

Documento de trabajo

2022 No.1

Propuestas para una nueva política del agua



Introducción

La Clínica MASP, desde el Equipo de Salud Pública, ha venido trabajando en la garantía de los derechos humanos al agua y al saneamiento, desarrollando de la mano de aliados como la Corporación Ecológica Penca de Sábila proyectos investigativos y de incidencia. Recientemente, la Clínica realizó una campaña en redes sociales titulada #miércolesdelagua en la que buscó: primero, dar a conocer los aspectos más relevantes de la Política Nacional para la Gestión Integral del Riesgo Hídrico (2010-2022), haciendo especial énfasis en la planificación hídrica y sus componentes transversales; segundo, socializar los enfoques transversales que considera deben ser incluidos en la formulación de la nueva política; tercero, abrir la discusión para conocer las necesidades que la ciudadanía considera deben ser resueltas en esta misma instancia.

Por su parte, el Semillero de investigación sobre cambio climático y derechos humanos inició actividades en octubre del año pasado, fijando como primer objetivo el desarrollo de procesos de apropiación social e investigación en torno a la política nacional del agua desde enfoques alternativos asociados a los derechos humanos y la justicia. Con base en estas experiencias, nos permitimos presentar las siguientes propuestas.

1. Enfoques transversales para la nueva política nacional del agua

Autora: Antonia Celis

Los enfoques que a continuación se proponen tienen origen en el trabajo que a lo largo de los últimos años ha venido desarrollando el Equipo de Salud Pública de la Clínica MASP. A través de las oportunidades de acercamiento que hemos tenido con distintas comunidades y de los intereses académicos que nos han movido, hemos ido identificando posibilidades de mejora relacionadas con problemáticas estructurales que afectan de manera directa la garantía del derecho humano al agua para toda la población. Desde este lugar de enunciación realizamos nuestra propuesta, sin perjuicio de que existan enfoques relevantes para la construcción de una política del agua que garantice de manera integral, justa y efectiva el derecho humano al agua y la conservación de los ecosistemas hídricos.

1.1. Enfoque transversal de Derechos Humanos:

Este enfoque busca identificar a los individuos y grupos de personas vulnerables sujetos de ciertos derechos, así como a las autoridades en cabeza de las cuales recaen las obligaciones que son correlativas a estos derechos, con el fin de lograr su cumplimiento de forma transversal en cada uno de los aspectos y momentos de la política pública. Las obligaciones que se desprenden de estos derechos son de carácter procedimental y sustantivo, y deben ser correctamente incorporadas a la política de modo que se materialicen en su implementación y no simplemente se queden en un reconocimiento inocuo en el papel.

En el caso de los derechos humanos al agua y al saneamiento, las obligaciones sustantivas que se busca garantizar se fundamentan en instrumentos de derecho internacional como la Observación General N° 15 del comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Informe del Relator Especial sobre el derecho al agua potable y el saneamiento del 27 de julio de 2017 (A/70/203) y el Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento del 27 de julio de 2016 (A/HRC/33/49). Estos últimos, si bien por sí mismos no son vinculantes, han sido entendidos por la Corte Constitucional como parte

del Bloque de constitucionalidad por ser desarrollos de los intérpretes autorizados de tratados de derechos humanos debidamente ratificados por Colombia.

La Observación General N° 15 desarrolla los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales buscan garantizar los derechos a un nivel de vida adecuado y al más alto nivel de salud física y mental, respectivamente. En el párrafo número cuatro hace referencia a otros instrumentos que reconocieron primero este derecho, enunciando de la siguiente manera:

El derecho al agua ha sido reconocido en un gran número de documentos internacionales, tales como tratados, declaraciones y otras normas. Por ejemplo, en el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se dispone que los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a "gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de [...] el abastecimiento de agua". En el párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño se exige a los Estados Partes que luchen contra las enfermedades y la malnutrición mediante "el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre".

Esta Observación, junto con los informes temáticos que la han actualizado, es central en el desarrollo de este derecho porque establece su contenido normativo, señalando tanto libertades como derechos. Las primeras hacen referencia a la posibilidad de mantener el acceso al suministro y no sufrir injerencias, mientras que los segundos apuntan a la existencia de un sistema de abastecimiento y gestión que ofrezca a toda la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua.

Estos contenidos normativos deben ser garantizados por el Estado a través de sus políticas, pues constituyen el mínimo de satisfacción del derecho humano al agua que ha sido reconocido como elemental e irrenunciable, y ha sido resaltados por nuestra jurisprudencia. La Corte Constitucional en la sentencia T-012 de 2019, haciendo referencia a la Observación General N° 15, los definió en los siguientes términos: "(i) disponibilidad: el suministro de agua para cada persona debe ser continuo y suficiente para cubrir las necesidades básicas de

uso personal y doméstico; (ii) calidad: el agua debe ser salubre para su consumo personal y doméstico; y (iii) accesibilidad: los servicios de abastecimiento de agua deben ser físicamente accesibles y económicamente asequibles para estar al alcance de todos los sectores de la población, sin discriminación alguna”.

