

La cumbre de Johannesburgo protocoliza un viraje en la gestión ambiental que ha conducido a casi todos los Estados Latinoamericanos a desmontar paulatinamente la institucionalidad ambiental creada a partir de la Cumbre de Río de Janeiro en 1992. Se establece así la prevalencia de los acuerdos comerciales sobre todos los demás aspectos. La crisis ambiental se profundiza. Dicha crisis coincide con la tendencia a la comercialización de los bienes comunes en particular el agua.

documento 17 de 75

Colombia: el agua, crisis y privatización

La gestión ambiental después de Johannesburgo

Es indudable que asistimos a una redefinición de la gestión ambiental, en el mundo, en América Latina, con algunas excepciones, y desde luego en Colombia. Dicha redefinición se viene imponiendo al calor de los acontecimientos y por el impulso de los intereses dominantes a nivel global y nacional.

Un primer contexto al que es necesario referirse es al internacional. Este fue sufriendo cambios paulatinos a partir de la Conferencia de Río de Janeiro que si bien creó un clima favorable para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible no logró traducir dicho clima en grandes realizaciones concretas.

Hoy en día es casi un consenso que la Cumbre de Johannesburgo, denominada por los ambientalistas como la “Cumbre de los acuerdos desdichados”, significó la protocolización de un viraje en donde a pesar de la insistencia en políticas ambientales en torno al tema del agua, el saneamiento básico y la lucha contra la pobreza, se abandona la pretensión de un desarrollo sostenible,

que fue la gran esperanza que iluminó las deliberaciones y conclusiones de Río. Elmar Rompczyk, sociólogo alemán, quien trabajó en Colombia, en el proyecto "Somos SINA", entre 2000 y 2003, reflexiona sobre el anterior proceso de la siguiente manera: "Sin embargo, también desde Río creció continuamente la gran desilusión. Se evidenció rápidamente que la implantación de la Agenda 21 no podría alcanzarse sin drásticas reformas políticas y económicas. Esto ha significado automáticamente una confrontación a gran escala entre los usuarios actuales de la política del despilfarro en el sector de energía, en la industria automotriz, en los procesos químicos de alimentos etc, y los defensores de las formas sostenibles de vida, con un uso restrictivo de materias primas de toda clase, ante todo agua, suelos y energía"³.

Según el mismo autor los siguientes han sido los impedimentos decisivos en la búsqueda del desarrollo mundial sostenible: el debilitamiento de los Estados nacionales por el proceso de globalización; la influencia de los actores transnacionales empujando la globalización; la participación limitada de las sociedades civiles en las decisiones estratégicas; la imposición de los beneficios individuales del mercado sobre los compromisos con la política de desarrollo sostenible y finalmente la injerencia de los intereses del complejo militar industrial.⁴

La tendencia protocolizada en Johannesburgo ha hecho carrera en la mayoría de los Estados Nacionales Latinoamericanos que en el breve lapso de tres años han implementado la readecuación de su institucionalidad ambiental, adaptándola a la nueva perspectiva centrada en los aspectos puntuales antes señalados: manejo del agua, saneamiento básico y lucha contra la pobreza. Y no es que se esté en desacuerdo con tales objetivos, los cuales son desde luego deseables. Es que los mismos, desligados de un replanteamiento profundo del modelo de desarrollo imperante pueden resultar inalcanzables y las acciones correspondientes meras soluciones parciales e incompletas, permanentemente a la zaga de los problemas crecientes.

En Colombia dicho proceso se inició con sucesivos recortes al mecanismo de las licencias ambientales a fin de flexibilizar las condiciones para las inversiones nacionales y extranjeras y prosiguió con la fusión de los ministerios de desarrollo y medio ambiente para dar paso al nuevo Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, en el cual lo ambiental ha venido perdiendo importancia. A continuación se intentó una modificación en gran escala de la Ley 99 de 1993 mediante un proyecto presentado al

Senado en la legislatura del 2003. Dicho proyecto fracasó, en medio del repudio de los ambientalistas y por la oposición a la pérdida de autonomía regional que agenciaron sectores del Congreso vinculados a las Corporaciones Autónomas Regionales y fue finalmente archivado.

