

# Los páramos y las territorialidades allí presentes: una mirada desde la justicia hídrica\*

Por Juan Sebastián Anaya Aldana\*\*

Viviana González Moreno\*\*\*

## Introducción

Colombia es un país con una gran diversidad natural, dentro de la cual se destacan los complejos de páramos. Son eslabones fundamentales del ciclo hídrico, del cual depende gran parte de la población colombiana, así como los demás seres vivos que habitan el territorio nacional. En nuestro país se encuentra el 49% de los páramos del planeta y ellos alcanzan una extensión aproximada de dos millones de hectáreas (Cabrera & Hernández, 2010, p. 57) y durante siglos han sido objeto de intervención antrópica con distintos fines, como se verá más adelante. Este texto, elaborado a partir de una intervención que realizamos en el III Foro de Conflictos Ambientales de Colombia, pretende mostrar un panorama general de los elementos característicos que componen los páramos (incluidas dimensiones biológicas, sociales y culturales), para, posteriormente, apoyadas en la óptica de la justicia hídrica, analizar las territorialidades que se tejen en torno a él y las diferentes amenazas que ponen en riesgo su existencia.

---

\* Artículo recibido en mayo de 2014.  
Artículo aprobado en junio de 2014.

\*\* Abogado de la Universidad del Rosario y politólogo de la Universidad Nacional, con especialización en Ambiente y Desarrollo Local en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en curso.

\*\*\* Abogada de la Universidad del Rosario.

## Una aproximación a los páramos

### Dimensión ecosistémica

“El páramo es un ecosistema único de alta montaña ubicado en las latitudes ecuatoriales del planeta en el cual habitan formas de vida singulares y propias, además de poblaciones humanas con sistemas culturales que contribuyen a enriquecer la diversidad” (Morales & Estévez, 2006, p. 1). Consiste en planicies y valles accidentados de origen glacial con una gran variedad de lagunas, pantanos y praderas húmedas (Buytaert, 2004, p. 2).

El Instituto Humboldt señala que la condición de páramo debe abordarse desde una perspectiva flexible y de cambio, en el sentido de que delimitar un sistema dinámico, en el que hoy en día muchos “son la manifestación parcial de diferentes formas de intervención de origen humano”, implica encarar retos epistemológicos y políticos (Baptiste, 2013, p. 11). Los páramos no son iguales entre sí, aunque presentan características biofísicas comunes, como suelos ácidos, baja presión atmosférica, sequedad, alta humedad del aire y bajas temperaturas con fuertes oscilaciones diurnas. Es importante tener en cuenta que los límites altitudinales no se deben generalizar, debido a la topografía y la diversidad de geformas que se presentan en los Andes, que pueden variar según la región en que se localicen. Cabe resaltar que, por ser un término tan complejo, que integra a diferentes sujetos con diversas connotaciones históricas, académicas y políticas, resulta difícil lograr consensos sobre su definición (Medina & Mena, 2004).

Hay distintas opiniones sobre la definición de estos ecosistemas y, para determinarla, se han utilizado principalmente consideraciones biogeográficas y de cobertura de vegetación. Una definición integradora podría ser la expuesta por Rangel:

“Región de vida que comprende extensas zonas de las cordilleras situadas entre el bosque andino y el límite inferior de las nieves perpetuas. Está definido como una región natural, por la relación entre el suelo, el clima, la biota y la influencia humana” (Rangel, 2000, p. 25).

Así, pues, el páramo es un ecosistema que hace parte del bioma del bosque andino. Es un paisaje, un área geográfica, una zona de vida, un espacio de producción y a su vez, en los últimos años, ha sido un símbolo de identidad y de movilización social. El valor y el significado de este territorio pueden ser igualmente variados para los seres humanos, aunque muy distintos para el campesino, que pasta allí sus animales frente a la bióloga que estudia su vegetación. Como todo territorio, por el hecho de representar una convergencia de realidades y visiones diversas, es complejo.

El páramo es reconocido por sus importantes funciones ecológicas. La regulación del ciclo hidrológico, el almacenamiento de carbono atmosférico y su posición como corredor biológico para diversas especies de flora y fauna lo convierten en un ecosistema vital para la región andina (Mecanismo de Información de Páramos, 2010). Debido a las características que presenta su suelo, es posible que en él y su flora asociada existan complejos que se llenen de agua, la retengan por un periodo relativamente largo y la suelten lenta y constantemente, según las condiciones climáticas; se trata de agua que viene de la lluvia, los deshielos y la evapotranspiración de los árboles de los bosques altoandinos, por lo cual, más que una fábrica de agua, el páramo es un ecosistema recolector y regulador de ella; adicionalmente, debido a la capacidad del suelo de retener materia orgánica y presentar un lento proceso de descomposición, el páramo aloja grandes cantidades de carbono y evita así que este elemento se descomponga y vaya a la atmósfera en forma de dióxido de carbono.

En los países andinos, la gran mayoría de sistemas fluviales y sistemas de riego, así como la obtención de agua potable e hidroelectricidad

dependen, en mayor o menor medida, de esta capacidad de regulación hídrica (Hofstede y Mena, 2003, p. 12). A pesar de que en el imaginario social, sobre todo de quienes habitan las ciudades, sean vistos como fábricas de agua, los páramos son también un territorio habitado por miles de personas que de él derivan su sustento económico y donde desarrollan sus proyectos de vida comunitarios, familiares e individuales.

## Dinámicas sociales y actores

Cabe resaltar que, en un principio, los enfoques académicos sobre los páramos se hacían desde una perspectiva naturalista, en la cual se describían y recopilaban especies de fauna y flora sin tener mayor consideración por las personas que habitaban esos territorios. Sin embargo, en el proceso de incorporación de la dimensión social en los análisis Hofstede identifica tres hitos: en primer lugar, el creciente interés de los arqueólogos por el estudio de culturas prehispánicas asentadas en estos lugares; en segundo lugar, ese abordaje fue necesario por ser epicentro de reivindicaciones agraristas, indígenas e incluso del conflicto armado en el caso de Colombia<sup>1</sup>; por último, principios como el desarrollo sostenible, sin entrar a analizar sus motivaciones, propendieron a una comprensión más integral de los procesos naturales y de su contexto (Hofstede, 2013, p. 118).

Numerosos vestigios encontrados en los páramos evidencian la presencia, desde hace siglos, de grupos indígenas en sus alrededores, con una

---

1 Hofstede señala que Colombia y los demás países andinos sufrieron presiones por las reformas agrarias y los intentos diversos de redistribución de la tierra, en los cuales la regla general consistía en que a las comunidades pobres les otorgaban predios en zonas poco productivas, lo cual provocó una ocupación permanente de los páramos y nuevas manifestaciones de conflicto por el control de la tierra. Precisamente, añade el mismo autor, ellos han sido también escenarios de cultivos de amapola, de importantes combates militares, de corredores del tráfico de drogas y armas, además del hogar de decenas de frentes y bloques insurgentes (Hofstede R., 2013).

característica común: estos lugares eran considerados sobre todo como sitios sagrados, destinados, más que a la vivienda, a la práctica de ritos y ceremonias de orden espiritual. Hofstede señala que el proceso de colonización española hizo muchos daños en la alta montaña debido a su gran demanda de madera, la cual disminuyó significativamente durante el siglo XIX (Hofstede, 2013, p. 156).