Por otro lado, las obligaciones procedimentales no están supeditadas a un derecho humano específico, sino que son ineludibles para cualquier política pública. El fundamento más importante para este tipo de obligaciones lo encontramos en el Acuerdo de Escazú, sin embargo también ha sido desarrollado en otro tipo de instrumentos internacionales como la Observación General N° 15. Entre otras, se destacan las obligaciones procedimentales de acceso a la información, participación y no discriminación que son exigibles al Estado en todas sus actuaciones, en virtud de su obligación de garantía de los derechos humanos. De esta forma, son comunes a todas las políticas, sin importar el tema que aborden, y los indicadores que los miden no se centran en el contenido de ningún derecho humano en particular, su función es verificar que se esté respetando, protegiendo y promoviendo el principio de forma transversal. Es crucial mencionar que estas obligaciones procedimentales deben estar presentes en las etapas de formulación, implementación y evaluación de la política pública, y que su reconocimiento debe ser expreso y formal, pero también debe traducirse en acciones concretas que estén respaldadas por asignaciones presupuestales que permitan su adecuado cumplimiento.

1.2. Enfoque transversal de género

Este enfoque, así como los dos siguientes, se desprenden de la obligación transversal de no discriminación y su inclusión dentro de la política resultan centrales para cumplir a cabalidad con la garantía del derecho humano al agua. El Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento del 27 de julio de 2016 señaló que:

Las desigualdades de género existen en todos los países y en todos los aspectos de la vida social y se ponen de manifiesto en las grandes disparidades que hay entre los hombres y las mujeres por lo que respecta a su capacidad para acceder al agua, el

saneamiento y la higiene, gestionarlos y beneficiarse de ellos (Naciones Unidas, 2016, p. 3).

Partir de la comprensión de esta premisa, ubicándola en el contexto de nuestro país, es crucial para la correcta formulación, implementación y evaluación de una política incluyente y comprensiva de las consecuencias negativas que han tenido en el acceso al agua las desigualdades que históricamente han sufrido algunos sectores de la sociedad.

Este informe resume estas problemáticas en los siguientes términos:

cuando no se dispone de agua en una vivienda, las mujeres y las niñas son quienes principalmente se ocupan del agua y de la higiene en el hogar y sobre ellas recae básicamente la tarea de recoger agua. Entre otros problemas relacionados con la desigualdad cabe mencionar los que afectan al acceso al saneamiento, la higiene menstrual y los inodoros para las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y de género no definido y el creciente riesgo de violencia de género (Naciones Unidas, 2016, p. 6).

La conclusión que se desprende de esta caracterización son los efectos diferenciales que la falta de garantía del derecho humano al agua acarrea para mujeres, niñas y personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas.

La formulación de la nueva política del agua en Colombia es una oportunidad invaluable para reconocer esta problemática de forma transversal. Este reconocimiento pasa por un ejercicio consciente que tome la desigualdad de género como criterio para el análisis de la viabilidad de lo que se proponga en el marco de construcción de la política, y que adicionalmente se debe traducir en una mención expresa de la problemática y las estrategias para superarla, lo cual en algunas ocasiones se puede traducir en acciones afirmativas transitorias. De acuerdo con el Relator:

Es importante que en las políticas y estrategias se mencionen expresamente las diferentes experiencias de los hombres y las mujeres y los grupos marginados, ya que, de lo contrario, ciertos documentos que pueden parecer neutros en cuanto al género ocultarán importantes diferencias entre los sexos y, en la práctica, beneficiarán a

algunas personas más que a otras respecto del agua y el saneamiento (Naciones Unidas, 2016, p. 14).

Este enfoque debe integrar además el concepto de interseccionalidad y reconocer heterogeneidad de los grupos vulnerables que han sido mencionados. Diferencias económicas, étnicas, de ubicación geográfica, entre otras, deben ser tenidas en cuenta. La Corte Constitucional, en sus sentencias T-267 de 2018 y T-398 de 2019, ha sido enfática en señalar las afectaciones diferenciales que tienen en su salud y dignidad las niñas, mujeres y personas menstruantes privadas de su libertad y en situación de habitabilidad de calle.

Con esto en mente, se hace una invitación enfática a tener en consideración las recomendaciones del Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento del 27 de julio de 2016, para que de esta manera la política a formular contenga lineamientos tendientes a garantizar la igualdad de género en relación con el disfrute del derecho humano al agua.

