

La posible creación de mercados de agua y la gobernabilidad de este recurso en Colombia.

Comentarios sobre el proyecto de ley del agua

Manuel Rodríguez Becerra

Profesor titular, Facultad de Administración, Universidad de los Andes.

Recibido el 16 de septiembre de 2005, aprobado 31 de octubre de 2005.

PALABRAS CLAVES: Ley del agua, planificación, administración, gestión, agua.

RESUMEN En la actualidad se está tramitando un proyecto de Ley del Agua en el Congreso de la República, presentado a su consideración por el Gobierno Nacional, mediante el cual "se establecen medidas para orientar la planificación y administración del recurso hídrico en el territorio nacional." Se trata de la segunda reforma del gobierno del Presidente Alvaro Uribe relacionada con la gestión del agua en Colombia. En efecto, al principio de su gobierno se expidió la Ley de 2003 de creación del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), a partir del anterior Ministerio del Medio Ambiente, al cual se le trasladaron las

funciones de vivienda, agua potable, saneamiento básico y desarrollo territorial, antes en cabeza del Ministerio de Desarrollo que se clausuró. Este ensayo tiene como objetivo hacer un examen de algunos aspectos críticos del proyecto de ley, tal como fue aprobado en primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, y también efectuar algunas consideraciones sobre la marcha del MAVDT como autoridad nacional del agua, debido a que ambas reformas están encaminadas a fortalecer la gobernabilidad de este recurso en Colombia.

¿ASCENSO DE LA PRIORIDAD DEL AGUA EN LA AGENDA PÚBLICA?

El agua es hoy uno de los únicos temas del medio ambiente y de los recursos naturales renovables que no ha perdido importancia en la agenda de la política pública en los últimos años, si se compara con lo sucedido en la década de los años noventa. En efecto, en este período el tema del medio ambiente, los recursos naturales renovables y el desarrollo sostenible alcanzó un lugar prioritario en el ámbito de las relaciones internacionales, así como en el ámbito de las políticas domésticas de la mayor parte de países del globo. Este último fue el caso de Colombia, como se expresó en la reforma de las políticas e instituciones del medio ambiente y los recursos naturales renovables, adelantada en el período, la cual se considera como una de las más ambiciosas de su género adelantadas en la América Latina; y que, en gran parte, fue una respuesta a los acuerdos alcanzados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992. La situación hoy es bien diferente: la prioridad del tema ha declinado en las agendas global y nacional -un fenómeno que también se observa en Colombia-, no obstante las advertencias sobre las graves consecuencias que acarrearía tal desatino (Rodríguez, 2005).

Que el agua sea un tema al cual merezca hoy especial atención internacional y doméstica, en comparación con otros temas ambientales, se explica por diferentes factores: las crecientes alarmas sobre su escasez en un futuro relativamente cercano, en diversos países y regiones del planeta; el gran déficit en la provisión de agua potable y saneamiento básico existente en el mundo en desarrollo, un hecho que llevó a colocar su drástica reducción entre las metas del milenio; y el creciente interés del sector privado, y en particular las multinacionales del agua, en expandir sus actividades en este negocio -desde el agua embotellada hasta los acueductos de las megalópolis-; un asunto que para algunos resulta una buena noticia y para otros una especie de maldición.

EN BÚSQUEDA DE LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN COLOMBIA

En los últimos quince años, se han realizado diversas reformas relacionadas con la política del agua, y se han expedido normas que las desarrollan: 1) la Constitución de 1991 que consagra un conjunto de artículos sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible (cerca de 50), los derechos culturales y territoriales de las minorías étnicas -que incluyen los usos de los recursos naturales para las comunidades indígenas y negras-, y la prestación de los servicios públicos. 2) La Ley 99 de 1993 de creación del Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental y expedición de otras disposiciones.; mediante ella, se establece a Minambiente como ente rector de la política para la administración y protección del agua a nivel nacional, y se ubica la máxima autoridad regional en las corporaciones autónomas regionales. Esta ley complementó y modificó el Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente expedido en 1974, el cual conjuntamente con la Constitución y la Ley 99 constituyen los tres ejes fundamentales de la legislación ambiental en Colombia. 3) La Ley 142 de 1994, o Ley de Servicios Públicos, mediante la cual se establece que la provisión de agua potable y el saneamiento básico puede ser prestado por el sector privado, y se establecen las condiciones y modalidades para el efecto. 4) La Ley 388 de 1987 de ordenamiento territorial (que constituye un medio para la protección y buen uso de los recursos hídricos toda vez que el tipo de intervención que se efectúe en el territorio tiene consecuencias directas sobre la salud de las cuencas hidrográficas). 5) El Decreto 1729 de 2002¹ que reglamenta los artículos 312 a 323 del Código de Recursos, que dispone que la ordenación de una cuenca tiene por finalidad planear el uso y manejo sostenible de los recursos de ésta, para "mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y