Como consecuencia del crecimiento de la población asentada en el territorio andino colombiano, el conflicto armado interno y el acaparamiento de tierras, los páramos y subpáramos no han sido ajenos a los procesos de colonización forzada de las comunidades. En consecuencia, se incrementaron las presiones sobre este ecosistema, que para existir necesita un delicado equilibrio frente a sus habitantes, y sumadas a ello aparecieron actividades productivas de alto impacto, como el cultivo de papa, la ganadería y ahora la minería. Los nocivos efectos de las actividades humanas en la alta montaña andina ha dado origen también a los procesos conocidos como “paramización”, producto de la tala del bosque alto andino, todo lo cual ha alterado la capacidad del suelo para absorber el agua y facilitado la acción del viento, todo lo cual afecta la aparición de flora propia del páramo y no permite alcanzar los niveles de biodiversidad que tiene uno de origen natural (Cleef, 2013, p. 17).

Los pobladores de estas zonas no son los únicos que ocasionan daños ambientales. Existen agentes externos que, incluso estando ausentes físicamente, provocan grave deterioro de la sostenibilidad de la vida en el páramo. Las comunidades urbanas, que en buena medida dependen de las fuentes hídricas que se encuentran en las partes altas de las montañas andinas, son en ese sentido actores fundamentales que, además de las obvias consecuencias de la expansión urbana y de la demanda de “servicios” de allí obtenidos, tienen la capacidad de buscar un mayor equilibrio en sus relaciones con la alta montaña y persisten en la superación de visiones dicotómicas entre la ciudad y el campo, entre el medio urbano y el rural.

Son también agentes determinantes las autoridades públicas, las cuales, con la adopción de decisiones tales como el otorgamiento de licencias y permisos ambientales y la promulgación de normas referentes a la alta montaña, o bien mediante el ejercicio del poder sancionatorio en materia ambiental, inciden en última instancia en la asignación de derechos sobre el páramo, trazan la hoja de ruta de las actividades que se pueden fomentar y, en ese sentido, sirven de insumo en la configuración de las actividades económicas y sociales de estos territorios.

Políticas gubernamentales orientadas a la promoción de Colombia como un país confiable para la inversión extranjera, así como el aumento de los precios del petróleo y de ciertos minerales, entre otros factores, han hecho que grandes intereses económicos sean también protagonistas de la gestión y de las decisiones que afectan a estos ecosistemas.

## ¿Qué es justicia hídrica?

Justicia hídrica es un término relativamente nuevo, que ha encontrado sustento, tanto en investigaciones académicas<sup>2</sup> como en movilizaciones sociales por el agua, principalmente en América Latina. Más allá de casarse con una definición, vale la pena traer a colación la alerta que, como miembro del grupo de estudio “Justicia Hídrica”, hace Eduardo Isch en el sentido de que, al ser la justicia una construcción social, puede ser más acertado hablar de “justicias” asociadas al agua (Isch, 2012). Es conveniente destacar algunos de sus presupuestos conceptuales y de las principales reivindicaciones por las que aboga.

Lo primero que debe reconocerse es que el agua es un elemento natural renovable pero limitado; es decir que, si bien las necesidades hídricas

---

2 Dentro de este grupo de académicos se destaca la alianza internacional de investigadores “Proyecto Justicia Hídrica”.

de la mayoría de los seres vivos podrían satisfacerse con una adecuada organización y distribución, en muchas partes el agua empieza a ser un elemento escaso, y esa situación tiende a empeorar como consecuencia de los efectos palpables del cambio climático. Un segundo supuesto para hablar de justicia hídrica se apoya en el hecho de que “la distribución extremadamente desigual del agua es fuente de conflictos” (Isch, 2012). Al anticipar futuras disputas por el control del agua, así lo han advertido activistas como Vandana Shiva, la federación de organizaciones Amigos de la Tierra Internacional y las Naciones Unidas en su “Informe sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo, 2014”. Un tercer supuesto se desprende de las anteriores consideraciones: los conflictos, la gestión y la decisión sobre el agua son asuntos políticos; por lo tanto, “el agua es política” (Isch, 2012). Es también un “recurso cultural que encarna significados”: al mismo tiempo es material y social (Budds, 2010).

Estas reivindicaciones por el agua tuvieron origen en el auge de premisas neoliberales en las cuales, sin entrar a detallar el devenir de la relación Estado-agua, puede afirmarse que ha ocurrido una transmutación de roles entre agentes privados y públicos frente a la asignación de derechos asociados a ese recurso; por ejemplo, en la concepción de quién es prestador del servicio, en la aparición de criterios para apropiación del recurso y en las exigencias de contraprestación para el acceso al mismo, entre otros casos. Esto se enmarca en un proceso de “gobernanza hídrica neoliberal<sup>3</sup> con pretensiones globales”, que se

---

3 Los autores advierten que desde los años 90 ha habido una retirada del Estado en materia de prestación del servicio de agua y en la garantía de la protección de fuentes de agua, para pasar a ejercer funciones de nuevo tipo: “subsidiar y respaldar al capital inmobiliario, agroindustrial y de cadenas productivas globalizadas, mientras se rechaza cualquier apoyo gubernamental a los pequeños productores, cooperativas, asociaciones campesinas e indígenas”. Detrás de esto han estado, sobre todo, agroempresarios capitalistas y otras elites (Boelens, Isch, & Peña, 2012).

ha experimentado tanto en el norte como en el sur globales y del cual Colombia no ha sido ajena<sup>4</sup> (Boelens, Isch, & Peña, 2012).

Así, es posible advertir una relación entre las sugerencias privatizadoras del Consenso de Washington, la connotación económica que primó respecto del desarrollo sostenible en la Declaración de Río de 1992, las negociaciones en el seno de la OMC a principios de los 90 y el reconocimiento del agua como bien económico en la Declaración de Dublín de 1992, entre otros instrumentos jurídicos y de gestión que proliferaron en años posteriores. En el contexto nacional, experimentamos también un proceso de consolidación lento pero firme de un destino extractivista, en donde se evidencia una tendencia a que los procesos y normas estén cada vez más fuera del control social y operen en función de intereses económicos mayoritariamente transnacionales y que derivan en la asignación desigual de derechos del agua.