1.3. Enfoque biocultural

Este enfoque está estrechamente relacionado con los derechos bioculturales que están en cabeza de las comunidades étnicas y que fueron definidos por la Corte Constitucional en la sentencia T-622 de 2016 de la siguiente manera:

hacen referencia a los derechos que tienen las comunidades étnicas a administrar y a ejercer tutela de manera autónoma sobre sus territorios -de acuerdo con sus propias leyes, costumbres- y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su forma de vida con base en la especial relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad. En efecto, estos derechos resultan del reconocimiento de la profunda e intrínseca conexión que existe entre la naturaleza, sus recursos y la cultura de las comunidades étnicas e indígenas que los habitan, los cuales son interdependientes entre sí y no pueden comprenderse aisladamente.

Así, la cosmovisión y costumbres de las comunidades étnicas debe ser tenido en cuenta de forma preferente a la hora de tomar decisiones respecto al manejo del recurso hídrico dentro de sus territorios.

Este enfoque tiene como eje central la participación, la cual se debe entender al menos en dos dimensiones:

por un lado, una esfera intracomunitaria, que implica su uso interno y conservación, poder determinar quién y cómo se accede al sistema local del recurso, y determinar las sanciones y formas de transferencia de derechos relacionados a la gestión hídrica; por otro, una esfera extracomunitaria, que implica su legitimidad como interlocutores sobre la toma de decisiones nacionales en el uso, acceso y destino del recurso natural (Buob, 2013, p.145).

La importancia de este enfoque reside en la relación particular que las comunidades étnicas tienen con los entornos que han habitado históricamente y la discriminación y marginalización que han vivido respecto a la garantía de sus derechos humanos. En un contexto donde la conflictividad alrededor del uso del recurso hídrico ha venido en aumento, estas comunidades deben ser reconocidas como actores relevantes con injerencia en la toma de decisiones en las esferas intracomunitarias y extracomunitarias.

1.4. Enfoque transversal de gestión comunitaria:

El enfoque transversal de gestión comunitaria busca el reconocimiento y la garantía de los derechos de las comunidades autogestoras de agua que han desarrollado un papel central en la labor de suministrar agua a poblaciones vulnerables en Colombia. De acuerdo con Salazar (2017):

La gestión comunitaria del agua para consumo humano en Colombia es una práctica histórica, democrática, provista de eficiencia social, entendida como la resolución progresiva de necesidades básicas de manera autogestionaria por parte de los colectivos asentados en territorios rurales o urbanos, que unen esfuerzos, construyen identidad y establecen sistemas autónomos para la toma de decisiones, creando o recreando con dicho accionar los derechos formalmente concebidos por la autoridad estatal (p. 22).

Esta definición da cuenta de una dimensión técnica y de infraestructura que ha sido importante en términos prácticos para lograr el abastecimiento de comunidades que de otra forma no tendrían acceso a este servicio, pero adicionalmente resalta la dimensión autogestionaria, identitaria y democrática que constituye el valor a agregado de este tipo de organizaciones. Así, la autogestión del agua se ha desarrollado a través de procesos estructurados y con una presencia importante en el país, ejemplo de esto es la Red Nacional de Acueductos Comunitarios que agrupa acueductos de ocho departamentos y cuenta con una ley propia que rige su quehacer. El enfoque de gestión comunitaria no debe limitarse a respetar y proteger este tipo de organizaciones, sino que debe promoverlas y apoyarlas, entendiendo la posibilidad y los beneficios de la articulación de distintas modalidades de prestación del servicio público de agua.

A continuación se presentan las principales propuestas realizadas desde el semillero de cambio climático y derechos humanos de la facultad de derecho de la Universidad de los Andes.

2. Gobernanza del agua desde el enfoque de género

Autora: Damaris Paola Rozo López

Los efectos del cambio climático se perciben principalmente por medio del agua. Este elemento es de vital importancia para la salud y la vida planetaria, debido a que, si se altera su ciclo natural, toda la vida se ve afectada (Fundación Aquae, 2021). Una de las manifestaciones del cambio climático es por medio de la alteración del ciclo del agua, ya que cuando el clima varía, se intensifican las sequías, las inundaciones, el deshielo de los manglares, el aumento del nivel del mar y las tormentas. En este sentido, la adaptación al cambio climático debe pasar por una gestión del agua que le apunte a una resiliencia climática, a través de una gobernanza hídrica que tenga como ejes transversales los derechos humanos, el enfoque de género y la no discriminación.