1 La reglamentación de las cuencas en ordenación se regía por el Decreto 2857 de 1981, el cual fue reciente y expresamente derogado por el Decreto 1729 de agosto 6 de 2002.

particularmente de sus recursos hídricos” y que prevé se efectúe ese proceso de ordenamiento mediante un proceso gradual a partir de la priorización que establezcan las autoridades regionales a partir de los criterios que sobre el particular establezca el IDEAM. 6) La Ley de 2003 de creación del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), que fusiona en esta entidad las competencias de máxima autoridad nacional en materia de gestión ambiental del agua, provisión de agua potable y saneamiento básico.

A través del análisis del conjunto de normas mencionadas y su desarrollo reglamentario, así como de su implementación a través de diversos y múltiples planes, programas, instrumentos y acciones para el uso y protección del agua, adelantados por los sectores público y privado y las organizaciones de la sociedad civil (a nivel nacional, regional y local), es que se puede dilucidar qué es, cómo es y en qué medida se ejecuta la política del agua en Colombia, tomada como un todo.

En últimas, el significado de las mencionadas reformas debe evaluarse desde la perspectiva de su incidencia en el mejoramiento de la gobernabilidad, noción esta que “aplicada al agua se refiere a la capacidad de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sostenible de los recursos hídricos. En dicha definición se incluye la capacidad de diseño de políticas públicas que sean socialmente aceptadas, orientadas al desarrollo sostenible del recurso hídrico, y de hacer efectiva su implementación por los diferentes actores involucrados.” (Peña y Solanes, 2003). En otras palabras, la gobernabilidad tiene dos caras íntimamente relacionadas: la capacidad de formular políticas adecuadas y la capacidad de implementarlas. Esas capacidades requieren la construcción de consensos, el montaje de sistemas de gestión -leyes, agencias públicas nacionales y regionales, conocimientos e información, prácticas, y la administración adecuada del sistema que supone participación social y desarrollo de competencias. Juzgar desde el marco del desarrollo sostenible en qué medida es adecuada la formulación de una polí-

tica del agua –o uno de sus componentes, como sería el proyecto de ley del agua bajo consideración- o juzgar el impacto de la ejecución de esa política, -o de uno de sus componentes como es el caso de cada una de las reformas mencionadas y sus desarrollos en planes, programas, etc.-, implica evaluarla desde diversos ámbitos: la sostenibilidad ecológica del recurso; la sostenibilidad social (en el caso de Colombia, la medida en que contribuya a desterrar la pobreza y la inequidad social); la sostenibilidad económica (o la eficacia y eficiencia con que el uso de este recurso contribuye al crecimiento económico); y la sostenibilidad cultural (o la medida en que incorpora y respeta las tradiciones de las diversas culturas en relación con el recurso hídrico). Además, para hacer una evaluación del impacto de una política se requiere, como ha sido señalado por diferentes autores, de un plazo que no debería ser menos a los diez años (Sabatier, 1999).

No es posible aproximarse aquí a la evaluación de la marcha del conjunto de las reformas mencionadas en relación con el manejo del agua. Lo único que se puede anotar es que al hacer un balance de los últimos quince años se encuentra que, al mismo tiempo que se han hecho avances sustantivos en diversos aspectos, hay muchos vacíos y falencias que deben ser superados para mejorar su gobernabilidad (FNA, 2005; Rudas, 2005; Uribe, 2005). Sin embargo, resulta pertinente examinar la marcha del Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial (MAVDT), puesto que en caso de aprobarse el proyecto de ley del agua el destino de esta nueva legislación, como en general del sistema nacional para la gestión del recurso, estará profundamente vinculado al rumbo que tome la agencia nacional del agua, recientemente reformada.

