobernanza en la cuenca del río Aburrá?: porque cuando se crean escenarios de participación en contextos complejos, con serios problemas ecológicos y sociales, se pueden estudiar tanto los instrumentos normativos y políticos, como la manera en que los actores gubernamentales y no gubernamentales afrontaron el llamado a desarrollar conjuntamente la ordenación y manejo de la cuenca. Y además, es la primera vez que se crea un Consejo de esta naturaleza en la Cuenca del río Aburrá. La segunda ¿por qué analizar el derecho humano al agua en una cuenca que no provee, de manera

significativa, de agua potable a sus habitantes?: porque es necesario, ante la crisis civilizatoria local y planetaria, re-pensar la visión tradicional del derecho humano al agua, ampliarla a las fuentes hídricas, al saneamiento efectivo como derecho, a los impactos socio-ambientales y económicos en las cuencas vecinas, generalmente rurales y con menos poder adquisitivo. La Cuenca del Río Aburrá brinda el marco para poder aplicar y justificar ese nuevo enfoque.

Pese a la complejidad de las realidades de la Cuenca y de su consejo, los logros y las potencialidades son también muchos, el sólo hecho de contar con el reconocimiento jurídico y la experiencia de este primer momento, le brinda una base al Consejo de Cuenca para re-plantear su funcionamiento y fortalecer su incidencia política. Todos los entrevistados, por más críticos que fueran, manifestaron la importancia de este espacio. Entre los aspectos claves que debe considerar el Consejo están:

- 1.** Las autoridades ambientales deben de manera coordinada con el Ministerio de Ambiente, mejorar la reglamentación de los Consejos de Cuenca, especialmente en aspectos como el acceso a la información, la integración de nuevos consejeros una vez conformado el Consejo, el diseño e implementación de acciones afirmativas y la incorporación del componente de deliberación como pilar de la gobernanza hídrica.
- 2.** Los modelos de gobernanza en materia hídrica que son de iniciativa estatal deben ser flexibles y abiertos, y deben ser una entre distintas opciones, la normatividad y políticas públicas debe permitir modelos de gobernanza hídrica propuestos por los actores sociales, especialmente si son sujetos de protección especial.
- 3.** Garantizar el financiamiento permanente de los Consejos de Cuenca, por lo menos para su gasto operacional, generando la posibilidad de concentrar los esfuerzos en las funciones específicas de los Consejos. Idealmente los recursos deben estar vinculados con fondos públicos que se otorguen de manera directa a los Consejos de Cuenca, para evitar tensiones con las autoridades ambientales. Después de ello, opciones como las corporaciones públicas sin ánimo de lucro permitirían a los Consejos canalizar y administrar autónomamente recursos financieros de diversas instancias nacionales e internacionales.

4. Propiciar un vínculo más cercano con las Universidades. Especialmente con las Universidades de Antioquia y la Nacional, instancias que deben ser el eje integrador y articulador para la participación incluyente, libre e informada en asuntos hídricos en la Cuenca del Río Aburrá. Además de ello, las universidades en general cumplen un rol esencial en torno a la generación y transferencia del conocimiento sobre la Cuenca. También las universidades pueden motivar a los estudiantes a que participen en estas instancias. Este vínculo contribuirá a que los demás actores, ONGs, movimientos y acueductos comunitarios, confíen y enriquezcan los procesos de participación.

5. Generar redes con los demás Consejos de Cuenca. El trabajo en red, la coordinación y retroalimentación con otros Consejos de Cuenca es clave para lograr la mejora de los procesos y retroalimentar la experiencia adquirida.

6. La gestión estratégica de la información y el conocimiento. Resulta esencial hacer uso de las tecnologías de la información de manera organizada y eficiente, posicionando en un primer momento el Consejo en la sociedad. Y a su vez visibilizar los conocimientos de los actores y miembros de los Consejos, contribuyen en el posicionamiento político del Consejo, lo cual deberá ser complementado con actividades materiales como recorridos, talleres, y en general espacios de formación, enseñanza y difusión, una vez se cuente con los recursos financieros para ello.

Capítulo 4. Consideraciones finales acerca de la gobernanza hídrica como alternativa para la garantía del derecho humano al agua

“Vistos desde arriba son todos enanos y vistos desde abajo todos gigantes. Hay que recuperar la visión horizontal, solidaria, respetar a los demás. Saber que por suerte somos todos diferentes” Eduardo Galeano.

El proceso de investigación ha reflejado la posibilidad de incorporar a la gobernanza hídrica, de manera coherente y fundamentada, enfoques y contenidos que orienten la gestión del agua hacia el respeto por los derechos humanos (individuales y colectivos) y la democratización de la toma de decisiones. Esa posibilidad se concretó a partir de la adecuada construcción del marco teórico, el análisis amplio del marco jurídico y político, y el desarrollo armónico del estudio de caso.

Uno de los aspectos más complejos en los que se espera contribuir con esta investigación, es posibilitar el debate sobre la gobernanza hídrica entre los sectores de mayor activismo ambiental. Un debate que permita valorar alternativas ante lo establecido, espacios formales de participación, y desarrollar modelos de gobernanza desde abajo que cuenten con una mayor incidencia, reconocimiento y protección.

Este capítulo está integrado por tres secciones. La primera de ellas brinda una síntesis de los principales hallazgos de esta investigación. En la segunda se analizan los aportes a la investigación en la construcción de alternativas en torno a la gobernanza hídrica. Por último, en la tercera, se describen las posibles futuras líneas de investigación sobre gobernanza hídrica y el derecho humano al agua.

4.1. Principales hallazgos

Esta investigación tenía como propósito central responder la siguiente pregunta ¿Cómo fue el proceso de gobernanza hídrica en la Cuenca del Río Aburrá en relación con el derecho humano al agua durante el periodo 2012 – 2017? La respuesta a esta pregunta se desarrolla a partir de la construcción del enfoque alternativo de la gobernanza hídrica, dicha construcción fue un camino que propició una serie de aportes que a continuación se describen.

La elaboración del *Estado del Arte* permitió la comprensión integral de las categorías centrales, gobernanza hídrica y derecho humano al agua. Particularmente en el tema de gobernanza, al estudiarse desde su noción básica, se lograron comprender los diferentes enfoques y campos en los que se desarrolla la investigación, generando a partir de ello, la caracterización general de esta categoría y después el relacionamiento con el tema hídrico. De esta forma, se logró superar en gran medida la complejidad conceptual de la categoría de gobernanza, su polisemia y uso frecuente en distintos contextos.

Uno de los principales aportes de la investigación es el *Enfoque Alternativo*, el cual es una respuesta a la necesidad de integrar el derecho humano al agua como pilar de los procesos de gobernanza hídrica en la ordenación y manejo de cuencas. Dicha integración es alternativa porque va más allá de los postulados tradicionales tanto de la gobernanza como del derecho humano al agua, generando dimensiones y criterios que permiten valorar la conservación del agua, la democratización de la gestión del agua y la garantía individual del mencionado derecho. Lo anterior, visibilizando las relaciones complejas entre el agua, el derecho y los modelos de desarrollo, por medio de los postulados de la ecología política del agua.

Con el análisis del *Marco Jurídico* de la gobernanza hídrica y el derecho humano al agua, se definieron diversos aspectos relevantes, entre los que se destacan: el reconocimiento de la gobernanza del agua en el marco jurídico colombiano, particularmente en la ordenación y manejo de cuencas, un reconocimiento que no establece explícitamente un vínculo con el derecho humano al agua. Esto debido a que, en Colombia el derecho humano al agua sólo se reconoce judicialmente, pues no está consagrado ni constitucional ni legalmente. Pese a ese vacío jurídico, por medio de un derecho de petición, se logró obtener la posición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre el tema en cuestión, puntualmente del Director Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, quien señaló que sí existe un relacionamiento estrecho entre la gobernanza hídrica y el derecho humano al agua.