Bajo esa inspiración ha hecho camino una serie de dispositivos que inciden en la gestión de la naturaleza, tales como reformas legales (entre ellas la expedición del Código de Minas mediante la Ley 685 de 2001 y las modificaciones hechas al régimen de licencias ambientales mediante el Decreto 2820 de 2010, derogado hoy por el Decreto 2041 de 2014), que conforman una reconfiguración institucional tendiente a relegar al Estado de ciertas funciones de administración de la naturaleza a favor del sector privado o de tecnócratas (la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la Agencia Nacional de Minería y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, por ejemplo) y un exhaustivo proceso de privatización de empresas públicas prestadoras de servicios (entre ellas la venta de plantas de generación eléctrica como Betania y Chivor,

---

4 Políticas tales como los planes departamentales de aguas y la bandera de Juan Manuel Santos "Aguas para la prosperidad", se inscriben en ese proceso de transformación de responsabilidades en cuanto a la gestión y garantía del derecho al agua.

de la Empresa de Energía del Pacífico, de Carbocol S. A. y del 20 % de Ecopetrol, entre otros actos —Quintero Beltrán, 2006—).

Las innegables afectaciones sociales surgidas del anterior modelo en la relación Estado-agua llevaron a que en el seno de Naciones Unidas se discutiera el asunto y se terminara por reconocer el derecho al agua como un derecho humano esencial. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales profirió en 2003 la Observación General N.º 15, mediante la cual estableció que en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se encuentra incorporado el derecho humano al agua como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. Posteriormente, en el año 2010, la Asamblea General de Naciones Unidas recopiló dichas recomendaciones y expidió la Resolución 64/292, mediante la cual ese instrumento jurídico universal reconoció el “derecho al agua potable y al saneamiento como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”.

En Colombia, la Corte Constitucional, en desarrollo del bloque de constitucionalidad en sentido amplio y estricto y basada en diversas fuentes de derecho internacional<sup>5</sup>, ha elaborado una línea jurisprudencial<sup>6</sup> sobre el derecho al agua, en la cual, partiendo del citado contenido consagrado por el Comité del Pacto, profundizó en cuatro componentes esenciales para su garantía: la disponibilidad (como el abastecimiento

---

5 Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre los Derechos del Niño, Declaración de la Conferencia del Mar del Plata de las Naciones Unidas, de 1977.

6 Véanse las sentencias T-818 de 2009, M. P. Nelson Pinilla Pinilla; T-418 de 2010, M. P. María Victoria Calle Correa; T-270 de 2007, M. P. Jaime Araújo Rentería; T-725 de 2011, M. P. Nilson Pinilla Pinilla; C-220 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-273 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla; T-764 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-707 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-348 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

continuo en cantidades suficientes), la calidad (relativa a la salubridad del recurso para su consumo), la accesibilidad y asequibilidad (referidas a la posibilidad de acceder sin discriminación alguna, mediante la eliminación de barreras físicas o económicas y la aceptabilidad, que implica que las instalaciones y servicios de provisión sean culturalmente adecuados.

Así mismo, ese organismo ha señalado que el agua es un derecho fundamental, exigible por vía de acción de tutela, que a su turno posee un carácter prestacional, de cumplimiento progresivo, pero cuyo núcleo debe ser garantizado por el Estado en todo momento. La Corte ha acogido los componentes mencionados y ha establecido una alta responsabilidad para su garantía (particularmente por parte de la esfera local de la administración pública), entendiendo que al derecho al agua están asociados otros derechos esenciales, como la salud, la alimentación, la higiene ambiental, el medio ambiente sano y el disfrute de prácticas culturales, entre otros elementos que, en últimas, son garantías básicas de la dignidad humana.

La justicia hídrica, por tanto, reconoce como una reivindicación legítima la exigencia del derecho humano al agua. Además, va mucho más allá en cuanto a las demandas que abarca, pues en su contenido postula una lucha política, al concebir que en torno del agua se teje una serie de problemas sociales, económicos y ambientales que son inseparables. Los conflictos sobre el agua tienen que ser analizados, por tanto, desde la óptica de la justicia social, los derechos y una redistribución justa de los privilegios y las cargas, de tal suerte que ninguna colectividad tenga que soportar sacrificios desmedidos y ninguna haga usos abusivos.

La justicia hídrica, de entrada, critica el tránsito que hay de una función ecosistémica natural —como es la generación de agua— a su concepción como servicio para los seres humanos, así como la consecuente monetarización (precio) de dicha función. Su idea pretende trascender

la naturaleza antropocéntrica del derecho humano y se extiende a todos los seres vivos que comparten la existencia en este planeta.

Como advierte Danilo Urrea, a partir de la evolución del derecho al agua han surgido grandes disputas en torno a negociaciones e instrumentos internacionales, como el Foro Mundial del Agua de Marsella (2012) y Río + 20, o bien en el seno del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma), entre el creciente control corporativo sobre la gestión del agua y la obligación básica de los Estados por proveerla y garantizarla (Urrea, 2013). Así, la Justicia Hídrica pone en el centro de la discusión quién va a garantizar dicho derecho. Evidentemente, le otorga un gran valor a las gestiones locales a través de las cuales los derechos del agua se han garantizado por generaciones y critica la concentración de los mismos por parte de empresas o agentes privados, sea para su distribución o sea para su administración.

Para las justicias hídricas son fundamentales, tanto el control y la gestión locales del agua como los conocimientos tradicionales sobre la misma (por ejemplo, los sistemas de riego en zonas ecológicamente frágiles), así como la relación entre los territorios y sus habitantes. Igualmente, las disputas por el agua están íntimamente ligadas a los conflictos asociados a la tenencia de la tierra, debido a que el acceso físico a las fuentes de agua (superficiales y subterráneas) está ligado al control material de la tierra. Y asimismo porque las resistencias y las pugnas sobre la asignación de derechos asociados al agua pueden implicar un cuestionamiento de fondo sobre la tierra, su distribución, sus aprovechamientos y la frontera agrícola, entre otros.

La justicia hídrica es entonces una herramienta de utilización política, que propone corregir las asimetrías de las relaciones sociales y las de éstas con el ambiente, bajo la idea de que “el agua corre a través del poder” (Martínez, 2013).

## Injusticias hídricas en el acceso y la distribución nacional de agua

Una gran injusticia hídrica de Colombia está relacionada con el consumo doméstico. El acceso al agua está atravesado por un sinnúmero de desafueros e inequidades cometidos con base en criterios geográficos y socioeconómicos. Según un informe de la Defensoría del Pueblo, el 53 % del sector rural, esto es, poco menos de seis millones de habitantes, no cuenta con el servicio público de acueducto, mientras en las zonas urbanas esta cifra no alcanza a los dos millones (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 10). Lo anterior puede explicarse por los costos socioeconómicos que para los inversionistas implica llevar el servicio más allá de las cabeceras municipales, la mala planificación ambiental municipal, el deficiente presupuesto asignado a ese renglón y la nula articulación institucional, como queda en evidencia con motivo de la temprana sequía que experimentó el país en el primer semestre de 2014, a pesar de que el fenómeno de El Niño no llegó plenamente. Al analizar el consumo por departamentos y regiones se evidencia que las áreas periféricas de la nación son las que menos garantizado tienen su derecho al agua potable, pues en San Andrés Islas la cifra alcanza al 47,7 % de la población, en la Costa Atlántica al 72 %, al 59,9 % en la Amazonia y la Orinoquia y al 62,7 % en la región Pacífica, mientras que en la región Central, donde se asientan los grandes centros urbanos (Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga), la cifra no es menor del 85 %.