A partir de lo anterior se optó por la presentación de reformas sectoriales: ley de páramos, ley forestal y más recientemente el proyecto de ley No. 365 de 2005, “por el cual se establecen medidas para orientar la planificación y administración del recurso hídrico en el territorio nacional”, comúnmente conocido como “Ley del Agua”. El primero fue archivado. El segundo, a la fecha de escribir esta ponencia, está pendiente de ser aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes y constituye la apertura de la explotación en gran escala de las selvas colombianas a las multinacionales de la madera. El tercero, en la misma línea de los anteriores, es decir encaminado a profundizar la privatización y mercantilización de la naturaleza es el objeto del presente análisis y cierra un ciclo que representa la renuncia gubernamental a la pretensión de un “desarrollo sostenible” en nuestro país, proclamado por la Constitución de 1991 y la Ley 99 de 1993.

¿Por qué y para qué una ley del agua?

La exposición de motivos de la ley, que es el documento mediante el cual se justifica la propuesta del proyecto, no indica claramente cuáles son las nuevas circunstancias que hacen necesaria la expedición de esta Ley. Esta ausencia o falta de claridad no es cosa de poca monta pues la problemática del agua condensa, en el mundo actual y en Colombia, el grave problema ambiental contemporáneo. En efecto, se trata de un bien escaso en la medida en que menos del 1% del total del agua del planeta es agua dulce disponible. Esta situación se ve agravada por fenómenos como el aumento de la población que para el año 2025 crecerá en un 57% sobre el número actual de habitantes (6.100 millones de personas); por la sobreexplotación de los acuíferos si se tiene en cuenta que el consumo mundial de agua se dobla cada veinte años; por la contaminación debido a que en el “tercer mundo” el 90% de las aguas residuales se depositan sin tratamiento en ríos y arroyos y en los países industrializados millones de kilos de herbicidas e insecticidas (500 millones de kilos en solo Estados Unidos); por la deforestación que ha conducido a que solo la quinta parte de las selvas del planeta sean sostenibles pero incluso estas pueden desaparecer en las próximas décadas; por el calentamiento global pues se calcula que hacia el 2080 la concentración de gases de efecto invernadero podrían duplicar los

niveles preindustriales provocando un aumento promedio de la temperatura de 2,5°C en general y 4°C en las masas continentales y finalmente por el grave efecto de las represas, para mencionar solo algunos de los preocupantes factores que nos han conducido a una angustiada crisis del agua⁵.

En el anterior contexto el territorio colombiano forma parte de dos de las últimas reservas de agua dulce del planeta que son los Andes y la Amazonía (la región andina y Brasil contienen el 20% del agua dulce del planeta), las cuales se convierten en estratégicas para los países del primer mundo teniendo en cuenta que estos no poseen reservas de importancia y que muchos de sus acuíferos están contaminados⁶. Para solo mencionar un caso, y de acuerdo con el trabajo de la investigadora de Indepaz, Martha Alica Duque, los Estados Unidos tienen contaminados sus ríos y lagos en un 40 por ciento. La mitad de su población depende del agua subterránea y existe un déficit de esta calculado en 13.600 millones de metros cúbicos.

Los anteriores aspectos no son siquiera mencionados en la exposición de motivos del proyecto de Ley. Brilla igualmente por su ausencia un análisis sobre la tendencia mundial a la privatización del agua. El mercado mundial del agua es uno de los más dinámicos, tanto en lo relativo al servicio público de suministro del agua⁷ como respecto al embotellamiento de agua para la venta. En este último aspecto el crecimiento es impactante⁸. Según Barlow y Clarke, en el "Oro Azul", de 1.000 millones de metros cúbicos que se embotellaban en 1970 se pasó a 84.000 millones en el 2.000. En este último año las ventas ascendieron a 22.000 millones de dólares e importantes empresas productoras de bebidas como Coca-Cola y Pepsi-Cola se han vinculado al negocio de embotellamiento y venta de agua.

Frente a los anteriores dos fenómenos, crisis y tendencia a la privatización, que no dejan de estar interconectados, no es clara la posición del Gobierno Nacional. ¿Cómo se prepara para garantizar el consumo de los colombianos y las necesidades de nuestro propio desarrollo, frente a la demanda internacional que con seguridad presionará sobre estos recursos y para ello propenderá por el libre acceso y la privatización?