LA REFORMA DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL NACIONAL DEL AGUA

Diversos hechos e indicios han llevado a señalar que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, producto en la práctica de transferir diversas funciones del clausurado Ministerio de De-

sarrollo al anterior Ministerio del Medio Ambiente, es hoy más débil que antes de que se emprendiera esta reforma, a principios del año 2003. En efecto, parecería que la magnitud de las tareas inherentes a las funciones de vivienda, así como los imperativos del actual gobierno de mostrar resultados en el corto plazo en esta materia, ha traído como consecuencia que el Ministerio haya concentrado allí sus energías, relegando a un segundo plano las funciones referentes a los servicios de agua potable y saneamiento básico, y a un tercer plano la gestión ambiental. En particular, la capacidad del Ministerio para formular y dirigir las políticas orientadas a prever los daños ambientales, conservar y restaurar los recursos naturales renovables y el medio ambiente (entre ellos el agua), así como para crear las condiciones para su uso sostenible, parece haber declinado como se expresa en la reducción de los recursos técnicos y humanos en áreas críticas de su quehacer². Además, hasta la fecha, las áreas de agua potable, saneamiento básico y desarrollo territorial han funcionado como compartimentos estanco dentro del MAVDT, en relación con las áreas ambientales. Para algunos su incidencia a nivel nacional parecería haber decaído e relación con la que tenían cuando se ubicaban en el antiguo Ministerio de Desarrollo. Los más optimistas podrían argüir que la situación descrita es en gran parte expresión del proceso de transición institucional, mas se debe tener en cuenta que la motivación original de la creación del MAVDT no fue la de mejorar la gobernabilidad del sector ambiental y del agua, sino la de cumplir la promesa hecha durante la campaña presidencial del actual Jefe de Estado de reducir el número de ministerios. En su momento, algunos consideraron que transferir las funciones de agua potable y saneamiento básico al Minambiente no era correcto en virtud de que colocaba en una misma entidad las funciones de juez (velar por la protección ambiental) y parte

(velar por los intereses de uso). Pero en contraste con esta última posición, otros consideramos que es posible superar el problema señalado mediante un adecuado arreglo institucional; el MAVDT ofrece grandes oportunidades de fortalecer la capacidad del país para gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables. En particular, el conjunto de sus funciones le permitirían poner en marcha un manejo integrado del agua “con el fin de enfrentar la creciente escasez del recurso en las áreas más habitadas del país, sin duda uno de los problemas ambientales más graves del presente y del futuro. Resolverlo no sólo incluye las necesarias actividades de provisión de agua potable y saneamiento básico. Se requiere también controlar las fuentes de contaminación industrial y agrícola, así como utilizar una aproximación ecosistémica para la gestión del agua que considere de dónde procede el recurso, a qué usos puede ser dedicado, y qué se necesita en términos de conservación, restauración y manejo de las cuencas para asegurar su calidad y cantidad” (Rodríguez, 2004). Además, el MAVDT tiene ahora todas las funciones atinentes al proceso dirigido a la formulación y puesta en marcha de los planes de ordenamiento territorial (POT), antes repartidas entre éste y el Mindesarrollo, un hecho que le permitiría orientar este proceso en forma más articulada y que podría tener un impacto muy positivo en el manejo de los recursos hídricos.

O en otras palabras, el futuro la gobernabilidad del agua está muy ligada a la superación de la actual situación del MAVDT, mediante el desarrollo de las funciones que la ley le otorga a partir de la concepción del manejo integrado. Si no se logra contar con una autoridad nacional fuerte, la puesta en marcha de una ley del agua simplemente podría resultar una quimera.

2 Por ejemplo, la división de ecosistemas, vital para coadyuvar a la formulación y puesta en marcha de políticas integradas del agua, cuenta hoy con 15 expertos en comparación con hace tres años cuando contaba con 30. Además, el Ministerio ha perdido algunos de los más valiosos técnicos en esta materia en el período. (Fuente: director de Ecosistemas, conversación personal, 2005).