Un asunto por lo menos preocupante es que los sectores periféricos coinciden con las zonas de mayor concentración de grupos étnicos. Un ejemplo es lo que ocurre en San Andrés Islas, donde el contrato de prestación del servicio de agua prioriza en el acceso y la disponibilidad a las zonas hoteleras y comerciales, mientras vulnera los derechos de los sectores sociales raizales (Defensoría del Pueblo, 2007). Sería interesante desarrollar investigaciones sobre las categorías complementarias de la justicia hídrica, como la discriminación ambiental y el acceso al agua en Colombia.

Como lo advierte Adriana Allen, esto evidencia que la injusticia hídrica no necesariamente está enmarcada en un contexto de escasez de ese elemento, pues la pobreza y la privación del agua, así como la configuración de paisajes hídricos desiguales, coexisten con la abundancia de ese elemento, con lo cual queda claro que las asimetrías geográficas, sociales, económicas y políticas, tienden a estar más relacionadas con los patrones de producción, consumo y distribución que con la propia insuficiencia de ese elemento (Allen, 2012).

En este sentido, para lograr una justicia hídrica, además de una fuerte protección de los ecosistemas estratégicos que la proveen y la concertación con quienes habitan y obtienen de allí su sustento, son necesarias respuestas y políticas institucionales coherentes y con visión de largo plazo, destinadas a su adecuada y equitativa distribución.

## ¿Por qué hablar de justicia hídrica en los páramos?

Sin agua no hay posibilidad de que la vida se reproduzca o siquiera de que haya un asentamiento humano estable. En Colombia, los páramos abastecen de agua al 70 % de la población (Vásquez & Buitrago, 2011, p. 10) y son por tanto la fuente de regulación primordial del elemento, sobre todo para los centros urbanos de la zona andina<sup>7</sup>. Por su parte, el entramado de relaciones sociales que se gestan en torno del páramo —como se evidenciará a partir del caso de Boyacá— ha ocasionado fuertes asimetrías en el aprovechamiento del líquido y convertido a este ecosistema en el núcleo primordial de la lucha social y política por la justicia hídrica, en medio de fuertes debates públicos por su conservación o su explotación.

---

7 Bogotá se surte de agua gracias a los páramos que rodean la ciudad: Chingaza, Cruz Verde, Sumapaz, Guerrero y El Verjón; Medellín aprovecha el páramo de Belmira y Bucaramanga y Cúcuta el de Santurbán.

## Panorama de injusticias entorno al consumo de agua de los páramos

Todos los actores presentes en los páramos ejercen presiones más o menos intensas sobre el ecosistema. Sin embargo, cuando de consumo de agua se trata es innegable que existe un desequilibrio desmesurado del recurso. Según cifras del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam), el 54 % de la demanda hídrica del país proviene del sector agrícola, el 4,4 % de la industria, el 19,4 % está asignado a la generación de energía eléctrica y el restante 22,2 % es de consumo doméstico (7,3 %), pecuario (6,2 %), acuícola (7,2 %) y de servicios (1,5 %) (Ideam, 2010). En el caso del páramo, ese consumo no doméstico estaría relacionado principalmente con las actividades agrícolas, en su mayoría monocultivos de papa y cebolla, y con la industria minera, particularmente de carbón y oro.

Estas actividades hacen un aprovechamiento intensivo del agua durante todo su proceso productivo. En el caso de la agricultura se ha estimado que el 70 % del recurso se destina al riego, pero solo se alcanza una eficiencia de cerca del 30 % (GWP, 2000), pues gran parte del mismo se desperdicia por evaporación. La minería, por su parte, emplea el agua en la separación de minerales, en la refrigeración, limpieza y lubricación de las perforaciones y herramientas de corte, en la supresión del polvo de los caminos, el enfriamiento de ambientes, el transporte de minerales, etc. (Cámara Argentina de Empresarios Mineros, 2013, p. 3).

Adicionalmente, estas actividades son altamente agresivas con el ambiente y causan perjuicios irreversibles para el ecosistema y su función hidrológica. Por ejemplo, las grandes extensiones de monocultivos desgastan los nutrientes de los suelos y provocan erosiones, pérdida de la biodiversidad y rompimiento del ciclo hidrológico (Vidal, 2008); mientras tanto, la actividad minera altera la biósfera, llega hasta las

formaciones rocosas y corrompe las aguas subterráneas de los páramos, que constituyen el mayor porcentaje de las reguladas por este ecosistema, con lo cual pierden su curso o dejan de ser consumibles o aprovechables por las comunidades locales. En este sentido, las actividades mineras, además de consumir desproporcionadamente este recurso, ocasionan daños en el ecosistema, con deterioros cada vez más profundos que ponen en riesgo la supervivencia del mismo, y con ella la de millones de personas y seres vivos que se abastecen del líquido.

A los ojos de la justicia hídrica, estos hechos evidencian una asimetría en la utilización del agua, que a su vez refleja una desigualdad de poderes y posiciones frente a la naturaleza. Por un lado, a las industrias que la explotan de manera intensiva no se les exige contraprestación económica alguna; su gestión se limita a la adecuada tramitación de un permiso de aprovechamiento ambiental, y, por otro lado, los sectores naturales y sociales, específicamente los centros urbanos que dependen del agua generada en los páramos, y más directamente todavía las comunidades que habitan en ellos, deben soportar el deterioro de sus territorios y la degradación del ambiente, y muchas veces son obligados a competir por el acceso al agua con grandes intereses económicos, para quienes la contraprestación del servicio por el acceso al agua para su consumo sí opera plenamente.

Por otro lado, se configura una injusticia hídrica cuando la degradación de los ecosistemas vitales deja en posiciones asimétricas a los distintos actores y acentúa otras injusticias y diferencias sociales ya existentes. Se opera así un acceso a la tierra cada vez más inequitativo, en el cual las comunidades locales van poco a poco perdiendo sus tierras y las firmas mineras y agroindustriales van extendiéndose. Las comunidades paramunas, sumidas en una situación de abandono estatal frente a un escenario de cada vez mayor escasez de agua y afectación de su ambiente, ven comprometidas su calidad de vida y la garantía de otros múltiples derechos, como los de alimentación, vivienda, salud, acceso a un medio ambiente sano y, en general, la realización de una

vida digna, en un contexto en donde el Estado ha tenido una escasa y precaria presencia en su aseguramiento, aunque una gran injerencia en la afectaciones del territorio que se están presentando. Las cosas son de tal manera, que se puede predecir la afectación de estos mínimos vitales en escenarios de creciente pobreza y aumento en la brecha de desigualdad de las poblaciones rurales, lo cual deja en posiciones asimétricas a las distintas generaciones, pues los futuros pobladores serán quienes tendrán que soportar estos costos. Dicha situación de precaria presencia y control estatal puede jugar a favor de las comunidades paramunas, siempre y cuando estén organizadas para proveerse su propio sistema de acueducto, por ejemplo.