La privatización ha traído como consecuencia un encarecimiento del agua para los usuarios ahora convertidos en "clientes". En Francia, según Barlow y Clark, en la obra citada, ha representado un incremento del 150%, desde que se produjo la privatización. En Colombia la privatización de algunos aspectos de la operación de la empresa de Acueducto de Bogotá ha generado aumentos de

tarifas del 126% para el estrato uno, de 58% en el estrato dos y de 55% en el estrato tres, en el período comprendido entre 2001 y 2003, según denunciaba el Concejal Fernando Rojas⁹.

La exposición de motivos del proyecto ignora los anteriores aspectos, sin embargo hace del riesgo de desabastecimiento, que para el año 2025 afectará, según el IDEAM, al 69% de la población colombiana, el motivo fundamental para la presentación del proyecto, cuyo propósito central es, según la misma exposición: "... asegurar la disponibilidad presente y futura del agua como elemento estratégico para el desarrollo sostenible de la nación".

Dicho riesgo resulta paradójico, como la propia exposición de motivos lo reconoce, porque Colombia es un país privilegiado en el contexto internacional en cuanto a disponibilidad de agua. La escasez que se presenta en la cuenca hidrográfica del Caribe y en la zona Andina, se deriva entonces de causas antrópicas. Sin embargo no se profundiza suficientemente en las mismas. El problema aparecía establecido con mucha mayor precisión en la Estrategia Nacional del Agua, elaborada en 1996. Según esta: "Dicha problemática tiene como factor determinante las formas de ocupación del territorio y los sistemas de producción, dentro de los cuales los sistemas tecnológicos son particularmente significativos, como factores que alteran las condiciones de regulación del ciclo hídrico; es decir, la relación básica *suelo - agua - vegetación - aire* y la relación sistémica entre los diferentes pisos altitudinales, creando los desfases en la disponibilidad espacial y temporal de la oferta y las condiciones de calidad de la misma, condiciones que explican los conflictos en la relación *oferta - demanda* hídrica y por tanto las limitaciones al desarrollo sostenible"¹⁰. La problemática del agua en Colombia es una consecuencia del modelo de desarrollo que tenemos, que no se caracteriza precisamente por seguir la lógica de los ecosistemas.

Finalmente y sin hacer un análisis de la política nacional del agua que se fundamentó en la Estrategia Nacional del Agua mencionada y sin evaluar el sistema de concesiones que se aplica en Colombia desde hace medio siglo y que fue afinado por el Código de Recursos Naturales y el Decreto 1541 de 1978, se propone una flexibilización y ampliación de las concesiones, profundizando de esta manera el camino a la privatización del agua en gran escala.

Concesiones y privatización

El agua ha sido tradicionalmente en Colombia un bien de uso público y su administración y manejo ha estado a cargo del Estado. Los particulares han accedido al uso y aprovechamiento del agua

mediante el sistema de concesión que hasta ahora y por espacio de casi treinta años ha estado regulado en el Código de Recursos Naturales y en el Decreto Reglamentario 1541 de 1978.

El proyecto de ley sin que medie un estudio ni un análisis de cual ha sido el impacto que este sistema ha tenido en la evidente disminución de la oferta hídrica en Colombia, y cuales son los nuevos retos en un mundo globalizado, opta por mantenerlo, profundizarlo y flexibilizarlo. Para ello se consagran básicamente las siguientes figuras y criterios:

1- Concesiones de larga duración. Hasta cincuenta años cuando se trate de prestación de servicios públicos de agua potable, de generación de energía y de realización de obras de interés público, es decir en los campos en que funcionarán las inversiones más rentables para el capital privado, particularmente el transnacional. En los demás casos hasta veinte años, que es un período mucho menor pero igualmente considerable.

2- La posibilidad de hacer cesión de la concesión con autorización de la autoridad competente. Sin embargo esta autorización no es necesaria cuando la cesión solo involucra el cambio de titular, es decir prácticamente en todos los casos pues el cambio del titular es el objeto mismo de la cesión. En estas condiciones se crearía un mercado de títulos de concesión. Avanzamos así en el camino no solo de la privatización sino de la mercantilización del agua.

