

Agua, derechos humanos y gobernanzas

Aportes para la democratización de
la gestión del agua en Colombia

Mauricio
Madrigal-Pérez

siglo EDITORIAL

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES / FACULTAD DE DERECHO

DERECHO
Y
SOCIEDAD

Agua, derechos humanos y gobernanzas
*Aportes para la democratización
de la gestión del agua en Colombia*

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
Ciencias Sociales y Humanidades

Colección
DERECHO Y SOCIEDAD

Director
Libardo José Ariza Higuera

Universidad de los Andes / Facultad de Derecho
Bogotá, Colombia

Agua, derechos humanos y gobernanzas
*Aportes para la democratización
de la gestión del agua en Colombia*

Mauricio Madrigal-Pérez

Agua, derechos humanos y gobernanzas : aportes para la democratización de la gestión del agua en Colombia / Mauricio Madrigal Pérez. — Bogotá : Siglo Editorial : Universidad de los Andes, 2025.

páginas. — (Biblioteca universitaria. Ciencias sociales y humanidades. Colección derecho y sociedad / director, Libardo José Ariza Higuera)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-958-665-885-0 (impreso) — 978-958-665-886-7 (epub) — 978-958-665-887-4 (pdf)

1. Conservación del agua—Aspectos jurídicos—Colombia 2. Derechos humanos—Colombia 3. Política ambiental—Fundamentos—Colombia 4. Gestión ambiental—Aspectos jurídicos—Colombia

CDD: 346.86104691 ed. 23

CO-BoBN– a1158377

© Mauricio Madrigal-Pérez

La presente edición, 2025

© Siglo del Hombre Editores S.A.

Siglo Editorial

Carrera 31A No. 25B-50, Bogotá, D. C.

+57 318 351 3462

<http://libreriasiglo.com>

© Universidad de los Andes | Facultad de Derecho

Vigilada Mineducación

Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.

www.uniandes.edu.co

Diseño de carátula

Yully Paola Cortés Hernández

Imagen de carátula tomada de Raw Pixel:

<https://www.rawpixel.com/image/5948635/free-public-domain-cc0-photo>

Diseño de la colección y armada electrónica

Precolombi EU, David Reyes

ISBN: 978-958-665-885-0

ISBN PDF: 978-958-665-887-4

ISBN EPUB: 978-958-665-886-7

DOI: <https://doi.org/10.51573/Andes.9789586658850.9789586658874>

Impresión

Panamericana Formas e Impresos S.A.

Calle 65 n.º 95-28, Bogotá, D. C.

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida total ni parcialmente, ni registrada o transmitida por sistemas de recuperación de información, en ninguna forma y por ningún medio ya sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo y por escrito de la editorial.

Índice

CONSIDERACIONES INICIALES.....	13
CAPÍTULO 1. GOBERNANZA DEL AGUA:	
MIRADAS, LÍMITES Y PROPUESTAS	21
1.1. ¿Cómo se estructuran y comprenden las gobernanzas del agua?	21
1.2. Críticas a la gobernanza del agua	32
1.3. Diálogos necesarios en las gobernanzas del agua.....	38
1.3.1. In-justicias hídricas y conflictividad por el agua	39
1.3.2. Democracia, participación y bioculturalidad	43
CAPÍTULO 2. CÓMO EVALUAR LAS GOBERNANZAS	
DEL AGUA DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS.....	57
2.1. Presupuestos teóricos de las gobernanzas del agua desde el enfoque de derechos humanos	60
2.1.1. Acceso a la información y la participación en la toma de decisiones como derechos humanos	60
2.1.2. Prevención y manejo de los conflictos por el agua.....	62
2.1.3. Los derechos humanos al agua y el saneamiento	68
2.2. Revisión de modelos de evaluación de las gobernanzas en la gestión del agua	72
2.3. Propuesta de mecanismo de evaluación.....	87
2.3.1. Bases del modelo de gobernanza del agua	90

2.3.2. Acceso a la información en los sistemas de gestión del agua	91
2.3.3. Derecho de participación en los sistemas de gestión del agua	93
CAPÍTULO 3. COLOMBIA ANFIBIA: ENTRE LA BIOCULTURALIDAD, EL CONFLICTO Y LA INEQUIDAD	
3.1. Bases del sistema jurídico ambiental colombiano	96
3.2. La bioculturalidad desde la complejidad.....	100
3.3. Conflictos por el agua en Colombia: manejo estatal y algunos casos emblemáticos	107
3.3.1. Río Atrato.....	110
3.3.2. Hidroituango.....	113
3.3.3. Páramo de Santurbán.....	114
3.4. Bases del modelo de gobernanza del agua de Colombia	116
3.4.1. Configuración histórica	116
3.4.2. Los derechos humanos al agua potable y saneamiento (DHAS) en Colombia	119
3.4.3. Generalidades del régimen del agua como servicio público.....	123
3.4.4. Protección jurídica del agua o derecho de aguas en Colombia	127
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	
4.1. Análisis de los hallazgos en las respuestas	139
4.1.1. Bases para una nueva política nacional del agua	139
4.1.2. Reconocimiento constitucional del derecho humano al agua y el saneamiento (DHAS).....	142
4.1.3. Sistemas comunitarios de gestión del agua	144
4.1.4. Integración de la gestión del agua para la conservación y los servicios públicos de agua potable y saneamiento	147

4.2. Análisis del acceso a la información	
en la gobernanza del agua	148
4.2.1. El derecho de acceso a la información	
ambiental en el ordenamiento jurídico	
colombiano	150
4.2.2. Análisis del acceso a la información	
sobre el agua en el ámbito nacional.....	155
4.2.3. Análisis del acceso a la información	
sobre el agua en el ámbito regional.....	159
4.3. Análisis de la participación en la gobernanza	
del agua	161
4.3.1. Derecho de participación en el régimen	
jurídico del agua a escala nacional	164
4.3.2. Análisis del derecho de participación	
ambiental en el ámbito regional	168
4.4. Deliberación, gestión comunitaria y derechos	
humanos: bases para un nuevo modelo	
de gobernanza del agua en Colombia	170
4.4.1. La deliberación.....	171
4.4.2. Gestión comunitaria desde la bioculturalidad	
y como elemento transversal de la	
gobernanza del agua.....	177
4.4.3. Los derechos humanos como enfoque central	
de la gobernanza del agua	180
CONSIDERACIONES FINALES	185
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	195
SOBRE EL AUTOR.....	229

Para Mariana, mi amor, mi compañera de vida.
Para Alma, mi hija, mi vida.

Consideraciones iniciales¹

Estudiar el agua desde el Derecho debería partir del reconocimiento de las relaciones de poder existentes en su gestión, de la comprensión de las crisis ambientales —de biodiversidad, contaminación y cambio climático— y el rol de los modelos de desarrollo económico en estas crisis. En esencia, el agua en el Derecho debe comprenderse como una relación hidrosocial, cambiante, dinámica y flexible. Su configuración como elemento de la naturaleza esencial para la vida en todas sus formas y, desde allí, como un asunto prioritario para el Derecho, constituye un tema de investigación sumamente enriquecedor y clave en el ámbito de los derechos humanos. Lo es en la medida en que las crisis ambientales son la principal amenaza para los derechos humanos, agudizan las desigualdades y revictimizan a las personas y grupos sociales tradicionalmente marginados y empobrecidos. Esa relación hidrosocial, en la que confluyen concepciones, tradiciones, historias y coyunturas,

¹ Esta investigación hace parte de la tesis doctoral desarrollada por el autor en el periodo 2019-2022 para optar por el título de doctor en derechos humanos en la Universidad Carlos III de Madrid, España. Tesis que fue defendida con éxito en julio de 2022. En ese marco, el presente libro recoge los principales hallazgos de la tesis, en especial aquellos relacionados con el análisis de la gobernanza institucional del agua. Es decir, este libro se enfoca en la dimensión institucional de la gobernanza del agua, en los procesos reglados, que se enmarcan en políticas de agua gubernamentales.

ha sido integrada en el Derecho desde la narrativa del agua como un recurso, como parte de los servicios que la naturaleza les brinda a los seres humanos, como un objeto jurídico que tiene el fin principal de satisfacer las necesidades humanas sin reconocerlas explícitamente y por lo tanto invisibilizando esas formas diversas de comprender y gestionar el agua.

La magnitud de las crisis ambientales, descritas en la actualidad más como un colapso ecológico, es enorme y pone en riesgo las condiciones que hacen posible la vida en todas sus formas, en especial la humana. Esa magnitud se visibiliza en una serie de estudios liderados, entre otros, por el científico sueco Johan Rockström, director del Instituto Potsdam, sobre los límites de la salud planetaria. En total, son nueve procesos esenciales para la vida en la Tierra: cambio climático, integridad de la biósfera, cambio del sistema terrestre, flujos biogeoquímicos, reducción del ozono estratosférico, cambios en el agua dulce, acidificación del océano, carga de aerosoles atmosféricos e incorporación de nuevas entidades. Seis de los nueve límites ya han sido superados, de acuerdo con un estudio reciente (Richarson 2023) y uno de esos nuevos límites superados es el uso de agua dulce (figura 1).

Para dimensionar lo que representa la superación de ese límite planetario asociado al agua dulce, existen una serie de datos y cifras publicados a comienzos del 2024 por la UNESCO en su *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2023*. Este informe estima, por ejemplo, que la población del mundo que sufre escasez de agua aumentará de 933 millones de personas en 2016 a 1.700-2.400 millones en 2050. Estima, además, que para 2020 solo el 44 % de todas las aguas residuales domésticas en el mundo no se trataron de forma segura antes de verterlas al ambiente; por lo menos 2.000 millones de personas a escala global utilizan una fuente de agua contaminada; 1.700 millones de personas utilizan instalaciones sanitarias que carecen de los servicios hídricos básicos, y 780 millones utilizan instalaciones sin aseos (UNESCO 2023).