## **El caso del departamento de Boyacá**

El departamento de Boyacá encara un gran desafío para la gestión de los páramos en el futuro cercano. A la vez que alberga la mayor porción de este ecosistema en el país, tiene una tradición agrícola cuyos métodos y lugares de producción se superponen y los afectan considerablemente, además de que experimenta una transformación productiva forzada que los últimos gobiernos han querido imprimirle al situarlo como un eje vital de la política minero-energética.

Boyacá cuenta con cinco complejos de páramos: Pisba, El Cocuy, Iguaque- Merchán, Guantivá-La Rusia y Tota-Bijagual-Mamapacha. Ellos ocupan una superficie de 677.000 hectáreas, de las cuales aproximadamente 547.000 se encuentran en este departamento, lo cual significa que ocupan el 23,5 % del área total de Boyacá.

Su tradición agrícola es reconocida en todo el país. Según la Encuesta Nacional Agropecuaria realizada en 2011, es líder en la producción de arveja, hortalizas de raíz, cebada, papa, trigo, tabaco, zanahoria, tomate, cebolla bulbo y cebolla rama, frijol, haba, maíz amarillo, curuba, lulo, tomate de árbol, leche, ovinos y conejos (Dane, 2011). El paro agrario que en el segundo semestre de 2013 movilizó a campesinos de

todas las regiones de Colombia tuvo un gran efecto como animador de la movilización social de todo el país y despertó una solidaridad inusitada de quienes habitan los territorios urbanos en relación con los cuestionamientos sobre el libre comercio y otros problemas estructurales que aquejan al campo.

Boyacá aloja polos de producción minera e hidrocarburífera de vieja data, como la extracción de carbón en el valle de Sogamoso, de arcilla en Ráquira y de petróleo en el valle del Magdalena. Sin embargo, en su territorio fueron establecidas diferentes figuras que evidencian el interés del Ministerio de Minas y Energía por ordenar la gestión de la naturaleza en ese departamento. Desde 2007 se han conformado cuatro áreas de reserva minera especial (La Uvita, Ráquira, Puerto Boyacá y Sogamoso) y en el segundo gobierno de Álvaro Uribe se establecieron los distritos mineros de Paz del Río<sup>8</sup>, Muzo y Chivor.

Igualmente, existen más de 25 contratos de concesión para la extracción de petróleo en el departamento (la mayoría tipo TEA pero hay varios E&P)<sup>9</sup>, dentro de los cuales se destaca por su tamaño el Bloque COR-15, con una extensión de 119.356 hectáreas, y el Bloque Muisca, con 236.793, ambos a cargo de la empresa francesa Maurel & Prom. Incluso, en la reciente Ronda Colombia 2014, se estaban ofertando otros cuatro bloques para la extracción de hidrocarburos no convencionales en el valle del Magdalena Medio, que afectan los municipios boyacenses de

---

8 El Distrito Minero Paz del Río comprende los municipios de Belén, Corrales, Duitama, Firavitoba, Iza, Jericó, Monguí, Nobsa, Paipa, Paz del Río, Pesca, Santa Rosa de Viterbo, Socotá, Socha, Tasco, Tibasosa y Tópaga. Se espera extraer caliza, carbón, mineral de hierro, roca fosfórica y otros minerales. En los Distritos de Muzo (Coper, Briceño, La Victoria, Maripí, Muzo, Otanche, Pauna, Quípama, San Pablo de Borbur, Yacopí) y Chivor (Chivor, Gachalá, Guateque, Somondoco, Ubalá) se seguirán extrayendo las esmeraldas.

9 El TEA es un contrato de evaluación técnica para mejorar el conocimiento hidrocarburífero del país, mientras que el E&P comprende un periodo exploratorio y uno de producción propiamente dicha.

Santana, Chitaraque, Otanche, Muzo, San Pablo de Borbur, La Victoria y Maripí, entre otros<sup>10</sup>.

Según organizaciones sociales que defienden la naturaleza y los territorios boyacenses, los títulos mineros concedidos llegan a cobijar 367.000 hectáreas y los bloques para exploración y producción afectan a 1.060.000, para un total aproximado del 61 % del departamento destinado a actividades minero-energéticas<sup>11</sup>. La movilización social que se ha despertado en defensa de los territorios, la vocación agrícola y la naturaleza de Boyacá ha sido proporcional a dicho crecimiento exponencial de contratos de concesión.

A continuación se presentarán brevemente dos casos de conflictividad ambiental y resistencia por el agua en el departamento de Boyacá que tienen características muy particulares y ejemplifican la diversidad de las territorialidades erigidas alrededor de los páramos.

## Minería en la alta montaña de Pesca y Rondón

Pesca es un pequeño municipio enclavado en la Cordillera Oriental, hace parte de la cuenca grande del río Chicamocha y de la subcuenca del río Pesca, presenta altitudes que van hasta los 4.000 metros y tiene una vocación agrícola (papa, trigo, maíz, frijoles) y ganadera. Cuenta con unos 12.000 habitantes, la mayoría de los cuales vive en alguna de las veinte veredas rurales del municipio. Rondón es aún más pequeño, con una población aproximada de 3.000 habitantes y su variedad altitudinal permite cultivos más variados dentro de su vocación agrícola y ganadera (caña de azúcar, café, yuca, plátano, naranja, guayaba).

---

10 Agencia Nacional de Hidrocarburos.

11 Información tomada a partir de infografías y mapas utilizados en sus procesos de defensa territorial por organizaciones como el Colectivo por la Protección de la Provincia de Sugamuxi.

Sus territorios cuentan con una importante porción del complejo de páramos Tota-Bijagual-Mamapacha. Al noroccidente de Pesca se ubica el páramo Loma Garrizal, en el centro y el suroeste el páramo de Cortadero, y en el norte de Rondón el páramo de Siachoque. Cabe resaltar que dentro de la caracterización social que han hecho entidades públicas hay una primacía de minifundios en toda la zona, en la cual el acceso a la tenencia de la tierra se rige por la herencia y presenta, hacia el futuro, una baja tasa de crecimiento poblacional. Lo anterior reafirma que quienes habitan los territorios paramunos pescanos y rondonenses provienen de familias asentadas generaciones atrás y cuyo sustento ha sido la agricultura familiar de subsistencia y, en menor medida, la destinada a la comercialización.