La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH) de Colombia estableció los objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción estratégica para el

manejo del recurso hídrico en el país entre el 2010-2022. Esta política se creó teniendo en cuenta los avances internacionales sobre la gestión integrada de los recursos hídricos como enfoque holístico para la gestión del agua¹. Dicho enfoque tiene como propósito “garantizar un desarrollo concertado de los recursos hídricos, terrestres y recursos adicionales relacionados, con el fin de optimizar el bienestar económico y social sin comprometer la sostenibilidad de los sistemas ambientales” (PNUD y WGA, 2006). Por ello, los principios de esta política se centraron en entender la gestión del agua como: (1) bien de uso público; (2) uso prioritario; (3) factor de desarrollo; (4) integralidad y diversidad; (5) unidad de gestión; (6) ahorro y uso eficiente; (7) participación y equidad; (8) información e investigación². Estos principios dieron lugar a seis objetivos centrados en la oferta, la demanda, la calidad, el riesgo, el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010).

En la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico encontramos que la participación de la ciudadanía se contempla especialmente en el objetivo seis de gobernabilidad, el cual en sus estrategias tiene: la participación, la cultura de agua y el manejo de conflictos (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010). La participación tiene como meta la creación e implementación de los Consejos de Cuenca, los cuales representan la principal instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica. Estos consejos son un escenario importante para la participación de la sociedad civil en asuntos hídricos. No obstante, desde un enfoque de derechos humanos los Consejos de Cuenca no garantizan el

¹ Tanto el concepto como los principios de la GIRH se expresaron en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente que tuvo lugar en Dublín, Irlanda, en 1992, así como en el Capítulo 18 de la Agenda 21, un documento de consenso que emergió de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992 (PNUD, 2006, p. 12).

² (1) bien de uso público (el agua es un bien de uso público y su conservación es responsabilidad de todos); (2) uso prioritario (el acceso al agua para consumo humano y doméstico tendrá prioridad sobre cualquier otro uso y en consecuencia se considera un fin fundamental del Estado); (3) factor de desarrollo (el agua se considera un recurso estratégico para el desarrollo social, cultural y económico del país por su contribución a la vida, a la salud, a bienestar, a la seguridad alimentaria y al mantenimiento y funcionamiento de los ecosistemas); (4) Integralidad y diversidad (la gestión integral del recurso hídrico armoniza los procesos locales, regionales y nacionales y reconoce la diversidad territorial, ecosistémica, étnica y cultural del país, las necesidades de las poblaciones vulnerables (niños, adultos mayores, minorías étnicas), e incorpora el enfoque de género); (5) unidad de gestión (cuenca hidrográfica es la unidad fundamental para la planificación y gestión integral descentralizada del patrimonio hídrico); (6) ahorro y uso eficiente (el agua dulce se considera un recurso escaso y por lo tanto, su uso será racional y se basará en el ahorro y uso eficiente); (7) participación y equidad (la gestión del agua se orientará bajo un enfoque participativo y multisectorial, incluyendo a entidades públicas, sectores productivos y demás usuarios del recurso, y se desarrollará de forma transparente y gradual propendiendo por la equidad social); (8) información e investigación (el acceso a la información y la investigación son fundamentales para la gestión integral del recurso hídrico).

derecho humano al agua (Castro-Buitrago, Vélez-Echeverri y Madrigal-Pérez, 2019). A su vez, estos Consejos deben autofinanciarse, lo que implica que el Estado no asume un rol activo frente a la promoción y el fortalecimiento de la participación en estos espacios³. En este sentido, la participación se ve limitada y es posible que se aumenten los conflictos por falta de espacios, equipos y materiales para que los Consejos de Cuenca sesionen. Se resalta que la imposibilidad de que algunos actores relevantes no puedan asistir a las reuniones implica que los Consejos no representen la visión y los conocimientos de los actores claves de la cuenca y que las poblaciones en condición de vulnerabilidad no sean tenidas en cuenta para el desarrollo de estos espacios (Castro-Buitrago, Vélez-Echeverri y Madrigal-Pérez, 2019).

Adicional a las dificultades anteriores, un aspecto a tener en cuenta en el punto de participación y las estrategias en el fortalecimiento de los Consejos de Cuenca es que no hay un enfoque de género. En esta medida se hace necesario trabajar en la transversalización⁴ de la perspectiva de género, con el fin de valorar las contribuciones tanto de las mujeres como de los hombres en el cuidado y la conservación del agua para el desarrollo comunitario. Continuar implementando políticas sin enfoque de género profundiza una inadecuada participación tanto de mujeres como de hombres, lo que entorpece los programas y proyectos dirigidos a la sostenibilidad de la gestión de los recursos hídricos (PNUD y WGA, 2006). Según el PNUD y WGA (2006), los “enfoques comunitarios de participación y gestión no han tenido éxito en abordar dichos temas, principalmente porque las comunidades con frecuencia son vistas como un conjunto de personas con un propósito común” (p. 13). Esta perspectiva de comunidad invisibiliza el hecho de que las comunidades se componen de individuos y grupos con diferentes niveles de poder, riqueza, influencia y capacidad que, a

³ 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 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018).