EL PROYECTO DE LEY DEL AGUA: MERCADOS Y EQUIDAD

El Gobierno Nacional ha justificado el proyecto de ley en la urgente necesidad de responder en forma adecuada a los retos que enfrenta el país ante las proyecciones de escasez de agua estimadas por el IDEAM. Se plantea que el proyecto de ley tiene como propósito orientar la planificación y la administración del recurso hídrico, a partir de las siguientes consideraciones: “1) A nivel organizativo: Vacíos en el marco legal para la planificación y la administración, que requieren precisar competencias y directrices; carencias en las capacidades de las autoridades ambientales, entre las cuales se destaca la falta de armonización de instrumentos y la falta de precisión en el uso de instrumentos económicos y financieros; y limitantes en la participación ciudadana. 2)

A nivel económico y administrativo: Incertidumbres en la seguridad jurídica a los usuarios; y condiciones de ineficiencia económica el uso del agua; 3) A nivel de planificación: Las inconsistencias en el desarrollo del territorio” (FNA, 2005).

Recientemente, se inició un necesario debate público sobre el proyecto de ley de agua que fue aprobado en primera vuelta en la Comisión V del Senado de la República.³ Para unos el proyecto es altamente prioritario mientras que para otros no es pertinente, puesto que los asuntos en él contemplados podrían resolverse a partir de la reglamentación de la legislación hoy vigente. Para estos últimos, resultaría más sabio revisar y actualizar el Código de los Recursos

Naturales y del Medio Ambiente, que ya cumplió 30 años de existencia y cuya factura conceptual y jurídica se considera muy positiva, por parte de los tratadistas del derecho ambiental en los ámbitos global y nacional (Brañes, 2001). Mediante esta última alternativa se buscaría mantener una legislación integrada y evitar los riesgos inherentes a la fragmentación del Código en piezas no siempre coherentes y armónicas, como sería la situación que se está presentando con las diferentes iniciativas legislativas en materia de aguas, bosques y páramos entre otros (FNA, 2005).

Me concentraré ahora en el asunto más crítico del proyecto, a juicio de muchos observadores: la introducción de mercados de aguas en Colombia (Colmenares, 2005; FNA, 2005; Getches, 2005; Solanes, 2005).⁴ No me voy a referir, entonces, ni a otros problemas del proyecto, ni a sus fortalezas ni virtudes puesto que el espacio de este ensayo no lo permite.

El proyecto de ley crea el mercado de aguas al introducir la posibilidad de que el concesionario pueda “traspasar el derecho al uso y aprovechamiento del recurso hídrico que se le ha concedido” (Art. 18). En el proyecto se tratan en detalle los aspectos relacionados con las concesiones de agua, una modalidad existente en el Código de los Recursos Naturales. Según aquel “la concesión es la autorización que una autoridad pública competente otorga para que una persona natural o jurídica, pública o privada, utilice el agua de dominio público para usos definidos, con un caudal por un término determinado” (Art. 12).

3 En el debate ha participado activamente el Foro Nacional Ambiental (FNA), entidad que tiene como objetivo hacer el seguimiento a la política ambiental de Colombia. El FNA ha realizado dos eventos con participación de expertos internacionales y nacionales: 1) “Foro Proyecto de Ley de Agua,” Bogotá, Universidad de los Andes, Auditorio Alberto Lleras, miércoles 15 de Junio de 2005; 2) “Taller sobre experiencias de concesiones y mercados del agua,” Bogotá, Facultad de Administración, Universidad de los Andes (salones Club de Ejecutivos), viernes 26 de agosto, 2005. El presente escrito se basa en gran parte en las presentaciones y discusiones adelantadas en estos eventos. El Foro es una alianza conformada por siete organizaciones: Fundación Angel Escobar, Fundación Natura, Ecofondo, Fescol, GTZ-Colombia, Fundación Tropenbos, y Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.

4 Este ensayo no se ocupa de la controversia sobre la pertinencia de utilizar el mercado como una estrategia para la eficiente y eficaz asignación del agua. Se encuentran posiciones muy articuladas que a partir de un conjunto de supuestos sobre el agua como bien público rechazan esa posibilidad. Véase Rafael Colmenares, 2005.