En ambos municipios, dadas las condiciones geomórficas, geológicas y climáticas, hay importantes yacimientos de carbón (como sucede en muchos páramos del país). Si bien hay puntos determinados en los cuales se extrae carbón mediante socavones de manufactura artesanal y tradicional cerca a la vía que conduce de Rondón a Sogamoso, en el año 2008 llegó de la Costa Caribe la empresa minera Carbones de los Andes S. A. (Carboandes), portadora de tres títulos mineros bajo el brazo<sup>12</sup>, a realizar labores de exploración y extracción de ese mineral en Rondón, en límites con Pesca.

En 2010 la mina denominada Palmarito obtuvo una licencia ambiental de minería anticipada por parte de la Coporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá), y en 2012 comenzó la extracción de carbón térmico, que deforestó cientos de hectáreas, adecuó vías terciarias para el ingreso de su maquinaria y perforó zanjas para desecar la tierra. Según la empresa, más del 80 % de la mano de obra contratada es local, pero la mayoría de los puestos técnicos y de dirección de la mina, según denuncias de organizaciones sociales, están ocupados por personal de la costa Caribe.

---

12 Títulos 1229-15, GCF-101 y GCF-153.

Al parecer, por tratarse de una zona rural, con una densidad demográfica y habitacional muy baja, las actividades económicas tradicionales no se han visto afectadas. Sin embargo, la operación de la mina ha venido despertando un creciente rechazo de habitantes de la región, pues ellos tienen claro que, tras la operación plena de un proyecto minero de tal magnitud, las territorialidades allí presentes no volverán a ser las mismas.

Mientras las máquinas de la mina tumban bosque alto andino virgen, el gobierno nacional, según quedó establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para todos", ha venido adelantando, a través del Instituto Humboldt, un proceso de delimitación de los ecosistemas de páramos con una escala de 1:25:000, que supuestamente permitiría una mayor protección y una gestión eficaz de los recursos naturales que abundan en las cordilleras. Hay que advertir que ese proceso de delimitación ha originado grandes especulaciones en toda la sociedad civil, ya que de él dependen el agua de millones de personas, el sustento de quienes los habitan o tienen allí sus negocios y las ganancias futuras de las grandes empresas transnacionales y nacionales que tienen sus ojos puestos en esos frágiles territorios.

Por lo pronto, en Pesca y Rondón la situación ha tenido tres grandes repercusiones sobre las territorialidades que allí convergen. En primer lugar, ante la posibilidad de declaratoria como páramo de la zona pretendida por Carboandes, la comunidad pescana ha construido una red de alianzas para defender su territorio en dos frentes: visibilizando la problemática ambiental y llevando a cabo acciones jurídicas y políticas de denuncia. Es interesante observar cómo, a partir de un anuncio gubernamental y de la apertura de una mina, han tomado fuerza esas otras valoraciones del territorio, que se anticipan a una eventual contaminación y destrucción de fuentes hídricas y exigen mayor participación local en las decisiones sobre asignaciones de derechos del agua. Por ese camino se han fortalecido colectivos como Protección de la Provincia de Sugamuxi, se han realizado audiencias públicas en estos

municipios y recorridos como el que apoyó el CINEP/ Programa por la Paz, denominado “Boyacá con ruana y sombrero protege su suelo”.

En segundo lugar, la situación ha despertado la incertidumbre de los mineros tradicionales, quienes durante décadas han explotado pequeñas unidades mediante socavones. Si esas extensiones son declaradas zona protegida en sus lugares de extracción, las evidentes restricciones de los usos del suelo y de las actividades económicas probablemente limitarían las fuentes de ingresos y de empleo de los pobladores tradicionales. También se corre el riesgo de que, por tratarse de unidades de producción que no cuentan con título minero debidamente registrado, es decir, que son ilegales, es probable que ya se encuentren en un área concedida a otros mineros. Esta es una situación que menoscaba derechos fundamentales adquiridos y que se extiende por todos los páramos en los cuales hay expectativa por la delimitación<sup>13</sup>.

En tercer lugar, debido a la presión social en defensa del territorio, la autoridad ambiental regional, Corpoboyacá, ha apoyado la declaratoria como área protegida de páramo de unas 29.000 hectáreas que se extienden entre Pesca, Rondón, Tuta y Siachoque y que afectan el interés de Carboandes S. A. de constituir posiblemente un Parque Natural Regional.

A manera de conclusión, cabe señalar que, si bien hay áreas muy intervenidas por los seres humanos en lo referente a vegetación natural, la ubicación de la mina “El Palmarito” en un territorio poco intervenido, atravesado por antiguos caminos muiscas, en las cuales hay presencia de especies de fauna y flora amenazadas (osos de anteojos, venados), y sin la capacidad de sostener un proyecto extractivo de gran envergadura, denominado incluso el Cerrejoncito Boyacense, seguirá alentando la organización de la sociedad civil en defensa de la naturaleza. En este

---

13 El caso que más ha tenido eco en los medios de comunicación es el de la delimitación del Páramo de Santurbán, sobre todo en los municipios mineros de Vetás y California, ubicados en el departamento de Santander.

caso, dadas las condiciones de la estructura de la tierra, las actividades económicas tradicionales, las grandes distancias geográficas entre la mina y los centros poblados y la exuberancia del bosque alto andino sobre el cual se cierne, hay que preguntarse por los beneficios que podría traer una mina como la mencionada.

Las territorialidades campesinas allí presentes sufren la incertidumbre derivada, tanto de la declaratoria de área protegida como de la operación de una gran mina en sus páramos, en un escenario de afectación y contaminación de fuentes hídricas y con dificultad de acceso a la información pública por parte de las organizaciones comunitarias.

## Los acueductos comunitarios de Tasco

Hoy en día, el municipio boyacense de Tasco es el escenario de una gran lucha por el territorio que involucra asociaciones comunitarias, entidades públicas, empresas transnacionales y ONG ampliamente reconocidas.

Desde el año 2001 se conformaron allí las Asociaciones de Acueductos Comunitarios, destinadas a proteger las fuentes y cuerpos hídricos, de las cuales depende el consumo familiar y productivo, pues allí, históricamente, han primado las actividades agrícolas y turísticas. De igual forma, desde años atrás habitantes tradicionales y foráneos han explotado en pequeña escala el carbón en la zona paramuna que bordea el Parque Nacional Natural de Pisba, fuente importante de ingresos que les ha permitido consolidarse, sobre todo en lo que toca con la mano de obra masculina (Tasco, 2014). Como fue advertido antes, Pisba es un complejo de páramos que tiene una extensión de 106.243 hectáreas, de las cuales 14.429 se ubican en suelo tasqueño, una gran porción en Socotá y Chita y una parte menor en el departamento de Casanare.