Se identificaron a su vez una serie de vacíos jurídicos en la reglamentación de los Consejos de Cuenca, como uno de los escenarios de participación que desarrolla la gobernanza hídrica, resaltándose los siguientes: la rigidez del proceso de selección y

conformación de los Consejos, siendo muy complejo que puedan ingresar nuevos consejeros después de la conformación del Consejo; el deficiente financiamiento, ya que no existe claridad en torno a la responsabilidad de las autoridades frente al mantenimiento de los espacios de participación y tanto la reglamentación como la interpretación de las autoridades, se orienta a que el Consejo debe auto-financiarse por el principio de corresponsabilidad, desconociendo los estándares internacionales sobre participación, que hablan de las obligaciones de los Estados de financiar estos espacios; y la falta de claridad en torno al alcance de la participación de los Consejos de Cuenca en la formulación, seguimiento y evaluación de los POMCAs.

El caso de estudio del Consejo de Cuenca del Río Aburrá, permitió identificar la tipología y elementos del proceso de gobernanza hídrica objeto de análisis, logrando particularmente en los relacionados con el ciclo hidrosocial y el diseño, conformación y funcionamiento del Consejo de Cuenca, contrastar la información generada por la empresa consultora, CPA Ingeniería, con las reflexiones de los miembros del Consejo de Cuenca del Río Aburrá y actores externos entrevistados. A su vez, a través del relacionamiento del Consejo de Cuenca con el derecho humano al agua en su faceta de democratización, se lograron desarrollar sus principales criterios: la participación; la igualdad, no discriminación y acciones afirmativas; la transparencia y rendición de cuentas; el acceso a la información y; la autonomía y financiamiento.

Además, el caso de estudio brindó diversos hallazgos y aportes, entre ellos se encuentran los derivados de los relacionamientos entre los actores, unos conflictivos, puntualmente entre los miembros del Consejo de Cuenca del Río Aburrá y la empresa consultora (CTA) encargada de la formulación del POMCA del Río Aburrá. También, al ser un primer ejercicio de este tipo, la falta de claridad con los procedimientos para el funcionamiento, especialmente en torno al financiamiento y la necesidad de una mayor participación de las instituciones que tradicionalmente han contribuido con sus conocimientos en la gestión de la cuenca, como lo son las Universidades de Antioquia, Nacional y Medellín. Se lograron también identificar, en su generalidad, los principales discursos existentes en la Cuenca, así como la forma como valoran los problemas socio-ecológicos y conflictos por el agua los actores que participan del proceso de gobernanza hídrica objeto de análisis.

Las mencionadas tensiones y conflictos, reflejan la complejidad que tienen los escenarios de participación institucionales o estatales, que son creados y direccionados jerárquicamente, que se basan en reglamentaciones nacionales poco armonizables con las realidades de cada cuenca, de cada territorio. Esto generó en varios consejeros un sentimiento común, el considerar que se trata simplemente un requisito jurídico, lo cual debilita la apropiación social y agenciamiento de los actores, y empobrece los escenarios de participación y el proceso de gobernanza.

El enfoque alternativo de la gobernanza hídrica además de abordar los temas de la ecología política, analizando los relacionamientos de poder en el Consejo de Cuenca, ampliando la valoración de la garantía del derecho humano al agua en los procesos de gobernanza, integra la caracterización de los conflictos por el agua como uno de los puntos de partida en los estudios propuestos, y allí se encontró un conflicto potencial en la Cuenca del Río Aburrá sumamente complejo, que se relaciona con los altos niveles de contaminación y urbanización de la cuenca, y la provisión futura de agua. Esto es, la población que habita la Cuenca del Río Aburrá en la actualidad consume para uso doméstico casi el 90% del agua de otras cuencas, denominadas abastecedoras. Estas cuencas se encuentran en al oriente de la Cuenca del Río Aburrá, una zona con gran crecimiento poblacional y urbano, que proyecta en los próximos años crecer aún más, lo cual, lastimosamente, en los modelos tradicionales de progreso y desarrollo, conlleva a una mayor deforestación, pérdida de biodiversidad y degradación de las fuentes hídricas.

Por último, en torno a la garantía del derecho humano al agua en el proceso de gobernanza hídrica en la Cuenca del Río Aburrá, debido al corto tiempo de creación del Consejo, más que un examen exhaustivo se desarrolló la valoración de las garantías esenciales, especialmente en las fases de diseño y conformación del Consejo, integrando, en menor medida, algunos aspectos de su funcionamiento. Considerando lo antes mencionado, se encontró que: la reglamentación y visión de las autoridades ambientales sobre los Consejos de Cuenca, tiene como punto de partida el principio de corresponsabilidad, el cual es un principio de derecho ambiental reconocido por la Declaración de Río de Janeiro (1992) que claramente menciona que existe una responsabilidad común pero diferenciada, lo cual, armonizado con las Observación General No. 15 y los diversos informes relatores de las Naciones Unidas sobre el

derecho humano, significa que las autoridades tienen como obligación principal en materia de participación, la creación, mantenimiento y mejoramiento de los escenarios de participación. Lo cual, tiene sustento también en el artículo 79 constitucional que establece “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”.

Esa garantía implica, financiar estos espacios en todas sus fases, por lo menos en sus gastos básicos, y cumplir por supuesto con todos los derechos vinculados, acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, etc. Lo peligroso es interpretar el principio de corresponsabilidad desde una visión mercantil e instrumental, ya que conduciría a los Consejos de Cuenca hacia una naturaleza empresarial, lejana de los principios y criterios propuestos desde el enfoque alternativo de esta investigación.

4.2. Aportes de la investigación para el mejoramiento de la gobernanza hídrica

Como punto de partida la investigación, al ser principalmente cualitativa, con enfoque sociojurídico y un estudio de caso, se planteó la necesidad de brindar además de los hallazgos y aportes teóricos, contribuir con alternativas y posibilidades de mejoramiento al proceso de gobernanza hídrica en la Cuenca del Río Aburrá. Es más un compromiso ético y una postura política, orientada a favorecer las transformaciones socio-ecológicas desde una visión humanista. A continuación, se brindan las principales alternativas y posibilidades:

- El Consejo de Cuenca del Río Aburrá debe trabajar más en la necesidad y obligación de las autoridades de reconocer los criterios de inclusión, especialmente en torno a las personas y/o grupos en condiciones de vulnerabilidad. Los miembros del Consejo, son representantes de sectores, y por ello, deben buscar una mayor valoración de la importancia de este escenario de participación en ese sector que representan, proyectando de esta forma un trabajo más articulado que brinde una mayor incidencia.
- Por medio de su trabajo y del uso de instrumentos de planeación y comunicación, el Consejo debe fortalecer su incidencia. Todos los consejeros coinciden en la importancia de este espacio y también en que no se cumplieron los objetivos propuestos. La Cuenca del Río Aburrá impacta, directa o indirectamente todo el Departamento de Antioquia, la

importancia de desarrollar un proceso de gobernanza que visibilice las necesidades y potencialidades, es mayúscula. Por ello, deben generarse relacionamientos que permitan reflejar ante la sociedad, el estado de la cuenca y el rol del Consejo de Cuenca del Río Aburrá, creando puentes de comunicación con los consejos de las cuencas abastecedoras, para que se comience a estudiar y manejar los conflictos potenciales.

- La re- valoración el derecho humano al agua y su garantía en los procesos de gobernanza. El caso de la Cuenca del Río Aburrá al permitir el desarrollo del enfoque alternativo de gobernanza hídrica, puso sobre la mesa de diálogo de los miembros del Consejo de Cuenca, las autoridades ambientales y actores externos, la garantía del derecho humano al agua en los procesos de ordenamiento y manejo de cuenca, algo que al parecer, ni se pensaba por lo utópico, pero que cuando se pensó cobró relevancia, se tornó simple y necesario. La invitación es a seguir pensando y actuando en tal sentido, como lo es dotar el proceso de gobernanza de los criterios de derechos humanos.

- Los actores de la Cuenca del Río Aburrá y en especial las autoridades ambientales y consejeros, deben comenzar a generar relacionamientos con los actores y consejeros de las cuencas abastecedoras. El diálogo continuo y las acciones conjuntas, seguramente permitirá prevenir y manejar de mejor manera los potenciales conflictos por el agua.