Consideraciones iniciales

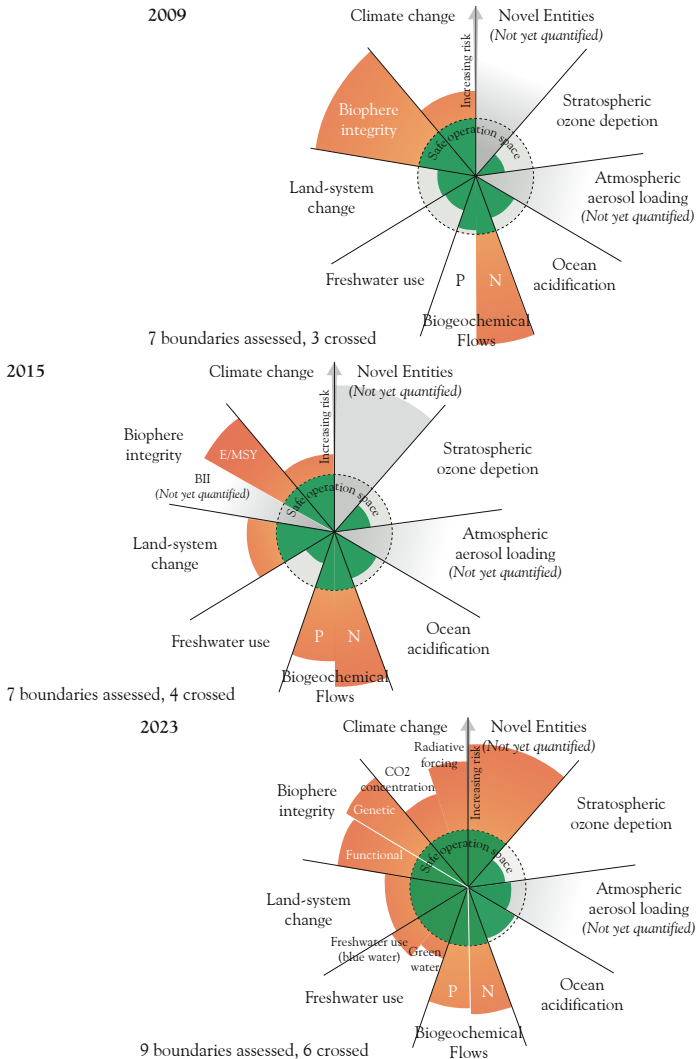


Figura 1. La evolución del marco de los límites planetarios

Fuente: Azote for Stockholm Resilience Centre, Stockholm University. Based on Richardson et al. 2023, Steffen et al. 2015, and Rockström et al. 2009)².

² Licenced under CC BY-NC-ND 3.0 <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>

En esos contextos han surgido diversas reivindicaciones por la justicia ambiental e hídrica. Desde los años setenta, los movimientos sociales y comunitarios impulsaron el reconocimiento de los derechos humanos al agua y el saneamiento (DHAS) como derechos fundamentales, que constituyen los pisos mínimos para una vida digna y, con ello, un medio para reducir las desigualdades estructurales existentes. Ese reconocimiento jurídico se comenzó a configurar con la Declaración de Mar del Plata de 1977, pero fue solo hasta el 2002, con la Observación General N.º 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y con la Resolución 64/292 de 2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que formalmente se integró este derecho en el Sistema Universal de los Derechos Humanos (SUDH). Pese a ser un gran logro, en la actualidad los movimientos sociales, comunitarios y algunos académicos han controvertido el potencial transformador de ese reconocimiento y muestran lo que denominan el “vaciamiento” del contenido y alcance de estos derechos, su integración en los discursos de sostenibilidad débil y de enverdecimiento de las estructuras tradicionales³, los cuales invisibilizan las graves vulneraciones de derechos humanos derivadas de la crisis climática y del agua y dan falsas ilusiones en un contexto catastrófico e incierto.

Ese puente o medio que nutre la garantía y el potencial transformador de los DHAS se encuentra en la participación en la toma de decisiones. Surge entonces la “gobernanza del agua”, una institución jurídica propuesta como alternativa por gobiernos y organismos de cooperación internacional, para lograr una mayor participación social en la gestión del

³ Es una corriente o perspectiva de la sostenibilidad que no controvierte el modelo de desarrollo actual y busca un enverdecimiento del mismo. Para conocer más sobre ello, se recomienda, por ejemplo, el artículo de Eduardo Gudynas “Desarrollo Sostenible: posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano”.

agua y como el mejor medio para prevenir y transformar los conflictos por el agua. Sin embargo, esta propuesta ha sido muy criticada. Las críticas han estado dirigidas especialmente a tres aspectos de la gobernanza del agua: su configuración, sus orígenes y la forma como se creó o reinventó; su adecuación o utilidad para el contexto en el que se desarrollan, y los efectos reales que tiene la gobernanza del agua en los problemas que buscan atender.

En términos generales, la nueva conceptualización de la gobernanza se configura a partir de los procesos de apertura de la gestión pública global de los años noventa, con una evidente intención de integrar en la toma de decisiones y, en general, en la gestión pública, al sector privado-empresarial. Esa configuración se da en el contexto global, en el sistema de Naciones Unidas, y desde allí permea los sistemas regionales y locales. Y sus principales efectos se han dado en torno a los sistemas de información en la figura de gobierno abierto y el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC), así como en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos para interactuar con los actores, en especial con los privados-empresariales.

En el contexto ambiental, el uso de la gobernanza se masificó en la región latinoamericana en la última década. Un contexto en el que predomina y se enlazan la diversidad cultural y la riqueza natural con la inequidad, la violencia histórica y el extractivismo de los ecosistemas y de sus elementos. En esta región se centra esta investigación, particularmente en Colombia. Aquí emergen tres grandes dilemas de la gobernanza: su capacidad para transformar los conflictos por el agua, para fortalecer los procesos participativos-deliberativos desde la bioculturalidad, y para contribuir con la garantía de los derechos humanos al agua y el saneamiento.

A partir de esos dilemas surge la siguiente pregunta: ¿Cómo deben ser los modelos de gobernanza del agua en Colombia

para que contribuyan a la garantía de los derechos humanos al agua potable y el saneamiento y, en general, con la democratización de la gestión del agua en Colombia⁴. Para atender esta pregunta se plantea como objetivo central el análisis del modelo de gobernanza del agua en Colombia a partir de un mecanismo de evaluación que contribuya a la garantía de los derechos humanos al agua y el saneamiento y con la democratización de la gestión del agua en Colombia.

En ese marco analítico, este libro integra y se desarrolla en cuatro capítulos. En el primero de estos se abordan el contenido y el alcance de las gobernanzas del agua, los diferentes enfoques, sus límites, sus críticas y las principales propuestas para superarlas. En el segundo capítulo⁵ se estructura el mecanismo de evaluación de las gobernanzas del agua desde el enfoque de derechos humanos, un mecanismo que cuenta con una serie de presupuestos básicos y que se desarrolla fundamentado en el Acuerdo de Escazú⁶. En el tercer capítulo se estudian las bases del modelo de gobernanza del agua en Colombia, centrado en la bioculturalidad y los conflictos por el agua, relacionando los regímenes que confluyen en la gestión del agua en Colombia (ambiental y de servicios públicos) con la garantía de los derechos humanos al agua y el saneamiento. Por último, en

⁴ La tesis doctoral base para la elaboración de este libro se fundamentó en una investigación filosófico-jurídica que integra análisis dogmáticos y técnicas de investigación cualitativas.

⁵ Para el desarrollo de los capítulos 1 y 2 se realizó una revisión documental con base en la elaboración del sistema categorial de la investigación y la elaboración de fichas bibliográficas con los siguientes criterios de búsqueda: a. Ámbito: Iberoamericano; b. Bases de datos: Scielo, Google académico y Redalyc; c. Temporalidad: 2015-2020, y Tipo de información: artículos de revistas científicas. A partir del análisis documental y de la integración de los hallazgos, se formuló el mecanismo de evaluación de la gobernanza del agua desde los derechos humanos.

⁶ Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú.

el capítulo cuarto, se aplica el mecanismo de evaluación de la gobernanza del agua desde el enfoque de derechos humanos y se proponen unas nuevas bases para el modelo de gobernanza del agua en Colombia⁷.

⁷ Para el desarrollo de estos dos capítulos se aplicó el mecanismo de evaluación de la gobernanza del agua en sus dos dimensiones: reconocimiento e implementación en Colombia. Para ello, se realizó una entrevista semiestructurada de pregunta abierta y se enviaron solicitudes de información a todas las autoridades ambientales regionales, en total fueron 40. Las solicitudes fueron enviadas entre el 7 y el 11 de septiembre de 2021 y se fijó como tiempo máximo de respuesta el 30 de noviembre de 2021. Además de ello, se revisaron 39 Planes de Acción de las Autoridades Ambientales Regionales, la mayoría expedidos en el 2020. Con base en lo anterior, el análisis de la información obtenida se realizó en torno a: 1. Los hallazgos derivados del proceso de envío de las solicitudes de información y 2. Los mismos niveles analíticos aplicados en el capítulo 3, es decir: i) Semejanzas; ii) Aspectos diferenciales destacados y; iii) Aspectos comunes por mejorar.

Capítulo 1

Gobernanza del agua: miradas, límites y propuestas

En este primer capítulo se busca brindar un panorama reflexivo-académico sobre la conceptualización de la gobernanza del agua, que aterrice las bases comprensivas de este libro. Unas bases que buscan propiciar el diálogo con otras categorías analíticas transversales, como la justicia, los derechos humanos, los conflictos, la democracia y la bioculturalidad. Estas son categorías sumamente amplias que servirán de puente teórico para configurar la propuesta de unas *gobernanzas* del agua desde los derechos humanos.

1.1. ¿Cómo se estructuran y comprenden las gobernanzas del agua?

Los estudios sobre gobernanza se ubican principalmente en las ciencias políticas y tienen entre sus exponentes destacados a Rhodes (1996-2007), Prats (2005), Cerrillo (2005), Kooiman (2005) y Porras (2016). En su generalidad, valoran la gobernanza como un concepto histórico y polisémico, que comienza a emplearse como el arte de gobernar, después como las técnicas para la administración eficiente y rentable de las empresas y en la actualidad se orientan hacia la integración de personas y grupos sociales en la toma de decisiones públicas.