3- Los criterios que orientan todo el régimen de las concesiones son puramente económicos en tanto atienden a la naturaleza de la actividad propuesta, el período de recuperación de la inversión y la previsión de un tiempo suficiente para que la explotación sea rentable.

Frente a un fenómeno como la escasez de agua y en un mundo globalizado, el sistema de concesiones simplemente abre las puertas para que las transnacionales del agua conviertan la crisis en oportunidad para obtener ganancias a costa de la necesidad y la angustia de los seres humanos.

Lo anterior se complementa con una planeación centralizada que parte de un "Plan hídrico nacional" cuya elaboración se encarga al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. Su cumplimiento es obligatorio por las Corporaciones Autónomas Regionales y por los Municipios y Distritos que deben adaptar los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial al mismo y a los Planes de Ordenación de Cuencas que elaboren dichas Corporaciones. Se retrocede así en el proceso de descentralización

y autonomía regional consagrado en la propia Constitución Nacional. Tanto la Constitución de 1991 como la Ley 99 de 1993, habían establecido el territorio como la unidad de planificación y para ello esta última había previsto, en su artículo quinto, la expedición de un “estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento”. La ausencia de dicho estatuto, después de casi doce años de vigencia de la Ley, conduce a que las actividades que se desarrollen en el territorio no necesariamente correspondan a la lógica de los ecosistemas que lo componen, con resultados desastrosos. En estas condiciones la renuncia a planificar el conjunto del territorio a partir de su sentido natural, hace que la ordenación de las cuencas, que pretende impulsar la ley, en el mejor de los casos venga a ser un paliativo de una situación que no puede resolverse en la cuenca misma pues lo que en ella ocurre y en particular lo que sucede en el curso de agua como tal, es el resultado de las actividades que se realizan en el conjunto del territorio.

El agua, ¿derecho o necesidad humana?

En la polémica mundial sobre el agua se vienen enfrentando dos concepciones. El Foro Mundial del Agua realizado en La Haya en marzo de 2000 y organizado por el Banco Mundial y las empresas comercializadoras del agua, defienden el principio del agua como necesidad humana y apuntalan en ella la idea de cobrar los costos del suministro del agua, lo cual se vincula a la privatización y comercialización de la misma. A esta concepción se respondió desde la sociedad civil y muchos gobiernos locales con el “Foro Alternativo Mundial del Agua”. Este evento registra dos ediciones, la primera en Florencia en el 2003 y la segunda en Ginebra en Marzo del presente año. En ambas ocasiones se ha reafirmado el principio del agua como derecho humano, el cual se liga al estatuto del agua como bien común y al financiamiento colectivo del acceso al agua para garantizar su uso por cualquier persona independientemente de su capacidad económica.

En el caso colombiano, la Ley 99 de 1993, en el numeral quinto del artículo primero, había establecido el principio que otorga prioridad al consumo humano, acercándose más a la concepción del agua como un derecho humano, que por consiguiente debe garantizarse a toda persona. El proyecto de ley propone la consagración de dos principios que apuntan más a considerar el agua como una necesidad y por tanto continuar abriendo paso al cobro de los costos de su suministro independientemente de la capacidad económica de las personas. Estos son: el principio de “importancia estratégica del agua” que hace énfasis en su necesidad para

garantizar el “desarrollo económico, social y cultural del país” y, estrechamente ligado a este, el principio de “eficiencia” que propende por “la racionalidad en su asignación y uso, de manera que los beneficios socioeconómicos y ambientales derivados de las políticas e inversiones públicas y privadas que se desarrollen sean siempre superiores a sus costos”.

El artículo segundo del proyecto, sobre “principios”, establece que se aplicarán los establecidos en el Código de Recursos Naturales y en la Ley 99, “en tanto sean acordes con lo previsto en la presente ley”. Queda entonces clara la orientación del proyecto: subordinar el derecho humano al agua a los intereses comerciales de las empresas que la vienen convirtiendo en una mercancía.

Sitio Web (URL):

<http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/22588>

Autor(es): Rafael Colmenares Faccini |