Un relacionamiento importante que ha potencializado las actividades de los Consejos de Cuenca ha sido con los jóvenes, generar un espacio para ellos como consejeros y representantes de ese sector puede ampliar tanto el nivel de incidencia como la legitimidad de los Consejos de Cuenca.

- Responsabilidades comunes pero diferenciadas: resulta fundamental aclarar que las autoridades ambientales tienen el deber de generar, mantener y promover la participación en asuntos ambientales, y los consejos de cuenca, como escenarios de participación, deben contar con ese apoyo. Y de igual manera, los consejeros deben cumplir con sus funciones, aportando sus conocimientos al mejoramiento, difusión y apropiación de los POMCAs, y al desarrollo de proyectos que contribuyan a la conservación, ordenación y manejo de la cuenca. Debe existir un presupuesto público que le proporcione a los consejos de cuenca la posibilidad de cumplir con sus funciones, incluir en el proceso de gobernanza a las personas y grupos en condición de

vulnerabilidad, y proyectar mecanismos de financiamiento para la ampliación de su incidencia y actividades.

- Transparencia, rendición de cuentas y veeduría ciudadana. Tanto los Consejos de Cuenca como las autoridades ambientales, deben mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. De manera tal que los actores y sociedad en general conozcan de manera oportuna y clara los avances y aspectos principales del ordenamiento y manejo de la cuenca. También, puede explorarse la posibilidad de proyectar la creación de veedurías u observatorios que permitan dar seguimiento y evaluar la labor de las autoridades ambientales y los consejos de cuencas en la ordenación y manejo de la cuenca.

- El fortalecimiento político y técnico de los consejeros y de la instancia de participación es fundamental para que se cumplan con los objetivos propuestos, para ello se debe prestar especial atención en las particularidades del contexto y de los actores, de manera tal que se valoren y potencien los conocimientos previos de los mismos.

4.3. Posibilidades de investigaciones futuras

Se identificaron algunas líneas de investigación futuras, que pueden contribuir a los académicos, autoridades y activistas a integrar el derecho humano al agua en los procesos de gobernanza hídrica, particularmente en la ordenación y manejo de cuencas, para contribuir con una gestión del agua más justa, equitativa e inclusiva.

Estudios comparados sobre gobernanza del agua con enfoque de derechos.

Los postulados de la gobernanza pueden contribuir en gran medida a reducir la inequidad y exclusión de los actuales sistemas de gestión del agua. Esto quedó reflejado por medio del enfoque alternativo creado para el caso de la Cuenca del Río Aburrá. Con esa experiencia se abre la posibilidad de desarrollar estudios comparados tanto a nivel nacional como internacional, considerando que en otros países como por ejemplo México y Perú, desde hace varios años se están desarrollando estos espacios de participación en asuntos hídricos. De esta manera se puede valorar el enfoque alternativo en otros ámbitos, validar su aplicabilidad y pertinencia, y mejorar su contenido y alcance.

Agua, cambio climático y derechos humanos. Sin duda, el aceleramiento del cambio climático está afectando la gestión del agua, especialmente a las comunidades en condición de vulnerabilidad y marginadas. Siendo un debate técnico y complejo, el cambio climático en su vinculación con el agua, debe abordarse con un enfoque de derechos humanos, proyectándose desde la base de la justicia social. El agenciamiento de las comunidades y grupos en condición de vulnerabilidad para afrontar el cambio climático es indispensable y debe partir desde el respeto por su cultura y territorio. Es necesario valorar estas líneas de investigación, multidisciplinarias y necesarias ante la realidad, variabilidad e impacto del cambio climático.

Conflictos por el agua, acciones colectivas y gobernanza: movimientos y redes para la defensa del agua y el territorio. Especialmente en Latinoamérica el modelo de desarrollo extractivo ha generado, como se ha manifestado, una gran devastación y degradación ecológica, y a su vez, ha movilizó a las personas por la defensa de su territorio, lo cual proyecta nuevos desafíos para el derecho como es el caso de las consultas populares a favor del agua y en contra de la minería, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza y la resistencia de los acueductos comunitarios como manifestación cultural y jurídica del derecho a la autogestión del agua. Estudiar estos temas y casos, con el fin de visibilizar y contribuir con su consolidación, es tanto un reto como un deber. Aspectos metodológicos y conceptuales como la caracterización de los conflictos por el agua, y en general el enfoque alternativo de la gobernanza hídrica, pueden contribuir con tales propósitos.

Referencias Bibliográficas

- Acosta, Alberto. (2010). El agua, un derecho humano fundamental. Extraído de: <http://www.rebellion.org/docs/113450.pdf> el 25/06/2017.
- Acosta, Alberto. (2010). Hacia la Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza. Revista América Latina en Movimiento, núm. 454. Extraído de: <http://www.alainet.org/es/active/37414> 25/07/2017.
- Altomonte, Hugo y Sánchez, Ricardo J. (2016). Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Armijo, Gilbert. (2010). El derecho humano al agua: la ética como alternativa a la justicia constitucional. A propósito del Tribunal Latinoamericano del Agua. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, año XVI, Montevideo, pp. 553 – 572.
- Aranguren Marín, Margarita. (2011). La sociedad civil global en la gobernanza ambiental del sector agua en el mundo. Revista OASIS, núm. 15. Universidad Externado de Colombia, Bogotá – Colombia.
- Amaya, Óscar Darío. (2010). La Constitución Ecológica de Colombia. 2da Ed. Universidad Externado de Colombia, 354p. Bogotá, Colombia.
- Amar y Echeverry (2006). Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios en el barrio El Bosque, distrito de Barranquilla. Rev. Derecho no.29 Barranquilla, Colombia.
- AMVA, CORNARE, CORANTIOQUIA. (2007). Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Aburrá - Acuerdo 02 de diciembre de 2007. Colombia.
- Álvarez, Carlos Augusto. (2014). El Alcantarillado y las Aguas Negras. Una historia del agua y del ambiente en Medellín (1920 – 1955). Tesis de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

Asamblea Nacional Constituyente. (2010). Constitución Política de Colombia. Consultada en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125> el: 08/01/2018.

Ávila – Garcia, Patricia. (2015). Hacia una ecología política del agua en Latinoamérica. *rev.estud.soc.* No. 55 • enero-marzo • pp. 18-31 • ISSN 0123-885X • ISSN 1900-5180 • DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/res55.2016.01>

Avendaño, Tatiana y Urrea, Danilo. (2009). Aguas en movimientos. Culturas y derechos. Artículo publicado en el libro digital *Dos millones de firmas por el agua*, Corporación Ecofondo, Pag: 29 – 39. Colombia.

Bárcena, Alicia, (2015). Desafíos para una Gobernanza Ambiental Global y Regional. Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. Clausura del Diplomado “La dimensión ambiental en el diseño y ejecución de políticas públicas”. México, D.F. – 16 de febrero de 2015.

Barlow, M. (2008). *El Agua Nuestro Bien Común*. Canadá: Council of Canadians. Disponible en: <http://ourwatercommons.org/es/resource/el-agua-nuestro-bien-comu%3Fn-water-commons-principles-spanish> consultado el 12/07/2016.

Barriga, Milka, Corrales, Olga, Prins, Cornelis y Campos, José. (2006). *Gobernanza ambiental participativa a nivel local en América Latina*. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/228641706_Gobernanza_ambiental_participativa_a_nivel_local_en_America_Latina

Bermejo, Roberto, (2014). *Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis*. Universidad del País Vasco. España.

Berga Casafont, Luis, 2010. *La gobernanza del agua en España*. ETS. Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Catalunya. *Revista de Obras Públicas*. Núm. 3.507. Año 157. Febrero.