En ese marco, Montoya-Domínguez y Rojas-Robles (2016) mencionan que la nueva conceptualización de la gobernanza se comienza a gestar en 1973 con la creación de la Comisión Trilateral integrada por la academia, empresarios y líderes políticos, auspiciada por David Rockefeller y producto de la cual se publicó en 1975 el informe “Las crisis de las democracias”. Allí se cuestionó la suficiencia de los gobiernos para hacerles frente a las crisis de manera independiente. Formalmente, en 1989 se introduce el concepto de gobernanza desde los preceptos del neoliberalismo en una publicación del Banco Mundial sobre las dificultades de la región del África subsahariana para tener un crecimiento sostenible (Montoya-Domínguez y Rojas-Robles 2016, pp. 303-304). Después de ello, su uso se populariza en la agenda internacional en los años noventa con el reporte del Banco Mundial sobre “Gobernanza y desarrollo”, que resignifica el contenido desde lo normativo —deber ser— al introducir políticas de buen gobierno y transparencia (Porrás 2016, p. 36) que configuran un nuevo modelo de gobierno y, por consiguiente, de gestión pública, que relaciona, en teoría, de manera más equitativa, a los actores públicos con los privados.

Desde esa matriz o núcleo surgen una diversidad de adjetivos y calificativos derivados del auge de la gobernanza en la gestión pública. Entre estas se encuentra la *gobernanza ambiental*, una modalidad que se enmarca en uno de los ámbitos que menos legitimidad tienen en la actualidad por su ineficacia, el derecho ambiental. En ese marco, Alfie-Cohen (2013) menciona que la gobernanza ambiental se configura en los límites que enlazan a las políticas con la sociología ambiental y la democracia; por ello:

La visualización del concepto, su uso y manejo implican nuevos derroteros desde los cuales estudiar y analizar los conflictos socioambientales, la eficacia de los instrumentos políticos o la legitimidad de los mecanismos de participación

en un entorno marcado por el riesgo y la vulnerabilidad.
(p. 81)

El origen de la gobernanza ambiental se vincula con el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992. En este principio se reconoce la importancia de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales, estableciendo que: 1) la mejor manera de atender el tema ambiental es con la participación de todas las personas interesadas; 2) toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente que dispongan las autoridades públicas, y tener la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones; y 3) los Estados deben proporcionar el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes (CNUMAD 1992, p. 2). En ese sentido, Castro-Buitrago y Calderón (2018) señalan que existen dos grandes momentos históricos del derecho ambiental latinoamericano en el marco del Principio 10: el primero (1992-2010), un periodo de promesas y planificación y el segundo (2012 hasta hoy), caracterizado por la acción o búsqueda en la adopción de un instrumento regional, lo cual se logró en el 2018 con la aprobación del Acuerdo Regional sobre derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales, Acuerdo de Escazú⁸.

A partir de lo anterior, la gobernanza ambiental comenzó a posicionarse en la agenda ambiental internacional; ejemplo

⁸ En el ámbito europeo, el instrumento regional vinculado con la gobernanza ambiental se desarrolló antes. Puntualmente, fue aprobado el 25 de junio de 1998 el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), ratificado por España el 16 de febrero de 2005 (Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente 2005).

de ello es la Declaración “El futuro que queremos” Río +20, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, en la cual se menciona en la sección “Nuestra visión común” que:

Reconocemos que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible [...]. Reconocemos que la oportunidad de que las personas influyan en sus vidas y su futuro, participen en la adopción de decisiones y expresen sus inquietudes es fundamental para el desarrollo sostenible. (Naciones Unidas 2012a, pp. 2, 3)

Se reafirma la gobernanza ambiental como eje transversal de toda la Declaración y del marco institucional para el desarrollo sostenible propuesto, señalando puntualmente “la necesidad de fortalecer la gobernanza ambiental internacional en el marco institucional para el desarrollo sostenible, a fin de promover la integración equilibrada de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible” (Naciones Unidas 2012, p. 19).

En ese contexto surge la *gobernanza del agua*, la cual cuenta con una serie de particularidades y un importante auge en el ámbito institucional latinoamericano. Al igual que la gobernanza, la tipología hídrica o del agua cuenta con diversos enfoques, por ello hablamos de *gobernanzas*. Uno de los primeros acercamientos a la conceptualización de la gobernanza es analizado por Madrigal-Pérez (2018), quien reconstruye las propuestas de Rogers y Hall (2003). En ese sentido, señala que al inicio integraron el concepto de gobernabilidad del agua como un proceso similar a la gestión integrada de los recursos hídricos sin especificar la interacción entre actores. Sin embargo, según Madrigal-Pérez después los autores (Rogers y Hall 2003) reconocieron la complejidad de la relación entre la sociedad, la naturaleza y el desarrollo, señalando que

para lograr una gestión equitativa y eficiente de los recursos hídricos, en el marco de la sostenibilidad ambiental, se requiere la integración de las diversas voces que hacen parte de esa gestión. Para concretar su propuesta, estos autores hablan de gobernabilidad del agua interna (instituciones y reglas) y externa (actores, redes e interacciones) (Madrigal-Pérez 2018, pp. 26-27).

A partir de la consolidación de la gobernanza en el ámbito de la protección del ambiente, la gobernanza del agua se desarrolló, principalmente, en el paradigma dominante para la conservación de los ecosistemas hídricos, la gestión integrada de los recursos hídricos. Ese tránsito es abordado por Woodhouse y Muller (2017) en el artículo “Water governance: An historical perspective on current debates”, en el que mencionan que inicialmente se pensó que la sabiduría de los usuarios y de la comunidad general facilitarían y mejorarían las políticas públicas hídricas, más allá de una participación en el proceso de toma de decisiones; se pensaba instrumentalmente en la utilidad del conocimiento local. Esto cambió con la Declaración de Río de 1992, que consagró la gobernanza ambiental en el marco de los derechos de acceso a la información y participación (Woodhouse y Muller 2017, p. 228).

Ahora bien, a partir de esa breve reconstrucción, es preciso reflexionar sobre las comprensiones de la gobernanza del agua, para reflejar esa pluralidad y complejidad. Antes de aterrizar en la especificidad hídrica, es preciso comenzar por la comprensión de la *gobernanza*, en sí misma. En el libro *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*, Francisco Porras (2016) estudia a profundidad el origen y la proliferación de este concepto, identificando 61 definiciones y 12 enfoques de estudio, entre los que se destaca el énfasis en lo normativo que vincula los temas de democracia. Porras señala además que la connotación de este nuevo modelo de gobierno trasciende el régimen tradicional de los Estados de bienestar, consolidado por medio de la democracia representativa, y se orienta hacia la creación de cuerpos colegiados público-privados y a las alianzas

con actores no gubernamentales que impulsan la democracia participativa y deliberativa. El autor invita también a estudiar la gobernanza sin adjetivos —describe diversas clasificaciones, por ejemplo, agua, urbana, bancaria— para identificar sus principios, valores y normas generales (Porrás 2016, pp. 29-30). Porrás, a su vez, propone el mapa de literatura sobre la gobernanza (figura 2).



Figura 2. Mapa de literatura de gobernanza

Fuente: Elaboración propia con base en Porrás (2016).

Este mapa refleja la diversidad de enfoques y perspectivas desde las cuales se estudia la gobernanza y, a su vez, permite visibilizar la necesidad de definir claramente ese núcleo o características centrales de la gobernanza que, según Cerrillo (2005), son la interacción entre una pluralidad de actores con el propósito de lograr una mayor participación en el gobierno de la sociedad general. Ese eje invita a reflexionar sobre el relacionamiento entre la gobernanza y la democracia, en el cual, continuando con Cerrillo (2005), debe existir una visión amplia de ambos conceptos, de manera tal que permita plantear vínculos desde la perspectiva de la complementariedad y no de la sustitución. Esto significa que los principios de los derechos humanos,

deben permear las normas de la gobernanza y, a su vez, esas normas deben potenciar los valores democráticos (Cerrillo 2005, pp. 18-19). En ese sentido, Porras (2016) menciona que “la gobernanza, al postular el reconocimiento de nuevas modalidades de poder regulado e interacción gobierno-sociedad, fomentaría el experimentalismo democrático requerido para complementar las instituciones de la democracia representativa” (p. 43).

Ese relacionamiento con la democracia es esencial, pues, además de complementar a la gobernanza con una serie de principios, permite integrar de manera dialógica los derechos humanos e impedir la amplitud excesiva en términos conceptuales y la falta de rigurosidad al momento de evaluar los aportes de los sistemas/procesos de gobernanza en contextos particulares.

A partir de ello, es fundamental destacar la diferencia entre gobernanza, gobernabilidad y gobierno. Siguiendo la propuesta de Prats (2005), y en términos generales, puede ser vista como una relación dinámica y complementaria en la cual la gobernanza, como sistema, modelo y proceso —al estar vinculada con las redes públicas y la participación de la sociedad en la toma de decisiones— debe contribuir con el mejoramiento de la capacidad del Estado para cumplir sus fines, es decir, su gobernabilidad. Por su parte, el gobierno hace referencia a una relación o ejercicio de poder frente a un bien o las personas.

En ese marco, es preciso mencionar que el desarrollo —tanto académico como práctico— de la gobernanza se ha enfocado en el ámbito de las políticas públicas y, en este, el énfasis se ha dado en las modalidades o formas a través de las cuales se integran los diferentes sectores que interactúan (sociales, privados y públicos) en los procesos de toma de decisiones públicas; la capacidad para resolver los problemas y necesidades en los procesos de gobernanza; la estructura, composición y naturaleza (consultiva o deliberativa) de las instituciones/instancias de gobernanza, y, en menor medida, en la naturaleza jurídica de los acuerdos derivados de los procesos

de gobernanza. Autores como Rosenau (2004) y Kooiman (2009) han detallado cada uno de esos aspectos, brindando clasificaciones, elementos y modalidades que contribuyen a la aplicación de la gobernanza —como enfoque teórico vinculado a la gestión pública—. Por ejemplo, Kooiman (2009) habla de tres modos de gobernanza: autogobernanza, cogobernanza y gobernanza jerárquica. Y de tres elementos: interacción, acción y estructura. Por su parte, Rosenau (2004) formula seis modalidades de gobernanza: de arriba hacia abajo, de abajo hacia arriba, de mercado, redes de gobernanza, de lado a lado y multidireccional.