De acuerdo a las mejores prácticas a nivel internacional, las concesiones de aguas se entregan cuando haya caudales disponibles; se asegure el suministro de agua potable de la población; no se afecten derechos de terceros; se asegure el caudal ecológico, es decir la corriente mínima que garantice la conservación de los recursos hidrobiológicos y los ecosistemas asociados; y cuando a juicio de la administración el pedido sea consecuente con el interés público del uso de las aguas (Getches y Solanes, 1998). A excepción de la afectación de los derechos a terceros, todas estas condiciones se incluyen en el proyecto. Sin embargo, es necesario aclarar la definición que, a modo transitorio, se establece para caudales ecológicos mínimos (“se considerará como tal el caudal permanente en la fuente durante el 90% del tiempo” [Art. 21]) puesto que no se precisa a qué lapso del tiempo se refiere. Se debe, también, establecer que, para otorgar una concesión de aguas subterráneas, se requiere conocer en forma precisa la relación existente entre éstas y las aguas superficiales; la experiencia ha mostrado que el no hacerlo ha conducido en muchos casos a la disminución de los caudales superficiales, como consecuencia de la extracción de aguas subterráneas (Solanes, 2005).

En contraste con las concesiones, en el proyecto no se establece prácticamente ninguna condición para efectuar el traspaso, un hecho que de conformidad con la experiencia internacional es muy inconveniente. Seguramente, se arguya que las condiciones serán materia de reglamentación mediante decreto o resolución ministerial. Pero tal modalidad no sería en absoluto razonable, puesto que los requisitos tanto para el otorgamiento de concesiones como para su cesión deben tener una jerarquía de ley a fin de prevenir su manipulación por parte de intereses particulares. A partir de las lecciones ganadas en otros países, para un adecuado funcionamiento de un mercado de aguas la ley debe establecer: la prohibición del traspaso de los caudales que no hayan sido utilizados por el concesionario (o una previsión dirigida a evitar procesos especulativos, es decir a que se solicite la

concesión de caudales más allá de lo requerido, con el fin de obtener beneficios económicos injustificados en la medida que se incremente la escasez en el futuro); la no afectación de otros usuarios como consecuencia de la transferencia; la debida consideración de los intereses locales y ambientales en caso de posibles transferencias entre cuencas o fuera del área; y el mantenimiento después del traspaso de las mismas condiciones para el uso y aprovechamiento del agua establecidas en la concesión (exceptuando las situaciones a que den lugar las tres previsiones previas) (Getches, 2005; Solanes, 2005; Solanes y Getches, 1998).

En la previsión referente a la “no afectación de otros usuarios” (a este respecto la ley solo se refiere a asegurar los caudales por ministerio de ley), en un país como Colombia, el otorgamiento de los derechos al uso y aprovechamiento del agua, así como su transferencia, deberían tener como condición fundamental que se asegure el acceso equitativo desde el punto de vista social. Ello incluye prever una clara constatación del respeto por el derecho a los usos consuetudinarios, en particular de los grupos de la población más vulnerable, entre los cuales se destacan las minorías étnicas y los grupos de campesinos por debajo de la línea de pobreza. Una ley del agua debe contribuir a aligerar los problemas de pobreza e inequidad, y de ninguna manera a empeorarlos (Uribe, 2005). Es un hecho que en nuestro país cobra hoy especial importancia si se toma en cuenta el reciente informe sobre desarrollo humano de las Naciones Unidas que ubica a Colombia en el puesto 11 entre los países más inequitativos del globo (PNUD, 2005).

Para el efecto, sería conveniente efectuar un estudio sobre la forma como la asignación de los derechos del agua, y la posible creación de un mercado de los mismos, incide en el tema de la equidad social.

El no establecimiento, en forma explícita y clara, de condiciones tanto para las concesiones como para las transferencias ha generado en muchos países problemas sociales y ambientales de consideración, no han garantizado una eficiente asignación del

agua desde la perspectiva económica, o han acabado detonando difíciles y perjudiciales litigios en el ámbito doméstico e internacional. Las lecciones han sido duras y todos los que han enfrentado esos problemas se han visto en la necesidad de modificar su legislación con el fin de introducir condiciones para otorgar las concesiones o para hacer los traspasos. Son procesos ampliamente documentados tanto para países desarrollados (Getches, 2005; Cantin, 2004; Horn, 2003) como en desarrollo, incluyendo a los países latinoamericanos (Solanes, 2005; Donoso et al., 2004). Los casos exitosos de mercados de agua también se encuentra ampliamente documentados y en ellos surge el establecimiento de unas claras condiciones como uno de los factores que explican los resultados obtenidos (Getches, 2005; Mariño y Kemper, 1999). Pero esos éxitos y fracasos de otros países no parecen haber sido tomados en cuenta por el proyecto de ley.