- Becerra, José y Salas, Irma. (2016). El derecho humano al acceso al agua potable: aspectos filosóficos y constitucionales de su configuración y garantía en Latinoamérica. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 19, 37, 125-146. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/prole.1683>
- Becerra, Andrea. (2006). Movimientos Sociales y Luchas por el Derecho Humano al Agua en América Latina” ILSA. *Revista El Otro Derecho* (nº34), Polis [En línea], Publicado el 11 agosto 2012, consultado el 08 junio 2017. URL : <http://polis.revues.org/5282>
- Benöhr, Jens y González, Tomas. (2017). Los derechos de los ríos. Publicado en Rebelion.org el 30/06/2017. Extraído de: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=228553> el 14/09/2017.
- Beleño, Isis. (2011). El 50% del agua potable es de mala calidad. Unperiódico. Publicación de la Universidad Nacional. No. 141. Bogotá, Colombia. Extraído de: http://www.unperiodico.unal.edu.co/uploads/media/UNPeriodico141_01.pdf 13/10/17
- Blessent, Daniela. (2017). Entrevista Personal. 15 de agosto de 2017.
- BID, Banco Interamericano para el Desarrollo. (2012). Servicios de consultoría para apoyar la operación ATN/OC-12904-CO “Gestión integrada y adaptativa de los recursos hídricos en Colombia. Resumen Ejecutivo. Colombia.
- Boelens y Hoogendam (2001). *Derechos de agua y acción colectiva*. Ed. Boelens y Hoogendam. Lima – Perú.
- Cadavid, Nora. (2009). Acueductos comunitarios; patrimonio social y ambiental del Valle de Aburrá. *Revista Avances en Recursos Hidráulicos*, número 20. Pp. 57 – 64. Medellín, Colombia.
- Cardona López, Alberto, (2012). *Política pública sectorial de agua y saneamiento básico en Colombia: una mirada crítica*. Universidad Nacional de Colombia. Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, Bogotá, Colombia.

- Cardona, Álvaro Hernando, Colom, Eloy y Martínez, María. (2016). Principios Generales. Dominio de las Aguas y sus Cauces. En; Reflexiones sobre el Derecho de Aguas en Colombia. Ed. Antonio Embid Irujo y María del Pilar Garcia – Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cardona Gallo, Margarita María, 2006. Ordenamiento y manejo integral del territorio metropolitano del Valle de Aburrá, con énfasis en el recurso agua. Revista Producción + Limpia - Julio - Diciembre 2006 - Vol. 1 No. 2.
- Castro, Erika. (2011). Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental. Revista Opinión Jurídica – Universidad de Medellín, Colombia.
- Castro, Erika. (2015). Participación y concertación informal. (Un estudio con base en el Derecho Ambiental colombiano, tomando como ejemplo la Consulta Previa). Revista Aranzadi de Derecho Ambiental 32, Septiembre – Diciembre. España.
- Casa, Mauro. (2013). Capacidades estatales para una gestión participativa del agua: experiencias del caso uruguayo. Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol.22, núm. 1, pp.103 – 128. Montevideo, Uruguay.
- Castrillón, María, Montes, Carolina y Vásquez, Jorge. (2011). Acercamiento a modalidades de participación ciudadana y conflictos ambientales en el municipio de Sabaneta. Revista Ratio Juris, Vol. 6, Núm.13. Universidad Autónoma Latinoamericana, UNAULA. Colombia.
- Caracol Radio. (2009). Artículo: Se hundió referendo del agua en el Congreso. Consultado en: http://caracol.com.co/programa/2009/12/18/noticiero_del_mediodia/1261137360_926593.html el 10/09/2017.
- Carrillo, Marianela. (2005). Reseña de "La Guerra del Agua en Cochabamba, Bolivia: dos lecturas" de Carlos Crespo, Omar Fernández y Gabriel Herbas. Cuadernos del

CENDES, vol. 22, núm. 59, mayo-agosto, 2005, pp. 184-188 Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.

Cárdenas, Juan Camilo, Maya, Diana y López, María. (2003). Métodos experimentales y participativos para el análisis de la acción colectiva y la cooperación en el uso de recursos naturales por parte de comunidades rurales. Cuadernos de Desarrollo Rural N. 50. Universidad Javeriana. Colombiana.

Cárdenas, María Fernanda. (2013). La gestión de ecosistemas estratégicos proveedores de agua. El caso de las cuencas que abastecen a Medellín y Bogotá en Colombia. Revista Gestión y Ambiente. Vol. 16. N.1. pp. 109 – 122. Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

Cardona, Álvaro, Colom, Eloy y Martínez, María. (2016). Principios generales. Dominio de las aguas y sus cauces, pp. 21 – 60. En: Reflexiones sobre el derecho de aguas en Colombia. Ed. Embid, Antonio y Garcia, María del Pilar. Universidad Externado de Colombia. 317p. Bogotá.

Cardona, Margarita María. (2006). Ordenamiento y manejo integral del territorio metropolitano del Valle de Aburrá, con énfasis en el recurso agua. Revista Producción + limpia. Vol.1. N.2. Corporación Universitaria Lasallista, Medellín, Colombia.

Campuzano, Claudia. (2017). Entrevista Personal. 8 de mayo de 2017.

Caicedo , Servio Alberto, 2011. La Gobernanza del Agua. Bogotá. Revista Criterios Vol. 4. Núm. 1. p. 65 – 96. Colombia.

Claire, Launay, (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. Revista; Controversia no. 185 (diciembre 2005). Bogotá : CINEP.

Cerati y Queiroz. (2016). Participación social en la gestión ambiental: estudio de caso en una unidad de conservación urbana en el municipio de São Paulo, Brasil. Estudios

Demográficos y Urbanos, vol. 31, núm. 1, enero-abril, pp. 87-113 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México.

Cerrillo, Agustí. (2005). La gobernanza hoy: Introducción. En La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.1: ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 262 (Estudios Goberna) España.

CEPAL, (1999). Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos. A. Dourojeanni y A Jouravlev. Santiago de Chile.

CEPAL, (2002). Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica. Axel Dourojeanni Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez. Serie recursos naturales e infraestructura.

IRC, International Water and Sanitation Centre. (2006). La gestión integrada de los recursos hídricos y el subsector de agua y saneamiento doméstico Por: Patrick Moriarty (IRC), John Butterworth (IRC) y Charles Batchelor Revisado por: Annette Bos (IHE). ISBN: 978-90-6687-063-5. IRC International Water and Sanitation Centre Web Site.

CEPAL, (2011). Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes. Autor Emilio Lentini. Naciones Unidas, Chile.

CEPAL, (2013). Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 151. Santiago de Chile.

CEPAL, (2016). Sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia. Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile.

Censar Agua Viva. (2015). ¿delimitación para quién? Territorio de páramo y gobernanza del agua. Recuperado de: <http://censat.org/es/analisis/delimitacion-para-quien-territorios-de-paramo-y-gobernanza-del-agua> el 10/09/2017.

Composto y Mina, comp. (2014). Ríos vivos de Colombia: una apuesta por la soberanía hídrica y energética. Movimientos Colombiano Ríos vivos. En: Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina. -1ª ed.- México, D. F.: Bajo Tierra Ediciones, 2014

Comunidad Andina de Fomento. (2015). Implementación del derecho humano al agua en América Latina. Autores: Jorge Mora Portuguez y Vanessa Dubois Cisneros. Extraído de <http://scicoteca.caf.com> el 14/09/2017.

Constitución de la República del Ecuador, (2008). Publicada el 20 de octubre de 2008, documento electrónico consultado en www.asambleanacional.gov.ec

Contraloría General de la Republica. (2016). Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2015 – 2016. Extraído de: <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/461292/Informe+sobre+el+Estado+de+los+Recursos+Naturales+y+del+Ambiente+2015+-+2016/b89427cb-857e-407c-9ef3-1aac6aaf3708?version=1.1> el 14/09/2017.

Consejería DDHH. (2015). Estrategia Nacional para la garantía de los Derechos Humanos 2014 – 2034. Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH. Gobierno Colombiano. Bogotá.

Consejo Mundial del Agua. (2012). Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los recursos hídricos. Foro Mundial del Agua, Marselle, Francia. Ed. Colegio de México.

Consejo de Cuenca. (2015). Acta primera reunión del Consejo de Cuenca del 11 de noviembre de 2015.

Consejo de Cuenca (2016a). Acta tercera reunión del Consejo de Cuenca del 02 de septiembre de 2016.