Con esas bases conceptuales generales de la gobernanza, es preciso abordar las comprensiones de la gobernanza del agua⁹. Como lo señala Madrigal-Pérez (2018) a partir de la integración de 23 definiciones, la gobernanza del agua, al igual que la ambiental, cuenta con dos grandes corrientes: 1) Una asociada a las interacciones entre actores y las redes que se crean en el marco de la gestión pública, en la cual se analizan principalmente la capacidad de incidencia, de cooperación y los resultados de esas interacciones. 2) La otra, vinculada con la dimensión normativa de la gobernanza¹⁰, en la cual se habla de “buena gobernanza” y en su generalidad busca integrar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas

⁹ En asuntos hídricos, Sanchis-Ibor y Boelens (2018) describen las tres corrientes principales sobre política y derecho del agua que se vinculan con la gobernanza del agua: el nuevo institucionalismo, que se enfoca en la captación de recursos financieras para mejorar la eficacia y eficiencia pública; los recursos de propiedad común, que se orienta a la formulación de teorías para la gestión colectiva del agua, y la ecología política, que estudia las formas como se relacionan los sistemas económicos, sociales y políticos y cómo estos condicionan la gestión del agua (pp. 15-16).

¹⁰ Zarama-Alvarado (2022) aborda la gobernanza del agua como concepto normativo y analítico, realiza la reconstrucción de ese enfoque desde una perspectiva crítica. Señala que la gobernanza apuntará directamente desde lo normativo a la toma de decisiones en conjunto y desde lo analítico a la examinación de los patrones de dichas tomas de decisiones sin enunciar sus ventajas (p. 35).

y participación en la toma de decisiones como ejes de análisis, que ha sido liderada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹¹.

Desde la “buena gobernanza”, la OCDE señala que las crisis del agua suelen ser fundamentalmente crisis de gobernanza. Argumenta esta afirmación en un instrumento para las personas encargadas de implementar las políticas públicas, denominado “Marco de gobernanza multinivel de la OCDE: Mind the Gaps, Bridge the Gaps”, que permite identificar los desafíos y superar las brechas de gobernanza. En esencia, la OCDE señala que existen una serie de aspectos claves o presupuestos: la descentralización, la toma de decisiones *bottom-up* (de abajo hacia arriba) y la gestión integrada de los recursos hídricos. A su vez, menciona que existe una serie de “cuellos de botella” para la gobernanza del agua, como ha sucedido en el caso de la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea (OCDE 2015, pp. 2-3).

El auge e impulso de la gobernanza ambiental y del agua en la gestión pública ha tenido un impacto significativo. En el artículo “Water safety and water governance: A scientometric review”, Aguirre y Paredes-Cuervo (2023) evalúan la producción académica sobre la gobernanza del agua en los

¹¹ La OCDE propone una serie de principios integrados en tres dimensiones: *Efectividad*, se refiere a la definición, implementación y cumplimiento de metas y objetivos sostenibles y claros. Los principios vinculados a esta dimensión son: 1. Roles y responsabilidades claras; 2. Escalas apropiadas dentro de los sistemas de cuenca; 3. Coherencia de políticas y; 4. Capacitación. *Eficiencia*, se vincula con la contribución de la gobernanza en maximizar los beneficios de la gestión del agua y el bienestar al menor costo para la sociedad. En esta dimensión están los principios: 5. Datos e información; 6. Financiación; 7. Marcos regulatorios y; 8. Gobernanza innovadora. *La confianza y participación*, se basa en la creación de confianza entre la población y en garantizar la inclusión de los actores a través de legitimidad democrática y equidad. Los principios que integran esta dimensión son: 9. Monitoreo y evaluación; 10. Arbitrajes entre usuarios, áreas urbanas y rurales y generaciones; 11. Involucramiento de las partes interesadas y; 12. Integridad y 13 transparencia (OCDE 2015, pp. 3-4).

últimos 22 años. Si bien, integrar la seguridad hídrica en la gobernanza del agua es un aspecto llamativo, existen otros hallazgos interesantes; entre ellos se destacan: Los autores dividen los 22 años en tres etapas, en la primera “inicial”, 2001-2012, se publicaron 61 artículos; en la segunda “desarrollo rápido”, 2013-2019, se publicaron 181 artículos, y en la última “estabilidad” 2020-2022, se publicaron 156 artículos. De los 398 artículos identificados, el 53,5 % fue publicado por autores de cinco países (China 66, Estados Unidos 59, Países Bajos 39, Reino Unido 32 y Australia 17). El último hallazgo que se destaca es que los autores identifican tres grandes subtemas o campos de análisis de la gobernanza del agua: 1) Estructuras y capacidades de gobernanza. 2) Gestión del agua potable. 3) Sociohidrología y gobernanza colaborativa (Aguirre y Paredes-Cuervo, 2023).

Esos tres grandes subtemas también han sido identificados por autores latinoamericanos y colombianos, como es el caso de Duque-Muñoz (2016) y Madrigal-Pérez (2018):

- Aquellos en los cuales el Estado/Gobierno es quien direcciona e incide en mayor medida en los sistemas y procesos de participación. Duque-Muñoz (2016) los denomina *gobernanza jerárquica* y los amplía en otras dos categorías independientes: gobernanza descentralizada abierta y cerrada (Duque-Muñoz 2016, pp. 10-12). Y Madrigal-Pérez (2018) define esta modalidad como gobernanza desde arriba y la clasifica, a su vez, como formal, cuando es reconocida por normas jurídicas e informal, cuando no lo es (Madrigal-Pérez 2018, p. 47). Son sistemas en los cuales la interacción es jerárquica, la composición de las instancias es cerrada y el conocimiento que guía la participación es técnico y el nivel de vinculatoriedad de las instancias y decisiones es consultivo.
- *Gobernanza de mercado* (Duque-Muñoz 2016, p. 10; Madrigal-Pérez 2018, p. 47), en la cual el sector privado/

empresarial tiene un rol predominante en el direccionamiento de los procesos de participación e incide en gran medida en la toma de decisiones. Se trata de una delegación o privatización de servicios públicos, el nivel de interacción se basa en la competencia, la composición y conocimiento se vincula con los expertos técnicos y el nivel de vinculatoriedad de las instancias y decisiones es informativo.

- *Sistemas y procesos de gobernanza*, en los cuales los actores sociales (personas, movimientos, organizaciones y comunidades) son quienes direccionan e inciden en mayor medida en la toma de decisiones. Duque-Muñoz (2016) los aborda como autogobernanza o gobernanza comunitaria (p. 12) y Madrigal-Pérez (2018) la identifica como gobernanza desde abajo y al igual que la gobernanza desde arriba, puede ser formal o informal (p. 47). Se caracterizan por tener un nivel de interacción deliberativo, la integración y conocimiento de las instancias son abiertos, locales y bioculturales y el nivel de vinculatoriedad de las instancias y decisiones es decisorio.

Además de las anteriores “modalidades centrales o tradicionales” Madrigal-Pérez (2018) identifica una modalidad adicional denominada *gobernanza participativa o híbrida*, tomando como referencia el estudio desarrollado por De Castro, Hogenboom y Baud (2015) sobre la gobernanza ambiental en la región latinoamericana, un proceso que es cogestionado entre los diversos actores y en el cual es complejo definir quién dirige y toma las decisiones (p. 47). Esta última es clave porque permite integrar al análisis aquellos procesos complejos, diversos y multisectoriales, en los cuales las interacciones entre actores son dinámicas y flexibles. A manera de síntesis, es posible integrar cuatro grandes modalidades principales de gobernanza del agua: desde arriba o institucional; desde abajo o comunitaria; de mercado, y mixta o híbrida.

Considerando lo mencionado, a continuación se presentan las principales críticas asociadas a la gobernanza ambiental y del agua.

1.2. Críticas a la gobernanza del agua

Existen diversas y profundas críticas a la gobernanza, por ello, para los fines propuestos, se centran en dos grandes aspectos íntimamente relacionados. El primero de ellos se enfoca en su origen y “espíritu” neoliberal. Se señala que es una estrategia para lograr afianzar y legitimar el modelo neoliberal, pues bajo los postulados de participación y desarrollo sostenible, lo que busca es invisibilizar a las personas y grupos vulnerables para darles más espacio y poder a las multinacionales. En ese sentido, de Sousa Santos (2007) es enfático al afirmar que la gobernanza surge para corregir los errores del modelo neoliberal y, por ello, es una gobernanza neoliberal; sin embargo, reconoce que algunos movimientos sociales están resignificando el contenido de la gobernanza para usarla en los procesos de resistencia, señalando que es posible pensar en una gobernanza contrahegemónica por medio de la cual los movimientos sociales y organizaciones civiles modifiquen las políticas públicas y las leyes y desarrollen sus sistemas de autogobierno (p. 33). En esencia, se valora la gobernanza como un mecanismo/estrategia para legitimar el despojo, la inequidad y la acumulación.

La segunda crítica engloba los cuestionamientos a la institucionalización, el formalismo y la tecnocracia de los procesos de gobernanza. En términos generales, los partidarios de la gobernanza tradicional relacionan la legitimidad democrática con los conocimientos técnicos y con la eficiencia en la prestación de los servicios públicos o en la resolución de problemas. En ese caso y en términos prácticos, la participación es limitada y restringida para aquellos actores que posean los mencionados conocimientos y se alineen con los objetivos —y formas— propuestos por las autoridades públicas. En ese

sentido, Caldera-Ortega (2015) señala que esa gobernanza tradicional descrita se enmarca en la “democracia elitista”, en la cual la participación social es percibida como difícil en la práctica y la única posibilidad de incidencia del ciudadano para participar es en espacios “abiertos” y dirigidos por el mismo Estado, y solo si se es beneficiario del servicio o política en cuestión y siempre que cumpla una serie de requisitos —como su calidad técnica o la cooperación— para resolver los problemas públicos (p. 20). Por ello, la gobernanza tradicional valora los conflictos desde ese estigma y preconcepción tecnocrática, lo cual implica la subvaloración de estos como espacios de transformación social y el manejo coercitivo como la principal alternativa.