Se ha subrayado que la no existencia de condiciones explícitas para los mercados de aguas podría colocar a la nación en una situación de vulnerabilidad frente a intereses foráneos. En efecto, la ausencia de condiciones ha sido el principal causal para que algunas naciones de América Latina hayan sido condenadas por tribunales internacionales a pagar millonarias compensaciones a corporaciones multinacionales, en litigios sobre mercados de aguas. El ejemplo más mencionado es el de la Argentina que durante el Gobierno de Menem otorgó cerca de un centenar de contratos de concesiones sin prácticamente ninguna exclusión, una situación que ha generado diversos litigios a nivel nacional e internacional (FNA, 2005). O en otras palabras, además de las consideraciones sociales y ambientales, se hace necesario el establecimiento explícito de las condiciones señaladas con miras a blindar el interés nacional, más aún en un contexto caracterizado por una creciente internacionalización de la economía, entre cuyos detonantes se encuentra el posible tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

Desde otra perspectiva, la apertura de los mercados de aguas en Colombia enfrentaría restricciones organizacionales y de información que deben ser tomadas en cuenta para su puesta en marcha. Así, el otorgamiento de derechos de acceso al agua y la cesión de los mismos tienen como pre-requisito contar con un sistema de información tanto puntual como agregada que permita conocer los niveles de compatibilidad entre los recursos disponibles y las concesiones de uso, el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos con el fin de establecer los caudales mínimos que garantizan su sostenibilidad ambiental, así como disponer de un completo catastro de los usuarios. En forma similar, el establecimiento de los mercados de aguas supone la existencia un sistema de gestión con la capacidad para verificar con solvencia el cumplimiento de las normas vigentes, monitorear las concesiones y transferencias de derechos de uso y establecer si los actores regulados por las normas están cumpliendo con los límites establecidos por las mismas. Existe bastante consenso en señalar que, en general, estos pre-requisitos no se cumplen, en general, en Colombia (FNA, 2005; Rudas, 2005).

En este punto es relevante reconocer que la información sobre los ecosistemas del país y el estado del medio ambiente ha mejorado sustantivamente en los últimos quince años, como producto de la creación de un conjunto de centros de investigación dependientes del Minambiente. En el caso del agua, ello se materializa en las realizaciones del IDEAM y el INVEMAR, y en algunos de los sistemas de información de las corporaciones autónomas regionales. Además, se reconoce que Colombia cuenta hoy con un sistema de gestión ambiental descentralizado y mucho más fuerte que el existente hace quince años, al mismo tiempo se observa que las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) son muy heterogéneas, encontrándose desde aquellas que brillan por su excelencia, hasta aquellas que se caracterizan por su desgreño administrativo y corrupción.

En otras palabras, el Sistema Nacional Ambiental no cumple aún con los pre-requisitos de gestión e

información para la creación de mercados de aguas a lo largo y ancho del país.

En síntesis, el proyecto adolece de vacíos en su articulado que deben ser corregidos para garantizar que la creación de los mercados de aguas cumplan con los criterios exigidos por el desarrollo sostenible del recurso. Pero, al mismo tiempo, el proyecto debe reconocer que en Colombia el grado de gobernabilidad del agua existente no permite la creación de los mercados en todo el territorio nacional, en particular ante las graves carencias en la información requerida, la debilidad para el control y monitoreo de las concesiones y transferencias de las mismas a nivel regional, y la debilidad del MVADT. Resultaría entonces necesario introducir un artículo que prevea la gradualidad en la creación de los mercados de agua, estableciendo por ley los requisitos mínimos que deberían cumplir los sistemas de gestión de las CAR y de las otras entidades pertinentes, para iniciar su apertura en las regiones de su jurisdicción. Además, debería tomarse también en consideración la situación de orden público, puesto que sería altamente arriesgado establecer estos mercados en aquellos territorios en los cuales predominan grupos armados ilegales, ya que estos y sus asociados seguramente buscarían controlarlos, como ha sido y está siendo el caso con otros recursos naturales (Cárdenas y Rodríguez, 2004).