⁴ La transversalidad de género da cuenta del proceso de evaluación de las consecuencias, para mujeres y hombres, de toda acción planificada, incluyendo en esto a la legislación, las políticas y los programas, en cualquier área y a todo nivel. Es una estrategia para hacer de las inquietudes y experiencias de las mujeres, así como las de los hombres, una dimensión integral en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera de evitar que se perpetúen las desigualdades entre mujeres y hombres (GWP, 2014p. 7).

su vez, tiene posibilidades distintas de expresar sus necesidades, preocupaciones y derechos. Asimismo, se resalta que:

Las comunidades están compuestas por grupos de interés rivalizantes. Ahí donde escasean los recursos, existe una competencia en pos de los suministros, y quienes se encuentran en el extremo inferior del espectro de poder – las mujeres y los hombres pobres – prescinden de ellos (PNUD y WGA, 2006, p.13).

De acuerdo a lo anterior, la transversalización del enfoque de género de la nueva Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico puede ser útil en el análisis, la planificación, la ejecución y la evaluación de los programas y proyectos para abordar los problemas de gestión, asignación y seguimiento de los recursos hídricos. Para ello, se pueden considerar las siguientes estrategias:

1. Reconocer las desigualdades y las diferencias entre las mujeres y los hombres (relaciones de poder al interior de las comunidades, relaciones intradomésticas e intrafamiliares, restricciones diferentes a la participación, capacidades de participación diferentes, beneficios percibidos de la participación)⁵.
2. Entender que el género es un factor que influye en la forma en que las personas responden tanto a nivel individual como colectivo. Los hombres y las mujeres enfrentan obstáculos distintos y recurren a recursos distintos cuando intentan participar, confrontar a un funcionario local o asistir a una sesión de capacitación (PNUD, 2006)
3. Reconocer que las destrezas y el conocimiento de las mujeres son cruciales para una gestión del agua eficiente y efectiva (GWP, 2014).
4. Reconocer que las mujeres son un elemento central en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.

⁵ Ver PNUD (2006). GUÍA DE RECURSOS Transversalización del enfoque de género en la gestión del agua.

5. Involucrar a las mujeres, a los hombres y a los grupos sociales vulnerables en las iniciativas de gestión integrada de los recursos hídricos para fortalecer la eficacia y la eficiencia de los proyectos⁶.
6. Impulsar y potenciar los liderazgos de las mujeres en los procesos de participación para el cuidado, la protección y la gestión de los cuerpos hídricos.
7. Generar datos desagregados por género para la planificación y la toma de decisiones estratégicas con perspectiva de género y de empoderamiento de la mujer en el sector hídrico (GWP, 2014).
8. Fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación sensibles al género. Con el desarrollo de metas e indicadores con sensibilidad de género se puede lograr que el sistema sea flexible y adecuado a su finalidad (GWP, 2014).
9. Asegurar que las contribuciones de las mujeres y los grupos sociales vulnerables sean tenidas en cuenta en los procesos de elaboración, implementación y seguimiento de proyectos del sector hídrico.

Estas estrategias le apuntan al reconocimiento de las diferencias de roles, derechos y responsabilidades entre hombres, mujeres y la relación entre ellos. Así, no solo se plantea un enfoque de género centrado en la dicotomía hombres/mujeres, sino que además se consideran sus cualidades, conductas e identidades en gran medida formadas por los procesos de socialización. Por tanto, en una nueva Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, que tenga como eje transversal el enfoque de género, se debe tener en cuenta las desigualdades de poder y del acceso a las decisiones y a los recursos. Esto permite entender y tener presente en los procesos de toma de decisión que las mujeres y los hombres se encuentran influenciados por realidades históricas, religiosas, económicas y culturales diferentes y cambiantes en el tiempo, por lo que su participación, contribuciones y propuestas son centrales para la gobernanza del agua en tiempos de emergencia climática y de defensa de los derechos humanos.

⁶ Ver PNUD y Banco Mundial. (2001). Voice and Choice for Women - Linkages on Demand, Gender and Poverty from 44 Water Schemes in Asia and Africa; A World Bank review of 121 rural water supply projects y; Wijk-Sijbesma (2001). IRC Study of Community Water Supply and Sanitation projects.