Consejo de Cuenca (2016b). Acta reunión del Consejo de Cuenca del 15 de diciembre de 2016.

Consejo de Cuenca (2016c). Informe de recorridos cuenca alta, media y abaja del Río Aburrá. Segundo Semestre del año 2016.

Colombia, Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-059 de 1994. Revisión Constitucional de la Ley 12 de 28 de julio de 1992. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo M. Bogotá: Corte Constitucional.

Colombia, Corte Constitucional. (2014). Sentencia T-028 de 2014. Acción de tutela presentada por Yosira Coromoto Bermúdez por intermedio de apoderado judicial contra Aguas de la Península S.A E.S.P, con vinculación oficiosa del Departamento de la Guajira, la Alcaldía Municipal de Maicao, la Superintendencia de servicios públicos Domiciliarios, la Contraloría General de la República, la Contraloría Departamental de la Guajira y la Procuraduría Regional de la Guajira. Magistrada Ponente, María Victoria Calle Correa. Referencia: expediente T-4032900. Bogotá: Corte Constitucional.

Colombia, Corte Constitucional. (2016), Sentencia T-622 de 2016. Acción de tutela interpuesta por el Centro de Estudios para la Justicia Social “Tierra Digna”, en representación del Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca), el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia), la Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato (Asocoba), el Foro Inter-étnico Solidaridad Chocó (FISCH) y otros, contra la Presidencia de la República y otros. Magistrado ponente, Jorge Iván Palacio Palacio. Expediente T-5.016.242. Bogotá: Corte Constitucional.

Colombia, Congreso de la Republica. Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial.

Colombia, Congreso de la Republica. Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial.

- Colombia, Defensoría del Pueblo. (2012). Avance del derecho humano al agua en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales 2005-2011. Bogotá, D.C.
- Córdoba Hoyos, Lyda Teresa, (2014). Gobernanza y Gestión del Agua en el Municipio de Santiago de Cali. Colombia. Universidad del Valle. Tesis, Maestría en Políticas Públicas.
- Correa, Gustavo, (2015). Gobernabilidad del Agua en Colombia: Dimensiones y Contexto. Revista Educación y Desarrollo Social Núm. 2. Universidad Miliar Nueva Granada. Bogotá. Julio – diciembre: 124 -135.
- Correa, Gustavo. (2016). Agua, pobreza y desarrollo en Colombia: Un análisis para el periodo 1970 – 2012. Tesis de Doctorado. Universidad de La Salle, Colombia.
- CORNARE, AMVA, CORANTIOQUIA. (2007). Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Aburrá - Acuerdo 02 de diciembre de 2007. Colombia.
- CORNARE, AMVA, CORANTIOQUIA. (2014). Resolución 040-1412-20525. Por la cual se declara en revisión y ajuste el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Aburrá – NSS (2701-01).
- CORANTIOQUIA, (2015). Sitio web principal: www.corantioquia.gov.co, sección noticias, título “Elección y conformación del Consejo de Cuenca del Río Aburrá”. Recuperado el 18/04/2016 de <http://www.corantioquia.gov.co/sitios/ExtranetCorantioquia/SitePages/MostrarNoticia.aspx?Dato=268>.
- Coller, Xavier. (2017). Cuadernos Metodológicos. Estudio de Casos. CIS, centro de investigaciones sociológicas. Núm. 30. España, Madrid.
- CIDH. (2015). Acceso al agua en las Américas: una aproximación al derecho humano al agua en el Sistema Interamericano – Capítulo IV. A. Informe Anual 2015. Extraído de:

<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-agua-ES.pdf> el 14/09/2017.

Croteau, Jaime. (2016). La gestión comunitaria del agua en Colombia. Una revisión de los acueductos comunitarios en Girardota y un análisis de su sostenibilidad. Plataforma de Acuerdos Público comunitarios de las Américas, Red VIDA, Corporación Penca de Sábila y SINTRACUAVALLE. Consultado en: <http://www.plataformaapc.org/im/Documentos/GESTION%20COMUNITARIA%20DEL%20AGUA%20COLOMBIA.pdf> el 17/12/2017.

Crespo, Carlos; Fernández, Omar; Herbas, Gabriel y Carrillo, Marianella. La Guerra del Agua en Cochabamba, Bolivia: dos lecturas. CDC [online]. 2005, vol.22, n.59, pp. 185-188. Caracas, Venezuela.

CPA, Ingeniería. (2016). Producto 2. Fase de aprestamiento de la actualización del POMCA Río Aburrá. Informes finales de la consultoría para actualizar el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Aburrá – NSS (2701-01).

CPA, Consultora. (2017a). Producto 3. Fase de diagnóstico de la actualización del POMCA Río Aburrá. Informes finales de la consultoría para actualizar el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Aburrá – NSS (2701-01).

CPA, Consultora. (2017b). Producto 4. Fase de diagnóstico de la actualización del POMCA Río Aburrá. Informes finales de la consultoría para actualizar el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Aburrá – NSS (2701-01).

CPA, Consultora. (2017c). Producto 8. Fase de diagnóstico de la actualización del POMCA Río Aburrá. Informes finales de la consultoría para actualizar el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Aburrá – NSS (2701-01).

CPA, Consultora. (2017d). Producto 10. Fase de diagnóstico de la actualización del POMCA Río Aburrá. Informes finales de la consultoría para actualizar el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Aburrá – NSS (2701-01).

Damonte, Gerardo y Lynch, Barbara. (2016). Cultura, política y ecología política del agua: una presentación Revista *Anthropologica*, N.36. pp.5 – 21. Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2012). Avance del Derecho Humano al Agua en la Constitución, la ley, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. 2015. Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018. Todos por un nuevo País. Bogotá, Colombia. Extraído de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf> el 14/09/2017

Del Castillo, Lilian, 2009. Los foros del agua. De Mar del Plata a Estambul 1977 – 2009. Documentos de Trabajo N. 86. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Buenos Aires, Argentina.

De Sousa Santos, Boaventura (2007). Más allá de la Gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En De Sousa Santos, Boaventura y Rodríguez, Cesar (ed.). El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita (pp. 31 -60). España: Rubi y Anthropos.

De Sousa Santos, Boaventura (2010). Descolonizar el Saber, Reinventar el Poder. Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay.

De Sousa Santos, Boaventura. (2014). Derechos humanos, democracia y desarrollo. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Dourojeanni, Axel y Jouravlev, Andrei, CEPAL, (1999). Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31384/1/S99120968_es.pdf

- Domínguez, Héctor. (2013). Democracia deliberativa en Jürgen Habermas. Rev. analecta polio. Vol. 4. No. 5. Pp. 301-326 julio-diciembre. ISSN: 2027-7458. Medellín- Colombia.
- Domínguez Serrano, Judith, 2014. La gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: El caso de la ciudad de México. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. El Colegio de México. México.
- Duque Quintero, Sandra Patricia, Quintero Quintero, Marta Lucía y Duque Quintero, Mónica. (2013). “Participación de las comunidades en materia ambiental como estrategia para la conservación de la biodiversidad: el caso de los pescadores en la ciénaga de Ayapel (Córdoba)”. JURÍDICAS. No. 1, Vol. 10, pp. xx. Manizales: Universidad de Caldas.
- Faustino, Jorge y Jiménez, Francisco (2005). Institucionalidad de los organismos de cuencas. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, y Asdi. Costa Rica.
- Flagel, Jorge Eduardo. (2015). La propuesta metodológica de Hugo Zemelman (Reflexiones en torno a una ciencia social crítica). Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/51965/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Ferrer, Gabriel Real, (2013). La Construcción del Derecho Ambiental. Revista NEJ – Electrónica, Vol.18 – n.3 – p. 347-368.
- Federación Iberoamericana de Ombudsman. (2015). Derecho humano al agua. XII Informe sobre derechos humanos. Director. Guillermo Escobar. Ed. Trama. Madrid, España.
- Flores-Elizondo, Rodrigo. (2012). Los consejos de cuenca en México como espacio de gobernanza. El caso de la cuenca Lerma–Chapala durante la sequía de 1997–2003. En Ochoa-García, H. & Bürkner, H.J. (coord.) Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara. Guadalajara: ITESO.
- Foronda, Arnobia. (2017). Entrevista personal. 13 de mayo de 2017.