BIBLIOGRAFÍA

- Ballesteros, Maureen y otros. 2005.
Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas.
Santiago de Chile: CEPAL.
- Brañes, Raúl. (coord.) 2001.
El Desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y su Aplicación.
México, D.F.: PNUMA.
- Cantín, Bernard. 2004.
“Canada Using Market-Based Instruments for Water Demand Management.”
Ottawa: Policy Research Initiative, <http://policyresearch.gc.ca/>
- Cárdenas, Martha y Rodríguez Manuel (Editores). 2004.
Guerra, medio ambiente y sociedad.
Bogotá, Foro Nacional Ambiental.
- Donoso, Guillermo y otros. 2004.
 Mercados y derechos de aguas: experiencias y propuestas en América del Sur.
Santiago de Chile: CEPAL.
- Colmenares Faccini, Rafael. 2005.
“Comentarios al proyecto de Ley de Agua.” Documento presentado en el “Foro Proyecto de Ley de Agua,” Bogotá, Universidad de los Andes, Auditorio Alberto Lleras, miércoles 15 de Junio de 2005.
En *Foro Nacional Ambiental (FNA), Policy paper 5.*
- Foro Nacional Ambiental. 2005.
Memoria del “Foro Proyecto de Ley de Agua,” Bogotá, Universidad de los Andes,
Auditorio Alberto Lleras, miércoles 15 de Junio de 2005.
En *Foro Nacional Ambiental (FNA), Policy paper 8.*
- Getches, David. 2005.
“Mercados del agua en los Estados Unidos: un éxito mezclado.”
Conferencia dictada en el “taller sobre experiencias de concesiones y mercados de agua”, Bogotá, Facultad de Administración, Universidad de los Andes, viernes 26 de agosto 2005.
En *Foro Nacional Ambiental (FNA), Policy paper 10.*
- Horn, David. 2003.
“Are water markets a potential ally or a dangerous trap for the environment?”
Journal of Future Directions International, March 2003.

- Mariño, Manuel and Kemper, Karin E. 1999.
Institutional frameworks in successful water markets: Brazil, Spain and Colorado-USA.
Washington, D.C.: The World Bank. World Bank Technical Paper No. 427.
- Peña, Humberto, y Solanes, Miguel. 2003.
Gobernabilidad efectiva del agua en las Américas, un tema crítico.
Santiago de Chile: Global Water Partnership, CEPAL.
- PNUD. 2005.
Informe Sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual.
New York: PNUD.
- Rodríguez Becerra, Manuel. 2005.
“La política exterior ambiental de Colombia en el ámbito global.”
En Ardila, Martha; Cardona, Diego; y Ramírez Socorro. *Colombia y su política exterior en el siglo XXI.* Bogotá: FESCOL, CEREC, pp. 145-213
- Rodríguez Becerra, Manuel. 2004.
“El Régimen de Protección Ambiental de Colombia”, en Fernando Cepeda Ulloa, Fortalezas de Colombia.
Bogotá: Editorial Planeta.
- Rudas Lleras, Guillermo. 2005.
“Comentarios sobre concesiones y permisos, tasas ambientales e instrumentos financieros en la legislación de agua”. Documento presentado en el “Foro Proyecto de Ley de Agua,” Bogotá, Universidad de los Andes, Auditorio Alberto Lleras, miércoles 15 de Junio de 2005.
En *Foro Nacional Ambiental (FNA), Policy paper 6.*
- Sabatier P. A. , and Jenkins-Smith, H. 1999.
“The Advocacy Coalition Framework”
en P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process.*
Boukder: Westview Press, págs., 117-155.
- Solanes, Miguel, y Getches, David. 1998.
Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico.
Washington, D.C.: BID.
- Solanes, Miguel. 2005.
“Algunas observaciones al proyecto de Ley del Agua”. Conferencia dictada en el “Taller sobre experiencias de concesiones y mercados de agua”,
Bogotá, Facultad de Administración, Universidad de los Andes, viernes 26 de agosto 2005. En imprenta, *Foro Nacional Ambiental (FNA).*
- Uribe Botero, Eduardo. 2005.
“La descentralización en el manejo de los recursos hídricos: asunto de equidad, transparencia y eficiencia.”
Documento presentado en el “Foro Proyecto de Ley de Agua,” Bogotá, Universidad de los Andes, Auditorio Alberto Lleras, miércoles 15 de Junio de 2005. En *Foro Nacional Ambiental (FNA), Policy paper 7.*