3. Gobernanza, bioculturalidad y derechos humanos

Autora y autores: Natalia Guerrero; Mateo González y Diego Jaramillo

La actual Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico consagra como su objetivo 6 “consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico”, donde entiende gobernabilidad como “un proceso que considera la participación a múltiples niveles más allá del Estado, en donde la toma de decisiones incluye no solamente a las instituciones públicas, sino a los sectores privados, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general”. Frente a este punto, es importante precisar que la Política confunde la gobernabilidad con la gobernanza, estando la primera relacionada con la capacidad del gobierno para cumplir sus fines y la segunda con la participación social. En consonancia con el objetivo mencionado, el principio 7 establece que la gestión del agua se orientará bajo un enfoque participativo, donde se incluirá a las entidades públicas, los sectores productivos y demás usuarios del recurso.

Un importante problema de la noción que se acoge en la Política es que no se menciona expresamente a las comunidades locales, quienes tienden a sufrir la mayoría de las consecuencias de las intervenciones en el territorio y a tener menor incidencia en el manejo de los recursos locales. De la mano de lo anterior, es un error el hecho de que se parta de una situación de igualdad entre los actores (instituciones públicas, los sectores privados, las ONG's y la sociedad civil). Lo más frecuente es que las entidades públicas y privadas cuenten con un mayor nivel de influencia debido a su poder económico y político, lo que, desde un inicio, los sitúa en una situación de ventaja frente a la sociedad civil, específicamente las comunidades locales. De esta forma, la Política ignora estas relaciones de poder que han ocasionado importantes problemas para las comunidades al momento de participar e incidir en materia ambiental.

Ahora, retomando la importancia de la generación y acceso a la información para la gobernanza ambiental, también es importante resaltar las deficiencias del principio 8 de la Política, que trata lo relacionado con información e investigación, mencionando que son elementos fundamentales para la gestión integral del recurso hídrico. El hecho de ver a la

información e investigación como un elemento en la generación de conocimiento hace que se ignore su faceta de derecho humano conectado con la participación y gobernanza. Esto puede ser una de las causas que conducen al problema identificado en la página 83 de la Política Nacional: el poco interés de la ciudadanía en participar en la gestión del recurso hídrico. El hecho de que se piense que la información le pertenece a las instituciones y no a las comunidades podría explicar porque los ciudadanos no se apersonan de la gestión del recurso hídrico. En relación con la información, también existe un problema de alta relevancia relacionado con la evaluación de la política actual.

En segundo lugar, y relacionado con la bioculturalidad, en la Política se establece adecuadamente el principio de integralidad y diversidad en el cual se reconoce “la diversidad territorial, ecosistémica, étnica y cultural del país”. No obstante, cuando se aborda el Objetivo 1 y se menciona la conservación y restauración de los ecosistemas clave para la regulación de la oferta hídrica, no se hace referencia a esa diversidad que fue establecida a través de dicho principio. Así, se establece la importancia de la preservación, restauración y protección de estos ecosistemas, pero no se introduce efectivamente la importancia de las comunidades étnicas junto con la preservación de sus tradiciones y arraigos culturales. De esta forma, cuando se menciona a lo largo del documento la existencia de condiciones ecológicas, económicas y sociales dentro de las cuencas objeto de los planes de ordenación y manejo, se hace referencia a la intervención de entidades estatales, pero no se establece una participación de las comunidades que están siendo directamente afectadas con toda la planeación.

Con lo anterior, se estaría violando lo establecido por la Corte Constitucional, y anteriormente explicado, y se asignará en su totalidad al Estado el poder de decisión sobre estos territorios, privando completamente a las comunidades de sus derechos bioculturales. Por esto, se contempla un gran vacío de participación por parte de estos grupos, además de una negligencia por parte del Estado al no establecer claramente un medio de acción para hacer efectivo el principio que fue establecido en un inicio sobre la “integralidad y diversidad”.

Adicionalmente, en el apartado Riesgo, se establece la necesidad de “medidas de mitigación y adaptación para la reducción de los riesgos asociados a la oferta hídrica resultantes de los

fenómenos de variabilidad climática y cambio climático”. Sobre esto, a parte de reiterar sobre la ausencia de la mencionada sobre la participación de las comunidades en este proceso, se debe resaltar el gran aporte que podrían realizar estas por medio del conocimiento producto de vivir en estos ecosistemas durante generaciones algo que, nuevamente, no se tuvo en cuenta. En todo caso, se considera que esta participación conjunta con el Estado puede derivar en una política más completa en esta área.