- García – Álvarez (2013). Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en cuestiones ambientales: del convenio de AARHUS a la sentencia de Boxus. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública ISSN 1133-4797, XIV, Zaragoza, pp. 433-472.
- Galeano, María Eumelia, (2004). Estrategias de Investigación Social Cualitativa. El giro en la mirada. Ed. La carreta Editores. Medellín, Colombia.
- Gobernación de Caldas. (2017). Pactos por la Cuenca del Río Chinchiná. Consultado en: <http://pactoscuenca.org/es/pactos-por-la-cuenca-del-rio-chinchina> el 18/12/2017.
- González, Nicolás. (2017). Hacia la gobernanza del agua: implicaciones de la gestión integral del recurso hídrico en el departamento de Antioquia. Tesis de Maestría en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Medellín, Colombia.
- González, Eugenia. (2009). Gestión del agua y planificación territorial en ámbitos metropolitanos. El caso del área metropolitana del Valle de Aburrá. Tesis de Doctorado en Territorio, Medio Ambiente y Sociedad. Universidad Autónoma de Madrid, España.
- Gómez, Ivette. (2014). La acción colectiva del agua en Colombia y el referendo como acercamiento de democracia directa. Revis. Anal. político, Volumen 27, Número 80, p. 79-103, 2014. ISSN impreso 0121-4705
- Gil Agudelo, Jorge Alberto. (2009). La cuenca hidrográfica como unidad de planificación ecológica en regiones metropolitanas: el caso de la región metropolitana del Valle de Aburrá. Maestría thesis, Universidad Nacional de Colombia.
- Giménez, María y Babiano, Luis. (2014). El Reconocimiento Europeo del Derecho Humano al agua y al saneamiento: garantía ciudadana para el disfrute de los servicios públicos. Consultado en: <http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/8cigpa/article/viewFile/665/697> el 12/11/2017.
- Gudynas, Eduardo. (2003). Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible. Centro Latinoamericano de Ecología Social – CLAES. 1ed. Impreso en Ecuador.

Gudynas, Eduardo y Acosta, Alberto (2011). El buen vivir o la disolución de la idea del progreso. (p.103-110) Sección del libro. La medición del progreso y del bienestar. Propuestas desde América Latina. Mariana Rojas (coord.). (p.379).

Global Water Partnership (2010). Análisis Legal del Derecho Humano al Agua Potable y Saneamiento. Autor, Patricio Valdés. Chile.

IGAC, 2017. Boletín de prensa: Colombia estrenará estudio de sus cuencas hidrográficas. Consultado en <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/c7174d804381474ab210f2e5ee292a51/cuencas+hidrograficas.pdf?MOD=AJPERES> el 03/12/2017.

INDERENA. (1982). Primer Congreso Nacional de Cuencas Hidrográficas. Ed. Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, e Interconexión Eléctrica S. A. Colombia.

Instituto Nacional de Administración Pública Madrid. (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. En A. C. Martínez, La gobernanza hoy: Introducción (pág. 262). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Instituto Mi Rio. (1997). El Río Medellín: historia gráfica. Publicado el jueves 20 de marzo de 2014 en <http://legadoantioquia.blogspot.com.co/search?q=R%C3%ADo+Medell%C3%ADn> y consultado el 14 de junio de 2017.

Larsimont, Robin, (2014). Ecología política del agua: reflexiones teórico-metodológicas para el estudio del regadío en la provincia de Mendoza. Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales, INCIHUSA-CONICET (Mendoza) y doctorando en la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Leff, Enrique (2003). La ecología Política en América Latina: Un campo en construcción. Sociedad y Estado, Brasilia, v.18. p.17 -40.

Leff, Enrique (2001). Espacio, Lugar y Tiempo. La reapropiación social de la naturaleza y la

construcción local de la racionalidad ambiental”, Nueva Sociedad, No. 175, sept.-oct. 2001, Caracas, pp. 28-42.

Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua promulgada el 6 de agosto de 2014, documento electrónico consultado en www.asambleanacional.gov.ec

Ley de Aguas Naciones, numeral XXIX del Art 3. México, 1992. Vigente 2016. Extraída de: www.diputados.gob.mx

Linton, Janie. (2014). Capítulo 3. El derecho humano ¿a qué?: Agua, derechos y la relación entre las cosas. En: Sultana, Farhana y Loftus, Alex. (2014). El Derecho al Agua. Economía, política y movimientos sociales. Ed. Trillas. México.

Lora, Ana María; Muñoz, Lina Marcela y Rodríguez, Gloria Amparo (2008). Manual de Acceso a la Información y a la Participación Ambiental en Colombia. Colección Útiles para Conocer y Actuar N° 10. Iniciativa de Acceso Colombia, ILSA y Universidad del Rosario. Primera edición. Bogotá, Colombia.

López, Marcela. (2016). paisajes hídricos urbanos en disputa: agua, poder y fragmentación urbana en Medellín, Colombia. CONFIAR, Corporación Penca Sábila, ISP y SINPRO. Medellín, Colombia.

Mario Melo. (2009). De Montecristi a Cochabamba. Los derechos de la Madre Tierra en debate. En Los derechos de la naturaleza y la naturaleza de sus derechos (2011). Ed. Espinoza, Carlos y Pérez, Camilo. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Quito, Ecuador.

Martín, Liber y Justo, Juan Bautista (2015). Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe. CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura 171. Santiago de Chile.

Márquez, Javier. (2017). Entrevista Personal. 18 de julio de 2017.

Mendoza Martínez, Karol; Quiceno Soto, Grace y Taborda, Margarita María. (2011). Un acercamiento al concepto de gobernanza: visiones y contradicciones en la apuesta latinoamericana y colombiana. Revista Fragua. Vol.004. Núm. 0007. p. 27 -44.

Meza, Luis Guillermo. (2017). Entrevista Personal. 27 de abril de 2017.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2011). Gobernanza del AGUA. Séptimo dialogo interamericano sobre gestión del agua. Medellín, Noviembre 15 de 2011.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, (2010). Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, Colombia.

Ministerio de Ambiente. (2012). Decreto 1640 de 2012: Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones. Extraído de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2012/Documents/Agosto/02/dec164002082012.pdf> 16/10/2017.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CORANTIOQUIA, CORNARE y AMVA. (2013). Acta No.001 de 2013, por medio de la cual se reconfirma la Comisión Conjunta para la Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Aburrá. Consultada en: <http://www.metropol.gov.co/Planeacion/DocumentosAreaPlanificada/Acta%20No.1%20Conformaci%C3%B3n%20Comisi%C3%B3n%20Conjunta.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). Resolución 509 de 2013. Por medio de la cual se definen los lineamientos para la conformación de los Consejos de Cuenca y su participación en las fases del Plan de Ordenación de la Cuenca y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial.

Ministerio de Ambiente (2013). Programas y proyectos del Plan Hídrico Nacional Fase II (2015 – 2018). Extraído de <http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/plan-hidrico-nacional/Plan-Hidrico-Nacional-Fase-II.pdf> el 14/09/2017.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). Resolución 0509 del 21 de mayo. Extraído de: <http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/cuencas-hidrograficas/Resolucion-0509-de-2013.pdf> el 14/09/2017.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). Guía Técnica para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas – POMCAS. Extraído de: http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Gu%C3%ADa_POMCAS/1_Gu%C3%ADa_T%C3%A9cnica_pomcas.pdf el 14/09/2017.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015). Decreto 1076 de 2015. Decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible. Bogotá: Diario Oficial.

Ministerio de Ambiente. (2017). Gobernanza del Agua. Extraído de: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/gestion-integral-del-recurso-hidrico/gobernanza-del-agua> el 10/09/2017.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2017). Respuesta derecho de petición – solicitud de información ambiental. DGI – 8230.