Las particularidades de este conflicto residen en la condición particular que el Parque Nacional Natural reviste para la organización de los

acueductos regionales, ya que allí nacen las aguas que racionalmente deberían surtir a una parte del acueducto sin terminar de Yopal, enmarcado en un conflicto de amplia repercusión nacional en torno del cual coinciden en el territorio los mineros ilegales y una gran empresa minera canadiense llamada Hunza Coal Ltda. Los tres títulos mineros de la Hunza Coal<sup>14</sup> operan en la zona de amortiguación del Parque y por encima de los 3.000 metros sobre el nivel del mar, y cuentan con licencias ambientales otorgadas por Corpoboyacá.

La historia de resistencia y organización de la Asociación de Acueductos Comunitarios de Tasco es una muestra de cómo el agua, la naturaleza y las dinámicas sociales se construyen mutuamente. Antes de establecerse las relaciones y alianzas alrededor del páramo y el agua, el municipio de Tasco era muy poco conocido en el país y allí predominaban unas Juntas de Acción Comunal de orden veredal, muchas veces inoperantes. Dentro de las acciones que la Asociación ha adelantado aparecen el posicionamiento y la reivindicación política que busca dar protagonismo a las gestiones comunitarias del agua, por encima de la asignación de derechos sobre sus aguas que se hace desde Bogotá o Tunja (con el otorgamiento de permisos de aprovechamiento y licencias a empresas), así como de los intentos de centralizar dicha gestión en manos del propio Estado. Sobre esto último, como sucede con la mayoría de acueductos comunitarios del país, la Asociación ha adelantado una lucha para continuar como prestadora del servicio ante las amenazas hechas por autoridades que pretenden instalar contadores de agua para aumentar los precios del servicio, ilegalizar su actividad con argumentos sanitarios y desarticular las organizaciones mediante dádivas.

El proyecto del consorcio internacional que conforman los hermanos Cely y las empresas mineras Mmex Mining Corporation y Armadillo Group Holdings pretendía extraer más de 85 millones de toneladas de

---

14 El título más significativo es el HDH-151.

carbón térmico que parecen encontrarse dentro de las 540 hectáreas que tienen concedidas (Colectivo por la Protección de la Provincia de Sugamuxi, 2013). Desde el principio, Hunza Coal afirmó que el proyecto, al no encontrarse dentro del Parque Nacional o sobre otro tipo de área protegida, no afectaría considerablemente el ambiente tasqueño; sin embargo, está asentado en la zona de amortiguación del Parque, en la cual, según la legislación ambiental, no deben permitirse actividades de alto impacto como esa. Su puesta en operación exigiría ingentes cantidades de agua, motivo por el cual la comunidad ha visto con desconfianza los intentos de socialización del proyecto y se ha organizado cada vez más alrededor de sus acueductos, a los cuales estiman como una forma de resistencia frente a la empresa, cuya mina sería inviable si no logra acceder al agua del páramo de Pisba. Desde los primeros atisbos de resistencia de los campesinos tasqueños, una constante han sido las amenazas provenientes, al parecer, de los mineros, que han llevado a algunos defensores del Páramo a exiliarse en Bogotá.

Al respecto, destacamos lo que autores, como Eduardo Gudynas, llaman los “subsidijs perversos”, de los cuales gozan las empresas extractivas y que consisten en subsidijs no explícitos que los Estados otorgan a las empresas, muchas veces en la cruzada por atraer la inversión extranjera y que resultan en una transferencia de dinero y bienes de la sociedad hacia esos capitales privados (Gudynas, 2011, p. 74). En Colombia y gran parte de América Latina, esos “subsidijs” se traducen en energía, agua, militarización e infraestructura necesarias para la operación (y rentabilidad) de los proyectos<sup>15</sup>. Para el caso de Tasco y la Hunza Coal, tal asignación y concentración de derechos afectaría prerrogativas

---

15 Eduardo Gudynas llama “extrahección” a la extracción de bienes comunes en la que “se apela a la violencia y se violan los derechos, tanto humanos como de la Naturaleza” (Gudynas, 2013, p. 11). Al respecto, en los últimos años el gobierno nacional colombiano ha instalado varios Batallones de Alta Montaña, hecho denunciado por organizaciones sociales en diversos espacios de discusión (por ejemplo, la VI Conferencia Nacional de Páramos) como la punta de lanza de la política minero-energética.

fundamentales (el agua, la alimentación, la salud) y establecería una inequidad en el acceso, la calidad y la disponibilidad del recurso, sin que exista certeza sobre los permisos de aprovechamiento y concesión otorgados y los cánones a cargo de la empresa.

De igual manera, la Asociación ha sabido canalizar los efectos propios del anuncio de un proyecto minero de grandes magnitudes en su territorio, enderezado a contrarrestar el crecimiento de las expectativas mineras y el consecuente arribo de muchos mineros, así como la represión y la hostilidad de la fuerza pública, que es otro subsidio encubierto que el Estado le ha otorgado a la Hunza Coal.

En la disputa por la justicia hídrica en Tasco, para que el proyecto no haya podido despegar han sido determinantes las alianzas que, como fruto de un gran esfuerzo de sus líderes, ha logrado establecer la Asociación de Acueductos con organizaciones como el Instituto Latinoamericano por una Sociedad y un Derecho Alternativos (Ilsa), el Colectivo por la Protección de la Provincia de Sugamuxi, Greenpeace y Censat Agua Viva, entre otras entidades. Apoyados en la visibilización que ha ido alcanzando el conflicto, han desempeñado un papel muy importante entidades del Ministerio Público como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, al advertir la gravedad de una explotación del páramo de las magnitudes mencionadas.

Como lo ha sostenido la Defensoría del Pueblo, los acueductos comunitarios son pequeños prestadores del servicio público que poseen una perspectiva diferenciada de los demás agentes, pues aquéllos se basan en “su larga tradición de la gestión del agua, de forma colectiva, democrática y desde una perspectiva solidaria” (Defensoría del Pueblo, 2013). Se caracterizan por la autogestión y “nacen de la necesidad y el esfuerzo de todos” (Defensoría del Pueblo, 2013), en un contexto de ausencia del Estado; su tejido social está compuesto principalmente por comunidades rurales (campesinas, indígenas, negras y raizales), organizadas en distintas formas asociativas y fundadas mayoritariamente

en el consenso, al tiempo que tienen una relación directa con el agua y un sentido de arraigo en el territorio. A partir de todo eso, buscan la protección de las fuentes hídricas y el ambiente con un sentido de pertenencia (Defensoría del Pueblo, 2013).

De ese modo, además de cumplir un rol fundamental a la hora de garantizar el acceso al agua<sup>16</sup>, las organizaciones sociales tienen un papel fundamental en la protección del ambiente y los territorios, pues sus mismas características los hacen vulnerables frente a las amenazas y los contextos adversos que se presentan en el campo, principalmente en lo concerniente a la contaminación del agua por actividades mineras y agropecuarias (el empleo de agroquímicos o el pastoreo intensivo), de suerte que su lucha por blindar el territorio frente a tales actividades se hace prioritaria para la protección de los páramos y la alta montaña.