Por otro lado es importante resaltar que al igual que ocurre con las comunidades locales, en ningún momento del texto se menciona expresamente los derechos humanos y su subclase los derechos culturales. En un tema que transversalmente contiene aspectos trascendentales para las vidas de las personas, es de esperarse la mención al menos de gracia de los derechos humanos, cúspide de la protección de las garantías mínimas de existencia humana, que el Estado como gestor y garante debería preponderar en temas de interés público como es el desarrollo de la Política Nacional del Agua. Infructuoso sería el desarrollo de metas y objetivos sin la mera noción de la importancia de los derechos humanos en la materialización de actividades que pueden llegar a incidir directamente en las esferas internas de las comunidades y en últimas, en la continuación de sus tradiciones como comunidades con enfoques bioculturales.

Asimismo, además de las problemáticas a la omisión sistemática de los derechos humanos, en el texto se evidencian protocolos de monitoreo y control de la política al finalizar la misma. De esta forma garantizar una evaluación acertada, transparente y abierta, no solo por cumplir con los deberes democráticos intrínsecos a las políticas nacionales que afectan la vida de todos, todas y todes sino para lograr evidenciar los logros y los fracasos, reevaluar los errores y construir desde lo construido para garantizar el desarrollo de una Política Nacional del agua que contribuya a la resolución de conflictos y en la consecución de metas. Esta dinámica es físicamente imposible debido a la falta de acceso a la información sobre el tema y a la poca democratización que ha tenido el desarrollo de la misma. En últimas, como no hay información, se hace imposible el desarrollo de principios democráticos como el control ciudadano y la participación civil en la evaluación y construcción de recomendaciones y soluciones de la Política Nacional del Agua futura.

Teniendo en cuenta los problemas identificados en la anterior sección, consideramos importante realizar una serie de propuestas para la nueva política, con el fin de corregir los vacíos identificados.

Frente a lo dicho sobre el objetivo 6 y principio 7 relacionados con la gobernanza y la participación, es importante que se reconozca específicamente a las comunidades locales como actores principales y fundamentales en la gestión del recurso hídrico, donde se parta de una relación de desventaja frente a los demás actores, tales como las entidades públicas y el sector privado. Teniendo esto en cuenta, lo anterior se podría complementar consagrando como un fin el alcance de la igualdad material en materia de participación por medio de la formulación de acciones afirmativas en favor de las comunidades, amparadas por el artículo 13 de la Constitución Política. Se generaría así un llamado a formular políticas o medidas dirigidas a favorecer a las comunidades locales con el fin de eliminar las desigualdades económicas y sociales que enfrentan frente a los demás actores en materia de participación ambiental, así alcanzando una mayor incidencia y representación (Corte Constitucional, C-371 de 2000). Todo esto considerando que garantizar la igualdad material es una obligación del Estado, en virtud del artículo 13.

Ahora, en relación con el principio 8 sobre información e investigación, es importante que se reconozca la información como un derecho humano, creando obligaciones de generación y acceso en cabeza del Estado. La página 82 de la política actual enlista importantes problemas relacionados con la generación, tales como bajo nivel de conocimiento e información que apoye la toma de decisiones en la planificación del recurso hídrico, poca información sobre los servicios ambientales relacionados con el agua, bajo conocimiento sobre el potencial hidrogeológico del país, información insuficiente de los usuarios del recurso hídrico superficial y subterráneo, entre otros. Es importante entonces aplicar un enfoque de derechos humanos que genere obligaciones al Estado relacionados con la Por otro lado, en lo que respecta a la participación de las comunidades étnicas, la Corte implementó una serie de protocolos comunitarios bioculturales. A través de estos se pretende brindar una serie de herramientas legales y administrativas a las comunidades étnicas para defender sus

derechos frente a terceros. Así, lo que se busca es promover la interacción y el diálogo entre los diferentes sujetos que pueden verse relacionados en la política a desarrollar o en el territorio étnico determinados (Corte Constitucional Sentencia T-622, 2016). Esta participación debe tratarse de lograr no solo durante la construcción y desarrollo de la política, sino también durante la evaluación y monitoreo de la misma, en razón de los principios democráticos y sociales que rigen a este país como Estado Social de Derecho.

Por último, se hace importante que el Estado en cabeza de los órganos competentes considere la incorporación transversal no solo de los derechos humanos, como mínimo categórico, sino el desarrollo de los derechos bioculturales como elemento de vital importancia para la protección de las “minorías” culturales, étnicas, raciales y sexuales. De esta forma, cambiar las dinámicas generadas con las comunidades, y la naturaleza, en la construcción, desarrollo, implementación y evaluación de sus políticas nacionales del agua.

4. Propuestas de la ciudadanía recopiladas

Las propuestas que a continuación se incluyen fueron presentadas por ciudadanos y ciudadanas a través de un formulario que fue elaborado por la clínica MASP con el objetivo de abrir el debate respecto a cuáles son aquellos puntos centrales que deberían ser incorporados a la nueva política del agua.