Derivada de las críticas, una de las principales alternativas ha sido la integración de los derechos humanos y la democracia —en sentido normativo—. Algunos autores la ven como una de las principales salidas para que la gobernanza cumpla los estándares de justicia y equidad. En definitiva, más no de manera absoluta, la gobernanza:

[...] es un concepto útil para dar cuenta del fenómeno de la descentralización del Estado, pero su relevancia estará dada en la medida en que se apoye en la teoría normativa de la democracia y se aleje de la teoría elitista y el proyecto neoliberal. (Caldera-Ortega 2015, p. 14)

Otros autores hablan de *gobernanza deliberativa*, con el propósito de posicionar la deliberación como un presupuesto existencial de la gobernanza, como es el caso de Parker (2019) en el artículo “A genealogy of EU discourses and practices of deliberative governance: Beyond states and markets?”.

Ahora bien, sobre la gobernanza ambiental recaen las mismas críticas de la gobernanza tradicional descrita. En ese sentido, se destacan los planteamientos de Brondizio y Le Tourneau (2016), quienes recogen en el título de su artículo ese llamado central “Environmental governance for all”; Hincapié

(2022), en su artículo “Gobernanza ambiental global, derechos humanos y capacidades socioestatales en América Latina”, y Yate-Cortés (2023), en su estudio sobre la “Interacción de sistemas normativos globales y locales en la gobernanza del agua: análisis desde la experiencia ecuatoriana”. Dichos autores señalan que la gobernanza solo será efectiva en la medida en que integre a las comunidades locales y étnicas en la toma de decisiones (Brondizio y Le Tourneau 2016, p. 1273). Entre los temas coyunturales en torno a las críticas sobre la gobernanza ambiental se encuentra la naturaleza jurídica del ambiente —como bien común y público— y los altos índices de conflictividad socioambiental; ambos aspectos interaccionan en un modelo de desarrollo —hegemónico— que tiene como pilar el consumo y que desconoce los límites naturales planetarios. Surgen desde allí una serie de problemas específicos derivados de la forma como se la reconocido e integrado la gobernanza ambiental en los sistemas jurídicos latinoamericanos:

- Al ser un bien colectivo y público, todas las personas tienen un interés en la protección jurídica ambiental. Por lo tanto, la delimitación de la conformación de las instancias de gobernanza generalmente se basa en la representación delegada por medio de organizaciones y movimientos ambientales. Esta situación complejiza la visibilización y priorización en estas instancias de la voz de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.
- La conflictividad socioambiental trae consigo una serie de particularidades: la integración de una nueva categoría jurídica, los defensores ambientales¹², propiciando reflexiones sobre la delimitación de su alcance

¹² El artículo 9 del Acuerdo de Escazú establece por ejemplo que: “Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad” (Acuerdo de Escazú 2018).

y los mecanismos de protección y a partir de lo anterior generalmente a las instancias de gobernanza se les “imponen” deberes sobre la prevención y manejo de los conflictos socioambientales, lo cual distorsiona el principio de responsabilidad común pero diferenciada —corresponsabilidad— y desconoce que los procesos de gobernanza en sí mismos son mecanismos de prevención y manejo de gobernanza.

- Existen pocas instancias que integran de manera efectiva los pilares democráticos de la gobernanza: deliberación —son por lo general instancias consultivas— y autonomía —pocas instancias cuentan con presupuesto propio e independencia frente a las autoridades ambientales—.
- Derivado de lo anterior, los acuerdos surgidos de las instancias de gobernanza ambiental en su generalidad no son vinculantes. Existen excepciones, como en temas de producción más limpia¹³, es decir, acuerdos con el sector empresarial, en los que sí se generan relaciones más dinámicas por su vinculación con el sistema productivo.
- Por último, respecto a los índices, en términos generales estos se han desarrollado en tres grandes niveles: jurídicos, institucionales y políticos y control. Todos han tenido como base la participación y la transparencia. Sin embargo, la integración de los derechos humanos es casi invisible, en especial de las acciones afirmativas para las personas y grupos sociales en situación de vulnerabilidad.

Sobre la gobernanza del agua recaen las mismas, además de las críticas antes mencionadas, a continuación se plantean los principales cuestionamientos que se plantean: Dowbor,

¹³ Por ejemplo: investigación de Pineda-Destefani (2018) “Acuerdos ambientales voluntarios: Evaluación empírica del impacto ambiental de los acuerdos de producción limpia en Chile”.

Esteves-Rodríguez y Panez-Pinto (2018) hablan de disputa entre las visiones del agua: por un lado, la gobernanza hídrica como mercancía de las corporaciones y por el otro, el empoderamiento de la sociedad civil en torno al agua como bien común. Las reflexiones de Dowbor, Esteves-Rodríguez y Panez-Pinto (2018) reflejan la apropiación de las organizaciones y movimientos ambientales de la gobernanza del agua y la tradicional división entre visión mercantil y comunal del agua. En ese sentido, es fundamental señalar que el uso de la categoría de gobernanza del agua por algunas organizaciones y movimientos ambientales se hace, en ocasiones, a partir de la reivindicación y resistencia al despojo hídrico, reconociendo su origen neoliberal para, en función del mismo, generar enlaces con sus visiones y postulados políticos. A su vez, la tradicional dicotomía mercantil vs. comunal se ha complejizado a partir de esas múltiples modalidades de interacciones entre los sectores económicos, estatales y sociales. Reafirmando lo anterior, Bocarejo-Suescún (2018) propone la integración y reconocimiento de las prácticas cotidianas y comunales en la gobernanza del agua, a partir de las debilidades institucionales identificadas en el estudio de caso de la zona bananera del río Magdalena.

Es importante recordar que la gobernanza del agua se origina y desarrolla a partir del direccionamiento de organizaciones como la OCDE y el Banco Mundial; es decir, desde una noción de agua como bien económico y de la mercantilización de los servicios públicos de agua potable y saneamiento. Por ello, el auge de este concepto se dio en especial en el sector privado-productivo y después se trasladó al público, lo cual, a su vez, propició el reconocimiento jurídico en varios países latinoamericanos.

En Colombia, la política nacional para la gestión integral del recurso hídrico establece como objetivo 6: “consolidar y fortalecer la gobernabilidad”. En realidad era la gobernanza, pues la define como un proceso que incluye a la sociedad en la toma de decisiones (Ministerio de Ambiente, Vivienda y

Desarrollo Territorial 2010, p. 96). Perú, en la política y estrategia nacional de recursos hídricos en el objetivo específico d) establece que promoverá la “gestión integrada de los recursos hídricos con un enfoque de solidaridad y desarrollo sostenible, así como su valorización en un escenario de gobernabilidad y gobernanza hídrica” (Autoridad Nacional del Agua 2013, p. 24). Y el programa nacional hídrico de México 2014-2018 dispone en el objetivo 1 “fortalecer la gestión integral del agua y establecer entre sus finalidades la mejora permanente del gobierno y gobernanza del agua para incrementar su eficacia vía la participación social y la coordinación inter e intrainstitucional para disminuir el riesgo de conflictos” (Gobierno de la República de México 2014, p. 63).

En ese mismo sentido, la gobernanza del agua descrita ha sido reconocida, en mayor medida, en la denominada “gestión integrada de los recursos hídricos”, la cual tiene por objetivo central la conservación y protección del agua en las cuencas, a partir de la planificación y ordenamiento de la oferta, la demanda, la calidad y los riesgos asociados al agua. Para ello, se desarrollan una serie de instrumentos de política pública e instancias interinstitucionales y de participación que facilitan el desarrollo de la gobernanza. Sin embargo, es preciso mencionar que en el ámbito de los servicios de acueducto y alcantarillado este concepto no ha permeado en gran medida y se sigue abordando desde el nivel de control social de tipo fiscal y disciplinario. Un ejemplo de ello son los arts. 62 y 63 de la ley colombiana sobre servicios públicos, Ley 142 de 1994. Sin embargo, la apertura y representatividad de los agentes comunitarios/sociales no es amplia.

Hay, además, diversas críticas relacionadas con la falta de concreción y delimitación de la integración de los derechos humanos. Es decir, los principios y el marco analítico propuesto de gobernanza del agua desde las instancias de cooperación (OCDE, por ejemplo) se enfocan y priorizan temas técnico-económicos e institucionales —efectividad y eficiencia—. En ese sentido, Taylor, Longboat y Grafton (2019) concuerdan con

lo antes señalado en su artículo “Whose rules? A water justice critique of the OCDE’s 12 principles on water governance”, en el que indican que los principios de la OCDE deslegitiman la justicia indígena del agua. En esencia, mencionan que los marcos internacionales de gobernanza del agua para la buena gobernanza deben ser coherentes no solo con las nociones vagas e inquebrantables de “derechos humanos”, sino también con las normas y los derechos específicos de las Naciones Unidas. En su análisis multinivel, Taylor, Longboat y Grafton (2019) abordan los recursos, las reglas, las autoridades y los discursos. Desde allí mencionan, por ejemplo, que los principios de la OCDE privilegian los discursos sobre control del agua y la comprensión del agua como un bien económico. Esto invisibiliza a los pueblos indígenas y sus sistemas de gobierno propio.