Mira, Juan Camilo. (2006). El agua un bien público. Revista Gestión y Ambiente, Volumen 9, núm. 3. p. 69 – 80. Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

Motta, Ricardo. (2011). El derecho al agua potable en la jurisprudencia colombiana. Revista Republicana • ISSN: 1909 – 445 No. 11, Julio-Diciembre de 2011, pp. 53-67.

Motta, Ricardo y Ramírez, Néstor. (2016). La gobernanza del agua y la participación ciudadana en Bogotá. Revista Republicana, núm, 21, pp. 159 – 177. Corporación Universitaria Republicana, Bogotá – Colombia.

Motta, Nancy. (2008). Rutas y trayectos en la participación ambiental con enfoque de género. Propuesta metodológica para la investigación participativa con enfoque de género en el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas. Revista la La Manzana de la Discordia, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 65-82, mar. ISSN 2500-6738. Colombia.

- Moncada Mesa, Jhonny, Pérez Muñoz, Carolina y Valencia Agudelo, German Darío, (2013). Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común. Revista Ecos de Economía, Año 17 I No. 37 I julio-diciembre 2013 I pp. 125-159 I Medellín-Colombia.
- Montoya, Pablo. (2013). Río Medellín. Blog. 23 de agosto. Extraído de <http://www.pablomontoya.net/rio-medellin/> el 30/10/2017.
- Molinares-Hassan, Viridiana y Echeverría-Molina, Judith. (2011). El derecho humano al agua: posibilidades desde una perspectiva de género, 19 International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional, pp. 269-302.
- Movimiento Ríos Vivos. (2016). Política energética colombiana y propuestas para su transformación. Documento de debate para la Mesa Social Minero Energética y Ambiental para la Paz. Bogotá, julio 7 de 2016. Pág. 11 de 11. Disponible en: https://defensaterritorios.files.wordpress.com/2016/08/doc_rios-vivos_propuesta-mea_2016_rf2.pdf
- Munévar Quintero, Claudia Alexandra. (2013). “La incidencia de la educación jurídica ambiental y la participación, en la transformación del conflicto ambiental”. JURÍDICAS. No. 1, Vol. 10, pp. 147-163. Manizales: Universidad de Caldas.
- Murcia, Diana, (2016). Modalidades de criminalización y limitaciones a la efectiva participación de las mujeres defensoras de derechos ambientales, los territorios y la naturaleza en las Américas. Fondo de Acción Urgente. Bogotá.
- Mussetta, Paula, (2009). Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México. Revista Espacios Públicos, vol.12, núm.25, pp.66-84. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.

Naciones Unidas, (1982). Resolución (A/RES/37/7) del 28 de octubre. Carta Mundial de la Naturaleza. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/37/7&Lang=S>

Naciones Unidas. (2009). Gobernanza Ambiental. Programa de las Naciones para el Medio Ambiente – PNUMA. Autor. Luo Huong. Disponible en: http://www.unep.org/pdf/Environmental_Governance_sp.pdf consultado el: 01/06/2016.

Naciones Unidas. (2002). Observación General No. 15. El derecho al agua. Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Noviembre.

Naciones Unidas. (2010). El derecho al agua: folleto informativo nº 35. Naciones Unidas, ACNUDH, ONU-Hábitat, OMS. Extraído de: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf> consultado 16/05/2016.

Naciones Unidas. (2014). El derecho humano al agua y al saneamiento. Hitos de Naciones Unidas. Consultado en: http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_spa.pdf el 08/01/2018.

Naciones Unidas. (2015). informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Léo Heller. Julio 27. Extraído de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10149.pdf?view=1> el 11/10/17.

OCDE. (2009). Cuestionario de la OCDE sobre la Gobernanza del Agua. Extraído de: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/44689641.pdf> 16/05/2016.

OCDE, (2012). Gobernabilidad del Agua en América Latina y el Caribe: Un enfoque multinivel, Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264079779-es>

- OCDE, (2015). Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE. Extraído de: <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf> consultado 20/05/2016.
- Ortega, Gustavo. (2010). Argumentación iusfundamental de los derechos colectivos y ambientales. Debates ambientales contemporáneos. Universidad Nacional de Colombia. GIDCA, Colombia.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf
- Osorio, Carlos y Espinoza Silvana. (2014). Participación comunitaria en los problemas del agua. Disponible en: <http://www.oei.es/historico/salactsi/osorio2.htm> consultado el 15/08/2016.
- Ostrom, Elinor. (2000). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. Trad y Rev. Leticia Merino Pérez. 2ed. México. FCE. UNAM.
- Pacheco-Vega, Raúl Ostrom y la gobernanza del agua en México Revista Mexicana de Sociología, vol. 76, núm. 5, septiembre, 2014, pp. 137-166 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México.
- Palacio, Daniel. (2016). Pugnas y restricciones por el acceso al agua potable: Factores que han impedido su suministro en la zona nororiental de Medellín ¿cómo superarlos?. Trabajo de grado, Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad Eafit, Medellín.
- Petrella, Ricardo, (1998). El Manifiesto del Agua para el Siglo XXI. Extraído de: https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/cajaAzul/palabras/Petrella_ES.pdf consultado 18/05/2016.
- Perreault, Tom, (2013). Conferencia: ¿Qué tipo de gobernanza para qué tipo de equidad? Hacia una teorización de la justicia en la gobernanza hídrica. Quinto Encuentro Internacional de Investigadores Justicia Hídrica, 11 – 14 de Octubre, Quito – Ecuador.

- Pérez de los Cobos, Elisa. (2015). La defensa del derecho al agua como derecho colectivo desde su perspectiva ambiental. La causa “Kersich, Juan Gabriel y otros C. Aguas Bonaerenses y otros s/Amparo”. Revista Catalana de Dret Ambiental. Vol. VI, núm. 2. p.1-23. España.
- Prats, J. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.1: ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 262 (Estudios Goberna) España.
- Prieto, Camilo. ¿Show mediático o protección real de derechos ambientales?. Sección medio ambiente, El Espectador. 4 de octubre. Extraído de <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/show-mediatico-o-proteccion-real-de-derechos-ambientales-articulo-716455> 11/10/17.
- Porras, Francisco. (2016). Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas. Instituto Mora, México, 1era edición, 229 pp. (contemporánea políticas públicas). México.
- PNUD. (2008). Gestión integrada de los recursos hídricos para organizaciones de cuencas fluviales. Manual de capacitación. UNESCO-IHE, Nile IWRM-Net, LA-WETnet, Lanka CapNet, AguaJaring, SWECO e IWMI. Sitio web: cap-net.
- Ramírez, María Paulina. (2017). Entrevista Personal. 24 de abril de 2017.
- Revista Semana. (2010). Cifra de damnificados por el invierno se acerca a los dos millones. Artículo sección Nación, fecha 12/14/2010. Extraído de <http://www.semana.com/nacion/articulo/cifra-damnificados-invierno-acerca-dos-millones/125898-3> el 09/10/2010.
- Representante Juntas de Acción Comunal. (2017). Entrevista Personal. 20 de mayo de 2017.
- Roca Servat, Denisse. (2012). Unveiling Water (In) Justice in Arequipa: A Case Study of Mining Industry in Urban Space. A Dissertation Presented in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree Doctor of Philosophy. ARIZONA STATE UNIVERSITY.