Propuesta 1:

“De manera muy especial propongo se plantee la obligación de las generaciones presentes con el derecho de las generaciones futuras, esta ética debe soportarse con los principios jurídicos ambientales de precaución; equidad intergeneracional; y solidaridad. El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico, Los Estados Partes deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua sin discriminación, evitando que distribución desigual están agravando la pobreza ya existente. Observación general N° 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) En Colombia el derecho al mínimo vital Sentencia T-426 de 1992, artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y

Culturales). el artículo 8º que prevé la obligación de proteger las riquezas naturales del país, dentro de las que se debe incluir el agua (p. ej. Sentencia T-760 de 2015), artículo 79 que exige la protección de las fuentes hídricas (p. ej. Sentencia T-891 de 2014), el artículo 365 que define la necesidad de asegurar la existencia de redes de acueducto y alcantarillado para todos los habitantes del territorio nacional (p. ej. Sentencia C-126 de 1998), y el artículo 80 que dispone “el manejo planificado de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución...”. (p. ej. Sentencia T-100 de 2017). Se debe obligar de alguna manera al estado como representante legal del elemento vital "agua" para que se comprometa con la declaratoria de la emergencia climática, para el cuidado de las fuentes hídricas del país, para que como principal propietario de los recursos naturales, se obligue en el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, para que reforme su política de exploración y explotación minero energética. Insistir en la necesidad de la ratificación del acuerdo de Escazú”.

Propuesta 2:

“Falta un componente en la política en cuanto a la información, incluir un marco como el De gestión integral que incluya las relaciones aguas arriba y abajo, falta en el marco donde se considere al agua como ente transversal a múltiples actores, falta que el marco se articule con las otras políticas existentes (ecosistemas, gestión del riesgo, humedales, agua potable y saneamiento básico, entre otros), la política debe ser un ente articulador de instituciones”.

Propuesta 3:

“ayudar a toda los barrios, las localidades, las comunidades a hacer sus mapas hídricos, de necesidades y capacidades en torno al agua”.

Propuesta 4:

“Protección de los reservorios naturales de agua, caso municipio de Vergara”.

Referencias

- Buob, L.C. (2013). " Algunas reflexiones para la protección del derecho al agua de los pueblos indígenas ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos", Revista IIDH, 57. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32272.pdf>
- Castro-Buitrago, E., Vélez-Echeverri, J., y Madrigal-Pérez, M. (2019). *Gobernanza del agua y Consejos de cuenca: análisis desde los derechos humanos al agua y a la participación ambiental*. Recuperado de: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/2990/2745>
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-622 de 2016, (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: 10 de noviembre de 2016). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-267 de 2018, (M.P. Carlos Bernal Pulido: 10 de julio de 2018). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2018/T-267-18.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-012 de 2019, (M.P. Cristina Pardo Schlesinger: 22 de enero de 2019). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-012-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-398 de 2019, (M.P. Alberto Rojas Ríos: 29 de agosto de 2019). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm>
- Fundación aquae. (2021). *Efectos del cambio climático sobre el agua*. Recuperado de: https://www.fundacionaquae.org/agua-cambio-climatico-efectos/?gclid=Cj0KCOiAanaeNBhCUARIsABEee8UinbpyokAJu2T1ltpqv3NX4ZlmgU-5ekkPaqXgflbSTChy5flA63MaAsg_EALw_wcB
- GWP. (2014). *Estrategia de género de GWP*. Recuperado de: https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam_files/estrategia-de-genero-de-gwp_espanol_cam.pdf
- Maharaj, N. et al. (1999). *Mainstreaming gender in water resources management: Why and How. Background Paper for the World Vision Process, Paris, France. World Water Vision Unit*. Recuperado de: <http://www.iiav.nl/nl/ic/water/index.html>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Politica-nacional-Gestion-integral-de-recurso-Hidrico-web.pdf>

- PNUD y GWA. (2006). *GUÍA DE RECURSOS Transversalización del enfoque de género en la gestión del agua*. Recuperado de: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/environment-energy/resource-guide--mainstreaming-gender-in-water-management-spanish.html>
- ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), *Observación general N° 15 (2002) : El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 20 Enero 2003, E/C.12/2002/11, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/47ebcbfa2.html>
- ONU, Asamblea General, *Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento*, A/70/203 (27 de julio de 2015), disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10149.pdf>
- ONU: Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento*, A/HRC/33/49 (27 Julio 2016), disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/57cd865e4.html>
- Salazar, Bibiana. (2017). "Organizaciones comunitarias, sujetas y garantes del derecho humano al agua", *Revista Agua Bien Común*, (4). Disponible en: <http://corpenca.org/2017/agua-bien-comun-no4-gestion-comunitaria-del-agua/>