Compartiendo las anteriores críticas, cabe destacar que es fundamental visibilizar el potencial transformador que han ido tomando la gobernanza ambiental y la gobernanza del agua. Negarse a estudiar y evaluar estos conceptos sería permitir que la idea del agua como mercancía y la privatización de los servicios públicos siga permeando los sistemas de gestión pública del agua. Confrontarlos y propiciar el debate sobre esos vacíos, esas insuficiencias, utilizarlos desde los derechos humanos, desde la justicia y las soberanías comunitarias —como ocurrió con la globalización insurgente o cosmopolita— es, sin duda, el mejor camino para lograr una gestión del agua justa, equitativa y participativa. En definitiva, sí, al uso y estudio de la gobernanza del agua, siempre y cuando este se realice con la integración de la democracia, los derechos humanos, de las soberanías y de los derechos de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

1.3. Diálogos necesarios en las gobernanzas del agua

Antes de proponer la conceptualización de las gobernanzas del agua a partir de los derechos humanos es fundamental conectar los puentes teóricos que estructuran esa propuesta. Estos

puentes permiten comprender la importancia, la pertinencia y la utilidad de vincular la gobernanza con los derechos humanos en asuntos hídricos. Es evidente que estos son solo algunos puentes que se podrían plantear, en un tema tan amplio como es la protección jurídica del agua, pero se apuesta por ellos por su vinculación directa con el contexto particular al que se piensa aplicar: Colombia.

1.3.1. In-justicias hídricas y conflictividad por el agua

La conflictividad ambiental¹⁴ se vincula con el modelo de desarrollo imperante y está condicionada por los relacionamientos históricos del ser humano con la naturaleza. En esa medida es fundamental vincular los conflictos por el agua con la justicia. Para ello, la escasez del agua proporciona los elementos para visibilizar ese relacionamiento con claridad. Esto ocurre, en esencia, porque desde la racionalidad neoliberal una de las alternativas más eficientes para enfrentar la escasez del agua es integrar la libre oferta y demanda (mercantilizar) en los servicios de abastecimiento y saneamiento y los servicios ecosistémicos del agua. Este discurso ha permeado los sistemas de gestión del agua iberoamericanos, en los cuales la eficacia y los conocimientos técnicos ligados a la misma son el pilar para la toma de decisiones. Se desplazan e invisibilizan de esta forma y en gran medida, los conocimientos tradicionales de las comunidades étnicas y campesinas y los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, desconectando con ello la gestión del agua de la cultura y de los derechos humanos.

Para profundizar en la anterior situación, Roca-Servat (2016) describe tres grandes campos teóricos alternativos que permiten interpretar las in-justicias hídricas: 1) Los estudios subalternos, interesados por comprender la relación

¹⁴ Hay una amplia bibliografía al respecto, ejemplo de ello: Hincapié-Jiménez y López-Pacheco (2016) y Valencia Hernández (2015), Calvert y Mabee (2015), Estrella (2023) y Vargas-Chaves (2024).

que establecen las personas excluidas del sistema político-económico. 2) La ecología política, busca entender cómo las sociedades, Estados, empresas y agentes privados construyen el significado del agua. 3) Los estudios críticos del derecho y de la justicia, que reivindican la importancia de identificar las diferentes visiones del derecho al agua y sus relaciones con las estructuras de poder, teniendo un rol central el pluralismo jurídico (pp. 376-377).

Los tres campos teóricos contribuyen al análisis propuesto. La ecología política, por ejemplo, se ha enfocado en valorar aspectos vinculados con la equidad, la igualdad y la dignidad humana en torno al acceso y distribución del agua y el saneamiento; la soberanía hídrica y los derechos de autogestión, y los casos de marginalización derivados de proyectos extractivos y productivos a gran escala, como lo refleja la investigación de Boelens, Cremers y Zwarteveen (2011). Los estudios críticos del derecho y de la justicia posibilitan la interpretación y descripción del pluralismo jurídico y la interlegalidad en torno al derecho al agua, visibilizando de esta forma las asimetrías de poder, las instituciones y procesos jurídicos paralelos o alternativos y las violaciones estructurales de los DHAS.

En ese orden de ideas, es importante señalar que existe una serie de injusticias estructurales que propician la conflictividad por el agua. Estas se enmarcan en las denominadas “fallas” o “externalidades” del modelo de desarrollo y se concretan en el despojo hídrico y la escasez del agua, procesos que se agudizan con el cambio climático. Y ambos procesos se entrelazan, a su vez, con graves hechos de violencia: amenazas, intimidaciones, agresiones y asesinatos en contra de las personas defensoras del ambiente.

Ahora bien, en la región latinoamericana las injusticias hídricas han sido además de históricas, graves y sistemáticas, invisibilizadas. Por ello, si bien existen varios casos emblemáticos sobre injusticias hídricas en América Latina, en el sentido de su visibilidad en el ámbito académico, como los estudios sobre la Ciudad de México, Sao Paulo, Cochabamba y Lima,

pocos estudios sobre las zonas rurales marginadas logran visibilidad. Desde ese reconocimiento, a continuación se presentan algunos ejemplos que permiten visibilizar en otros territorios las injusticias hídricas como una construcción sociopolítica vinculada, entre otros aspectos, al despojo hídrico y los cinturones urbanos de pobreza, casos alejados de las grandes urbes que concentran toda la atención mediática, haciendo especial énfasis en los casos de Chile, México y Colombia¹⁵.

En Chile¹⁶, el libro *Conflictos por el agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas de mercado*, de Larraín y Poo (2010), a partir de la caracterización de 26 conflictos por el agua, enfatiza que “resolver democráticamente los conflictos por el agua en Chile requiere recuperar un enfoque de derechos y recuperar el agua como bien común, como un derecho humano, y como un recurso básico para la vida” (p. 49). En esta investigación, cada conflicto es caracterizado por medio de una serie de elementos comunes: la localización, los aspectos históricos, los impactos, el marco jurídico aplicable y

¹⁵ Hay otros ejemplos: En Perú se resalta el artículo de Rondón-Ramírez (2017), “Los territorios hidrosociales de la ciudad de Lamas (San Martín, Perú): agua, sociedad y poder”. El caso de estudio se desarrolla en la zona norte de la Amazonía peruana, una región con una enorme disponibilidad natural de agua, pero con una ocupación desigual y opuesta (Rondón-Ramírez 2017, p. 103). En otra investigación, Viaene (2015) realiza un análisis antropológico jurídico sobre los derechos humanos vulnerados por el desarrollo de la hidroeléctrica Xalalá, en territorio indígena maya q'eqchi' de Guatemala. Esta investigación interpreta, describe y visibiliza las diversas visiones de los indígenas sobre la garantía de sus derechos humanos, siguiendo un enfoque alternativo que se inclina hacia el reconocimiento y valoración del pluralismo jurídico y la interlegalidad.

¹⁶ Hay otros estudios, como la investigación de Budds (2012) sobre el valle del río La Ligua, en Chile. Un lugar que pasó de árido a ser tierra de cultivos y en el cual la agricultura se consolidó en el centro de las relaciones socioeconómicas y Larraín (2006) sobre el agua como un bien privado que, a diferencia de los demás países de la región, define el agua como bien nacional de uso público y bien económico en el Código de Aguas.

las posiciones, acción y propuestas de las partes. En México, los estudios de caso de Pacheco-Vega (2014) sobre la presa El Zapotillo entre los estados de Guanajuato y Jalisco y el de De Alba-Murrieta (2014) sobre la zona metropolitana del Valle de México —incluyendo la Ciudad de México— reflejan la compleja red de poder e intereses en torno al acceso al agua, en la cual existen, como señala Pacheco-Vega, “conflictos intratables” que parecen no tener solución negociada alguna (p. 219). Y, en el mismo país, el marco propuesto por Matus-Pacheco (2011) sobre el panorama de los conflictos por el agua, en el cual brinda un marco analítico a partir de cuatro criterios: 1) problemática específica —por ejemplo, escasez de agua y falta de legislación—; 2) factores condicionantes —por ejemplo, disponibilidad y geopolítica—; 3) controversias —por ejemplo, derecho humano y conservación—, y 4) políticas públicas —por ejemplo, régimen concesionario y participación social— (p. 433).

En Colombia se destacan¹⁷: la tesis doctoral de Quintana-Ramírez (2008) sobre el conflicto por la gestión del servicio de acueducto en Dosquebradas, que refleja la tensión entre los acueductos comunitarios —como organizaciones sociales y tradicionales— y las empresas prestadoras de servicios públicos —de carácter privado en su generalidad—. Y la investigación de Güiza-Suárez, Londoño-Toro, Rodríguez-Barajas (2015) sobre el proceso judicial en torno a la contaminación del río Bogotá, en la cual, además del análisis dogmático-jurídico desarrollan diversas entrevistas que reflejan la importancia de las acciones judiciales para la protección de intereses colectivos. Sobre los asentamientos irregulares o informales y los cinturones de pobreza urbana, se destaca la investigación

¹⁷ Una de las investigadoras referentes en conflictividad ambiental es Gloria Amparo Rodríguez, con libros como: *Los conflictos ambientales en Colombia: en el ejercicio del Derecho Mayor y la Ley de Origen de los Pueblos Indígenas* (2017) y *Los conflictos ambientales en Colombia y su Incidencia en los Territorios Indígenas* (2016).

de López-Rivera (2015) titulada *Paisajes hídricos urbanos en disputa: agua, poder y fragmentación en Medellín, Colombia*, en la cual describe el modelo de mercado bajo el cual se presta el servicio público de agua potable y saneamiento en Medellín, visibilizando los discursos y las relaciones del poder, con especial énfasis en el movimiento de los desconectados, alrededor de 40.000 personas que no se encuentran suscritas a los servicios mencionados, debido, entre otros aspectos a que los estratos sociales más bajos de Medellín tienen una mayor afectación por el aumento de las tarifas de servicios públicos (p. 253). Y, por último, la investigación realizada por Roca-Servat y Palacio-Oquendo (2019) titulada “Sí a la vida, al agua y al territorio: Relaciones hidrosociales alternativas en Colombia”, en la cual, por medio del método etnográfico y desde la ecología política, analiza el proceso social del movimiento Cinturón Occidental Ambiental configurado como una alternativa al modelo extractivista propuesto por los gobiernos colombianos en el suroeste de Antioquia, bordeando el río Cauca, denominado Cinturón de Oro.