- Rodríguez, Cesar. (2007). El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita. En B. d. Santos, Capítulo II más allá de la Gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas (C. F. Ravina, Trad., pág. 351). España: Rubi y Anthropos.
- Rosenau, James N. (2004). "Governance in a New Global Order", en David Held y Anthony McGrew, *Governing, Power, Authority and Global Governance*. (Cambridge, UK: Polity Press. Pp 81).
- Roger, P. y Hall, A. (2003). *Effective water governance*. Estocolmo: Technical Advisory Committee [TAC].
- Rubio, Egio; Torrejón, Carlos Javier; Yuvelyre, Eryka; Muñoz, María Camila y Cumplido, Loraine (2015). *Identidad, reconocimiento y participación. Ordenamiento territorial y justicia ambiental en las zonas rurales de Medellín (Colombia)* Anagramas Rumbos y Sentidos de la Comunicación, vol. 14, núm. 27, julio-diciembre, 2015, pp. 123-144 Universidad de Medellín, Medellín, Colombia.
- Sánchez Rubio, David. (2011). *Encantos y desencantos de los derechos humanos. De emancipaciones, liberaciones y dominaciones*. Icaria editorial. Barcelona, España.
- Santa, Juan Esteban. (2014). *Ciudad, poder y gobernanza: el acceso al agua potable en Medellín, 2002 – 2011*. Tesis, Maestría en estudios urbano regionales, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Medellín, Colombia.
- Saldívar, Américo. (2013). *Gobernanza multidimensional del agua: la Directiva Marco del Agua europea. Dificultades de su aplicación* Revista Economía Informa núm 381, Julio – Agosto. Facultad de Economía de la UNAM, México. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/381/05americook.pdf>
- Sandoval Moreno, Adriana y Günther, María Griselda, 2013. *La gestión comunitaria del agua en México y Ecuador: Otros acercamientos a la sustentabilidad*. Revista Ra Ximhai,

vol.9, núm.2, mayo – agosto, 2013, pp 165 – 179. Universidad Autónoma Indígena de México. El Fuerte, México.

Sen, Amartya. (1999). Desarrollo y libertad. Ed. Planeta. Barcelona, España.

Silva, Jorge Alejandro. (2015). Referentes conceptuales para la integración de un modelo de gobernanza del agua. Revista Lebrél, 7. Bucaramanga, Colombia: Universidad Santo Tomás, pp. 21 – 35. ISSN: 2145-5996

Sistema Nacional de Derechos Humanos. (2015). Estrategia Nacional para la garantía de los derechos humanos 2014 – 2034. Colombia. Extraído de: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815-estrategia_web.pdf el 16/09/2017.

Schettini, Patricia y Cortazzo, Inés. (2015). Análisis de datos cualitativos en la investigación social: procedimientos y herramientas para la interpretación de información cualitativa / Patricia Schettini ; coordinado por Patricia Schettini y Inés Cortazzo. - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata, 2015. E-Book.

Smits, Stef y Tamayo, Shirley et al. (2012). Gobernanza y sostenibilidad de los sistemas de agua potable y saneamiento rurales en Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo.

Sutorius, Mies y Rodríguez Sonia, (2015). La fundamentalidad del derecho al agua en Colombia Revista Derecho del Estado n.º 35, julio-diciembre de 2015, pp. 243-265.

Sultana, Farhana y Loftus, Alex. (2014). El Derecho al Agua. Economía, política y movimientos sociales. Ed. Trillas. México.

Sultana, Farhana y Loftus, Alex. (2014). Capítulo 1. El derecho al agua: perspectivas y posibilidades. En: El Derecho al Agua. Economía, política y movimientos sociales. Ed. Trillas. México.

- Schmidt, Jeremy J. (2014). Capítulo 6. ¿Escasa o insegura?: El derecho al agua y la ética de la gobernanza. En: Sultana, Farhana y Loftus, Alex. (2014). El Derecho al Agua. Economía, política y movimientos sociales. Ed. Trillas. México.
- Swyngedouw, Erick. (2004). Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power. Oxford: Oxford University Press.
- Swyngedouw, Erick. (2009). The Political Economy and Political Ecology of the Hydro-Social Cycle. Journal of Contemporary Water Research & Education. 142, pp.56-60.
- Tello Moreno, Luisa Fernanda, (2008). El Acceso al Agua Potable como Derecho Humano. Comisión Nacional de los Derechos Humanos México. Ed.1. México D.F.
- Trillo, José Antonio. (2008) La insostenibilidad como punto de partida del desarrollo sostenible. Rev. iberoam. cienc. tecnol. soc. v.4 n.11 Ciudad Autónoma de Buenos Aires dic. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-00132008000200006 consultado el 04/11/17.
- Tropp, Hakan, (2005) Developing Water Governance Capacities. Feature Article. UNDP Water Governance Facility/SIWI, Stockholm.
- United Nations, (1992). Declaración Marco de la Cumbre de la Tierra de Río 1992. “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> consultado 21/05/2016.
- Urteaga, Patricia y Boelens, Rutgerd. (2006). Derechos colectivos y políticas hídricas en la región Andina. Instituto de Estudios Peruanos, 225pp. Lima – Perú.
- Valencia, Germán, (2006). Los servicios públicos domiciliarios en Colombia a la luz del modelo de Salida, voz y lealtad de Albert Hirschman. Lecturas de economía, No 65. Disponible en:

<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/lecturasdeeconomia/article/view/2642/18216>

- Vásquez, Ana Victoria. (2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. *Revista Estudios de Derecho*, Vol. LXVII. No 149, Junio. Universidad de Antioquia, Medellín –Colombia.
- Vásquez, Ana Victoria y Montoya, Mario. (2002). *Lo colectivo en la constitución de 1991*. Universidad de EAFIT, Medellín, Colombia.
- Vargas Lamprea, Andrés, 2013. *Representaciones del agua en la cuenca del río salitre. Derechos ambientales y demandas sociales*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Maestría en Biociencias y Derecho.
- Vélez, Irene, Rátiva, Sandra y Varela, Daniel, (2012). Cartografía social como metodología participativa y colaborativa de investigación en el territorio afrodescendiente de la cuenca alta del río Cauca. Universidad Nacional de Colombia, *Revista Colombiana de Geografía*, vol. 21 núm 2. Pp. 59- 73.
- Velásquez, Carlos Javier. (2003). Participación ambiental mecanismos establecidos por los estados español y colombiano para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales *Revista de Derecho*, núm. 20, diciembre, 2003, pp. 135-197. Universidad del Norte Barranquilla, Colombia.
- Vera, Manjarrez y Conraud. (2009). Propuesta de mejora al proceso de la participación ciudadana dentro de la evaluación del impacto ambiental. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. 2, Núm.4. México.
- Villegas, M. G. (2001). Estudio Preliminar. En M. G. Villegas, *Sociología Jurídica. Teoría y Sociología del derecho en Estados Unidos* (pág. 418). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Villada, María Alejandra. (2012). *Estudios de caso sobre la gestión y gobernanza del agua como un bien común*. Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila. Colombia.

Villaroel, Raúl. (2014). Ética del desarrollo, democracia deliberativa y ciudadanía ambiental. El desafío global de la sustentabilidad. Revista de Filosofía, Volumen 70 (2014) 161-174. Chile.

Water Governance Centre, (2013). La gobernanza del agua en Colombia. Elementos para la formulación de una estrategia. Informe II. Disponible en: http://watergovernance.s3.amazonaws.com/files/F025.03-13-011-Informe_2_-_Elementos_para_una_estrategia_0804.pdf

Wolkmer, Antonio Carlos, (2003) Introducción al pensamiento jurídico crítico. Primera Edición. ISLA, Bogotá – Colombia.

Wilhelmi, Marco y Pisarello, Gerardo. (2008). Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas. Extraído de http://www.sitioswwwweb.com/miguel/Aparicio_y_Pisarello_DD_HH_y_Garantias.pdf el 16/09/2017.

Yacoub, Cristina; Duarte, Bibiana y Rutgerd Boelens, (eds.) (2015). Agua y ecología política: El extractivismo en la agroexportación, la minería y las hidroeléctricas en Latinoamérica. Quito: Abya-Yala, Justicia Hídrica, (Serie Agua y Sociedad, Sección Justicia Hídrica, 22).

Zaffaroni, Eugenio Raúl. (2011). La naturaleza como persona: de la Pachamama a la Gaia. En Los derechos de la naturaleza y la naturaleza de sus derechos. Ed. Espinoza, Carlos y Pérez, Camilo. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Quito, Ecuador.

Zamudio, Carmen, 2012. Gobernabilidad sobre el recurso hídrico en Colombia. Revista Gestión y Ambiente. Vol. 15. Núm. 3. pp. 99 – 112. Medellín. Colombia.

Zuluaga y Carmona. (2005). La calidad de la participación ambiental en la planificación del ordenamiento territorial en Medellín. Gestión y Ambiente, vol. 8, núm. 1, pp. 47-66 Universidad Nacional de Colombia Medellín, Colombia.