1.3.2. Democracia, participación y bioculturalidad

La participación de la sociedad en la toma de decisiones es una garantía esencial de los DHAS y de los derechos humanos en general. Las diversas visiones y relacionamientos del ser humano con el agua y con el cambio climático motivan nuevas reflexiones sobre la posibilidad del uso de la gobernanza en el marco de los derechos humanos, un concepto de origen político que ha transformado la gestión pública por medio de esquemas asociativos y de trabajo en red que pretenden —en el deber ser— integrar la sociedad, brindar legitimidad, empoderar a los actores sociales y en general fortalecer la democracia y los procesos de democratización. Sin embargo, la neoliberalización de la gestión del agua en Iberoamérica refleja fragilidad y los vacíos de la gobernanza, su lado “oscuro” de subrepresentación, instrumentalización de los actores sociales,

acceso deficiente a la información, despojo y la precaria o nula deliberación. En este apartado se explora la gobernanza del agua desde la participación, deliberación y bioculturalidad, con el fin de valorar y establecer el vínculo entre la gobernanza y los derechos humanos.

Por ello, es esencial esa relación entre la protección ambiental y del agua con la democracia. Las razones de ello son diversas y pueden ser valoradas desde: 1) la relación entre la protección ambiental y el derecho a un ambiente sano con la dignidad humana, en la medida en que la degradación y la contaminación ambiental condicionan la calidad de vida y la salud —el mínimo vital— y, por lo tanto, limitan el ejercicio pleno de la ciudadanía; 2) la integración de la protección del ambiente y el desarrollo sostenible como fines de los Estados de derecho, y 3) los procesos sociales de incidencia en políticas públicas y de autogestión impulsados por las comunidades y los movimientos ambientales, así como el desarrollo de mecanismos jurídicos de participación social que promueven el diálogo y la construcción conjunta de políticas ambientales, integrados como modalidades de democratización ambiental.

Es clave entonces diferenciar y relacionar la democracia, la participación y la gobernanza en asuntos hídricos. En ese sentido, la complejidad del contexto latinoamericano y de los conflictos por el agua que se desarrollan en sus territorios obligan al desarrollo de una precisión entre dos modelos o enfoques comprensivos sobre la democracia ambiental en general y del agua como uno de los principales hilos conductores. Roa-García (2016) analiza la diferencia entre los modelos estático y restrictivo de la democracia liberal asociada al capitalismo y la democratización como un proceso cíclico por medio del cual se define la democracia socialmente (p. 6). A su vez, Roa-García señala que la democratización ambiental y del agua tiene un componente normativo y otro explicativo, ambos confluyen en tres principales grupos teóricos: 1) La democracia discursiva y deliberativa que se enfoca en describir cómo surgen los procesos. 2) La justicia ambiental y su relación con los

derechos humanos. 3) Las visiones alternativas que ayudan a comprender su vocación transformadora en las relaciones sociedad-naturaleza (p. 8).

Es importante mencionar que el eje para comprender la relación entre la protección ambiental y del agua y la democracia son las relaciones de poder en torno a dos aspectos: el acceso, distribución y aprovechamiento de la naturaleza y la gestión de los riesgos y de la contaminación. Ambos aspectos deben ser considerados en el marco de las crisis ambientales, el principio democrático en los Estados y las reformas de la gestión pública ambiental, en las cuales “la cuestión ambiental se incorpora en el Estado social en un contexto de reestructuración de lo público, acorde a las doctrinas del capitalismo” (Vilaseca 2016, p. 208) a partir de las siguientes grandes tendencias globales:

La primera tendencia consiste en la delegación en el sector empresarial del ejercicio de funciones y actividades dirigidas a gestionar bienes comunes o satisfacer intereses colectivos. La segunda consiste en hilar redes de cooperación entre administraciones públicas y las llamadas entidades del tercer sector. (p. 208)

Ahora bien, la democracia ambiental en general surge de la crítica de la concepción tradicional de la democracia liberal. De manera temprana, autores como Sax (1971) y Volkmar (1978) y después, de manera más recurrente en los años noventa, Serrano (1993), Lafferty y Meadowcroft (1998), Eckersley (1996) y Leff (1998), entre otros, relacionaron la protección del ambiente con la democracia.

En ese sentido, Leff (1998) deconstruyó los impactos socioecológicos y culturales del neoliberalismo y la génesis el movimiento ambiental, denunció las graves consecuencias epistémicas, las injusticias y la complejidad en la que mezclan el neoliberalismo y los impactos ambientales, pero también reconoció que

[...] un amplio proceso de democratización está siendo impulsado por una nueva fuerza social para resolver de manera pacífica y consensual los conflictos que atraviesan el mundo moderno, abriendo cauces de participación para reconstruir las condiciones de vida de la sociedad. (p. 51)

Desde allí, desde ese marco, la participación como derecho humano —y la información, como se verá más adelante— es un núcleo, el corazón de la democracia ambiental¹⁸. En ese marco y ante la importancia esencial del derecho de participación ambiental, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012, diez países firmaron la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe y señalaron que:

Reconocemos y subrayamos que los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental son esenciales para la promoción del desarrollo sostenible, la democracia y un medio ambiente sano; y aportan múltiples beneficios tales como: contribuir a tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, involucrar al público respecto de los problemas ambientales, aportar a la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública y facilitar un cambio en los patrones de producción y consumo. (2012b, p. 1)

¹⁸ Hay un momento esencial para comprender la forma como se comenzaron a reconocer y armonizar los modelos tradicionales de democracia con los nuevos derechos ambientales. Ese momento, como se mencionó en apartados anteriores, se dio en 1992 con el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro, que señala “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda [...]” (CNUMAD 1992, p. 3). Se integra como pilar de la gestión pública ambiental el derecho de participación.

A partir de lo anterior, es posible caracterizar el derecho de participación ambiental en los siguientes términos: 1) Es un derecho humano íntimamente vinculado con la democracia y, por lo tanto, con los fines de los Estados. 2) Entre sus presupuestos fundamentales se encuentra el acceso a la información —que también es un derecho humano—. 3) Cuenta con tres tipologías principales: *participación administrativa*, vinculada a la gestión ambiental; *participación judicial*, relacionada con el acceso a la justicia, y *participación política*, que se manifiesta por medio del uso de mecanismos políticos como los cabildos abiertos, las consultas populares y las iniciativas legislativas ciudadanas.

La caracterización brindada deja entrever una serie de aspectos especialmente difíciles:

- La representatividad social en la toma de decisiones al tratarse de bienes comunes —ambiente y agua—. En ese sentido, ¿cómo asegurar una adecuada representatividad en la toma de decisiones sobre la gestión del agua en contextos empobrecidos y con escasos recursos públicos?
- Las traducciones interlegales y diálogos entre los conocimientos técnicos y los saberes comunitarios. Y desde allí, la relación de las normas jurídicas con las reglas y prácticas comunitarias sobre la gestión de la naturaleza.
- El vínculo entre la legitimidad, los niveles o grados bajos de participación —socialización y consulta— y la cultura participativa. ¿Cómo desarrollar procesos de gobernanza del agua en contextos de desconfianza, poca legitimidad de las autoridades públicas y una deficiente cultura participativa?
- El acceso oportuno, completo, claro e incluyente de la información ambiental como derecho y como presupuesto esencial para el ejercicio del derecho de participación.
- La deliberación y concertación como garantías para el ejercicio pleno y efectivo del derecho de participación.

Los cinco anteriores aspectos son especialmente problemáticos en los sistemas de gobernanza del agua institucionales o públicos. Los cuales, por regla general, se materializan en espacios de participación consultivos y asesores con representatividad restringida y poco relacionamiento con las reglas y prácticas comunitarias. Por ello, es fundamental abordar la deliberación como uno de los aspectos centrales de la gobernanza del agua.

Se toma como referencia la clasificación brindada por Pérez de la Fuente (2012) en torno a la democracia pluralista, la democracia deliberativa y la democracia participativa, para señalar que la mayoría de las investigaciones vinculan la democracia ambiental con la concepción deliberativa. Si bien, existen también estudios que abordan la democracia ambiental participativa (Goldfrank 2012) “en general, pensar la democracia ecológica de hoy conduce a la defensa de la democracia deliberativa” (Escrihuela 2013, p. 177). Diversas razones fundamentan la anterior afirmación, entre las que se destacan: su carácter pedagógico, la democracia deliberativa es un canal idóneo para facilitar la extensión entre la ciudadanía de una mayor conciencia ambiental y la transformación de las preferencias individuales, aspectos esenciales para el mejoramiento de la cultura de la sostenibilidad; el modelo democrático deliberativo incrementaría la efectividad, legitimidad y sostenibilidad de las decisiones adoptadas, y la democracia deliberativa posibilita la inclusión de todas las voces tradicionalmente marginadas del proceso democrático (Escrihuela 2013, pp. 178-179).

Es claro que la deliberación no garantiza que las decisiones sean inclusivas, asertivas, se enmarquen en los derechos humanos y contribuyan al desarrollo sostenible. Nino (1996) lo evidenció claramente en las reflexiones sobre los presupuestos que requiere esta concepción de democracia. Sin embargo, es también cierto que, pese a ello, la implementación de un modelo democrático deliberativo

[...] representa un esfuerzo por vincular la ecología con la justicia social en el contexto del desarrollo y el fortalecimiento de una noción asentada de ciudadanía ambiental [...] lo cual a su vez puede llegar a proporcionar nuevas herramientas para reflexionar sobre un futuro más equitativo y sostenible. (Villaruel 2013, p. 197)

Existe también una serie de componentes centrales relacionados dialógicamente, en los cuales y siguiendo la propuesta de López-Pardo (2012) la construcción de la conciencia socioecológica se desarrolla por medio de la democracia deliberativa con la finalidad de lograr la transición social hacia la sostenibilidad; para ello, se requiere la deconstrucción de los modelos de producción y consumo considerando los valores, significados y discursos que los fundamentan (p. 191).

La vinculación entre la democracia ambiental y la deliberación se ve reflejada además en ámbitos o campos de investigación que brindan una mirada integral, en especial cuando se abordan desde contextos complejos como el latinoamericano. A su vez, en esta investigación se reconoce la importancia de la democracia ambiental deliberativa como medio-fin para la adaptación a los impactos del cambio climático mediante el desarrollo de procesos dialógicos que integren los diversos valores y los significados de los derechos humanos relacionados con el ambiente, vinculando los postulados de Habermas (1987). En esos procesos la comunicación tiene un rol fundamental en la construcción de esta concepción de democracia y la configuración de la racionalidad socioecológica dialógica.

La integración de la acción comunicativa en el estudio de la democracia ambiental es clave en la medida en que contribuye a visibilizar la comunicación y el diálogo como presupuestos indispensables de la ciudadanía ecológica, permitiendo, a su vez, relacionar los conceptos ecológicos ligados al metabolismo y los ciclos naturales, la diversidad cultural y la conciencia ecológica como el conjunto de principios éticos de respeto y conservación de la naturaleza. Se consolida de esta manera

la democracia ambiental como condición de eficacia para la garantía de los derechos humanos ambientales.

Sin embargo, la complejidad de la crisis ecológica hace necesario precisar una serie de aspectos vinculados con el reconocimiento del pluralismo cultural, la memoria histórica y la justicia. En palabras de Pérez-Ruiz y Argueta-Villamar (2011), se requiere ir más de la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones públicas, pues la formulación de las metodologías para orientar los diálogos debe ser participativa, así como los objetivos y pasos por seguir en las concertaciones. En esencia, la participación no se puede limitar al momento de la toma de decisiones (Pérez-Ruiz y Argueta-Villamar 2011, p. 49).

En ese orden de ideas, la democracia ambiental deliberativa desde la visión amplia propuesta, integra el diálogo pluricultural de saberes y en esa medida valora la acción comunicativa como un proceso abierto, flexible e inclusivo en el cual los actores/agentes construyen y deconstruyen sus formas y métodos desde su propia racionalidad ambiental y concepción de la naturaleza y de la tecnología. Precisamente, es allí donde se encuentra la relación con la democratización y con la gobernanza del agua.

En esencia, la gobernanza del agua desde el contenido y alcance expuestos debería hacer parte de los procesos de democratización y recoger el contenido de la democracia ambiental deliberativa para integrar de manera amplia y diferencial a todas las voces, es decir, de la multi, inter y bioculturalidad. Un ejemplo de integración de la deliberación en el análisis de la gobernanza lo brindan Parés et al. (2014). En su investigación analizan el proceso deliberativo —pautas de funcionamiento y pautas de comportamiento— y las consecuencias de la deliberación —resultados tangibles y resultados intangibles—, valorando de esta tanto los aspectos procedimentales como los efectos de la deliberación en la formulación del plan de la Cuenca Fluvial de Cataluña; se destacan entre sus conclusiones que, pese a desarrollar un proceso deliberativo con altos estándares de calidad democrática, los actores, en su mayoría,

se sienten insatisfechos con los resultados, por lo cual un buen proceso de deliberación es una condición necesaria, pero no suficiente para desarrollar una política de aguas participativa (Parés et al. 2014, pp. 115-116).

Además de la anterior complejidad, es importante señalar que esos “parámetros de calidad democrática”, es decir, cumplir efectivamente la deliberación para procurar la concertación en la toma de decisiones, tienen un alto costo económico. Parés et al. (2014) lo denominan por ello procesos deliberativos elitistas (p. 120). Ese calificativo se comprueba con los siguientes datos del proceso deliberativo analizado por los autores, en el cual se invirtieron alrededor de 3 millones de euros, 300 reuniones, con 1.700 personas involucradas en mil horas de debates, que generaron 1.500 propuestas, de las cuales 964 fueron introducidas en el documento final del plan (Parés et al. 2014, p. 117).

Ahora bien, es fundamental reconocer que la integración y valoración de la deliberación en la gobernanza del agua contribuye con la materialización de los principios de participación, no discriminación e igualdad del derecho humano al agua, propiciando la denominada democratización de la gestión y gobierno del agua. La materialización está determinada por la integración efectiva y participativa de los sistemas comunitarios de gestión del agua, como un presupuesto fundamental en contextos bioculturalmente diversos y con recursos públicos limitados. Este aspecto es esencial y permite integrar los principios ligados a la democracia deliberativa ambiental en la gobernanza del agua mediante los derechos de acceso en asuntos ambientales: información, participación y justicia integrados como sistema de estándares por medio, por ejemplo, del Acuerdo de Escazú.

A partir del mencionado impulso y teniendo en cuenta también la consolidación de la educación ambiental, surge una categoría central ligada al aumento de la preocupación ambiental, la creación de sistemas jurídicos ambientales —que tienen como pilar el derecho a un ambiente sano— y la consolidación

de los movimientos ambientales: la ciudadanía ambiental o ecológica, definida por Martínez-Palacios y Barcena-Hinojal (2012) como:

Una ciudadanía activa que articula y proyecta su participación más allá de los canales que la democracia representativa disponga de manera formal. Esa ciudadanía modula su participación en la esfera de lo público y lo privado haciendo suya la máxima feminista de que “lo personal es político” y no pierde de vista el contexto de su participación local en el marco global. Todo ello tiene como último fin la defensa del interés general: la búsqueda de la sostenibilidad. (pp. 38-39)

La ciudadanía ecológica se configura y consolida a partir de la crisis ecológica o “la cultura de la catástrofe” (Martínez-Palacios y Barcena-Hinojal 2012, p. 38). Desde la perspectiva jurídica, la ciudadanía ecológica se enfoca en el deber jurídico de las personas de participar en la gestión y política de conservación de la naturaleza. Esta primera dimensión de la ciudadanía ecológica es fundamental, pero debe articularse con el derecho de las personas a exigirles a las autoridades ambientales garantías efectivas para cumplir sus deberes, como lo son: el fortalecimiento de capacidades (cultura participativa), el acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas y la integración en la toma de decisiones.

La armonización y correlación de las ciudadanías como derecho-deber de participar en los asuntos ambientales, en el marco de la equidad intergeneracional, la justicia ambiental y los derechos humanos son uno de los principales retos. Por ello, necesariamente la educación ambiental (institucional, comunitaria y popular) tiene un rol central en el ejercicio práctico de las ciudadanías, en especial si se orienta hacia estrategias colaborativas, constructivistas y críticas que permitan deconstruir los contextos, su historia y las relaciones de poder que se

desarrollan en este, analizar las necesidades —estructurales y coyunturales— y los objetivos comunes —que incluyen estrategias y capacidades de los agentes—, así como desarrollar espacios de deliberación y concertación a partir de esos elementos. Así lo señala Tréllez-Solís (2006) al expresar que:

De la naturaleza al infinito, como en la construcción del arte, la educación ambiental nos lleva de la mano a nuevas realidades, nos renueva el compromiso ante la justicia y las libertades, nos exige avanzar en el abordaje de la complejidad y nos reitera la urgente búsqueda de nuevas maneras de conocer y de actuar, con un marco de sensibilidad y de compromiso, fortaleciendo la intuición y la apertura a saberes ancestrales. (p. 2)

En ese marco, las ciudadanías ambientales o ecológicas deben considerar el rol de las comunidades étnicas, las mujeres, los jóvenes, el campesinado y en general de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad o marginalidad, visibilizando su importancia y la necesidad de integrarlos de manera diferencial por medio de acciones afirmativas que les permitan estar en igualdad de condiciones y que reconozcan sus conocimientos como parte esencial de la acción climática y la gobernanza del agua. Es decir, las ciudadanías ambientales deben reconocer las injusticias ambientales históricas, las asimetrías del poder y consolidar una cultura diversa, heterogénea y dialógica que se una por medio del interés común de conservar la naturaleza.

Por su parte, la bioculturalidad representa uno de los principales retos para la garantía de los derechos humanos desde lo epistemológico y lo jurídico hasta lo pragmático. Cada vez más los grupos en condición de vulnerabilidad, las minorías y los movimientos sociales exigen ser integrados en la toma de decisiones públicas, sobre todo en las relacionadas con el aprovechamiento y uso de la naturaleza. En ese sentido,

emerge la gobernanza hídrica con una perspectiva étnica¹⁹, la cual “implica que las personas puedan participar en las decisiones que les aseguran una vida digna, donde prevalezcan la libertad de expresión y asociación, donde exista el respeto y fortalecimiento de los derechos humanos” (Casas 2016, p. 33). Se destaca la investigación de Casas (2016) denominada *Gobernanza del agua desde una perspectiva indígena: el caso de la Mesa Regional Amazónica*, en la que se parte de la estrecha relación entre uso y gestión del agua y lo cultural y lo espiritual.

La multi e interculturalidad en la gobernanza del agua debe ir más allá del reconocimiento y la valoración, para buscar la integración efectiva de los conocimientos y prácticas de las minorías culturales en el marco del respeto de sus derechos humanos y considerando todos los demás criterios, como la deliberación. También, se debe ampliar e integrar tanto a las comunidades étnicas como a los grupos sociales rurales —campesinos y habitantes tradicionales— y urbanos —en especial los que habitan las periferias o cinturones urbanos de pobreza—.

Siguiendo esos postulados, la Corte Constitucional de Colombia reconoce los derechos bioculturales como:

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. (Sentencia T-622/2016, p. 1)

¹⁹ Se destaca también la tesis de maestría de Martínez-Godoy (2024) titulada *Articulaciones urbano-rurales y los cambios en los modelos de gobernanza comunitaria, caso de estudio de la comuna indígena San José de Cocotog*.

En definitiva, para proteger y promover los procesos de democratización ambiental y del agua se requiere la garantía amplia e interseccional del derecho humano de participación en la toma de decisiones, como pilar de la gobernanza y de ciudadanías ambientales que reconozcan e integren la deliberación, la multi, inter y bioculturalidad. Esto en definitiva contribuye al desarrollo de formas alternativas y dialógicas de gobernanza del agua, favoreciendo una cultura del diálogo y la concertación para la toma de decisiones, la gestión justa de la naturaleza, la equidad intergeneracional y la resolución pacífica de los conflictos ambientales.