## Precedentes nacionales sobre posibilidades de acción para acercarnos a las justicias hídricas

En aras de propugnar el acceso justo y equitativo al agua, en el año 2007 se gestó una iniciativa popular de recolección de firmas que articuló a más de sesenta organizaciones sociales alrededor de la idea de elevar al Congreso un proyecto de reforma constitucional denominado Referendo por el Agua, cuyo pilar esencial es la inclusión en la Constitución del derecho al agua como derecho fundamental, en torno del cual se ofrezca la garantía de un mínimo vital gratuito para todos y se geste la conservación de los ecosistemas estratégicos para el ciclo hidrológico, el respeto de la diversidad cultural y territorial del agua

---

16 Según el Inventario Sanitario Rural, citado por el documento Conpes 3810, "Política para el suministro de agua potable y saneamiento", a escala nacional "se estimó que existían aproximadamente 11.500 prestadores y/o proveedores de los servicios de agua y saneamiento, de los cuales el 90,5 % son comunitarios" (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

y una gestión pública estatal y comunitaria de la misma sin ánimo de lucro y que dé reversa al actual proceso de privatización (Censat Agua Viva, 2009). La idea fue respaldada por cientos de organizaciones sociales y se logró recaudar más dos millones de firmas. Sin embargo, este proyecto de Ley solo fue aprobado en primer debate por el Congreso, y finalmente se hundió por el vencimiento de los términos para presentar la ponencia para el segundo, de tal manera que esta propuesta de reforma constitucional nunca llegó a ser consultada a la ciudadanía (Caracol Radio, 2009).

Pese a su fallido resultado, el Referendo por el Agua fue una experiencia que sirvió para educar, construir y aprender sobre los retos de orden ambiental que presenta el país, al tiempo que dejó un precedente en materia de participación ciudadana en asuntos ambientales y sociales. Logró aglutinar a cientos de organizaciones ambientalistas y sociales, grupos juveniles pro acueductos comunitarios, indígenas y afrocolombianos, sectores urbanos, servidores públicos y organizaciones sindicales, a fin de articularlos en torno de un objetivo común: la protección del agua y de la vida. De esa manera se logró inscribir en la agenda pública las demandas por los derechos asociados al agua y cuestionar hasta cierto punto el modelo de desarrollo económico colombiano, para el cual la naturaleza es fuente de materias primas y de acumulación, desconociendo la construcción mutua que tienen la sociedad y el ambiente.

La administración pública ha dado a conocer otras iniciativas destacadas, como la promovida por la Alcaldía Mayor de Bogotá en los últimos años, la cual, acogiendo las normativas internacionales sobre el derecho al agua incorporadas en el ordenamiento interno de la nación por la vía del Bloque de Constitucionalidad<sup>17</sup>, estableció en 2012 que todas

---

17 El Estado colombiano ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, motivo por el cual la Resolución 64/292 de julio de 2010 y el derecho humano al agua allí consagrado se entienden incluidos en la regulación nacional.

las viviendas de estratos 1 y 2 tendrían acceso de forma gratuita a un mínimo de agua potable de seis metros cúbicos mensuales, destinado a satisfacer sus necesidades vitales (Eaab, 2012). Este avance fue posible gracias a la existencia de una empresa pública de la ciudad y a la decisión política de poner en marcha un proceso mediante el cual se reconozca el acceso al agua potable como “un derecho humano básico no comercializado”, hasta cierto punto fuera de las lógicas del mercado y de la privatización de su acceso.

Si bien los dos ejemplos anteriores reflejan acciones jurídicas y de política pública, existen también numerosas iniciativas de articulación de alcance regional y nacional cuyas reivindicaciones se pueden enmarcar dentro de lo que aquí se ha expuesto sobre justicia hídrica, entre las cuales se cuentan la organización Ríos Vivos, un movimiento anti-represas que busca visibilizar a los sectores que han sido desplazados por megaproyectos y proteger los cuerpos de agua y las territorialidades que allí se construyen, las diversas redes departamentales de acueductos comunitarios y las redes que buscan proteger los ecosistemas de páramos (como la Red Tejiendo Páramos).

## Conclusiones

Las especiales características biológicas, sumadas a los diversos agentes sociales que intervienen con sus prácticas cotidianas, constituyen a los páramos como un territorio muy particular. Así como el establecimiento de criterios técnicos para la delimitación de los páramos es difícil y puede suscitar muchos conflictos asociados a incertidumbres, prohibiciones o libertades frente al aprovechamiento de la tierra, las territorialidades allí presentes representan un amplio rango de valoraciones e intereses, unas veces contrapuestos y otras complementarios, cuyas múltiples dimensiones suelen ser difusas.

Puede afirmarse que los páramos son ecosistemas frágiles de inmensa importancia socioecológica, que hoy enfrentan una serie de presiones

principalmente ligadas a un interés de extracción de tres grandes industrias —la agricultura, la ganadería y la minería—, que amenazan su integridad y su capacidad de brindar beneficios a los seres vivos y a los sectores sociales, más allá de la capacidad de regulación del agua.

Por el hecho de existir tantos actores que intervienen dentro del ecosistema, su gestión y protección exigen una apropiada aproximación política que los involucre a todos: usuarios, comunidades, autoridades públicas, dueños de los predios, personas que derivan su sustento del páramo, industrias, empresas de agua potable, población de los centros urbanos y, en general, los diferentes niveles gubernamentales.

En Colombia, la protección de los páramos y las altas montañas ha presentado limitaciones a lo largo de los años y, pese a que la atención hacia el problema ambiental ha venido tomando fuerza (por lo menos en la opinión pública) y permitido avances en el campo de la identificación y la delimitación de zonas protegidas, falta mucho tramo en la tarea de contar con una legislación y una institucionalidad que se enfoquen en proteger concertadamente estos ecosistemas en toda su complejidad.

Para citar solo un ejemplo, avances conservacionistas como las iniciativas de delimitación y la constitución de áreas protegidas presentan grandes inconvenientes frente al uso de la tierra por parte de sus habitantes ancestrales, lo cual limita la realización de sus actividades tradicionales y sus costumbres y afecta su relación con el territorio. Tal es el caso del páramo de Santurbán<sup>18</sup>, donde el Ministerio de Ambiente, mientras se encuentra próximo a divulgar los resultados de su delimitación, ha

---

18 Santurbán fue declarado Parque Natural Regional por el Acuerdo 1236 de 2013 de la Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga (Cdmb) y la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS). El Acuerdo delimitó el terreno protegido sobre el cual las empresas no podrían desarrollar trabajos de exploración y explotación minera. Esta zona corresponde a 11.700 hectáreas de los municipios de California, Vetás y Suratá. Desde el 9 de abril de 2014 esta área se cuadruplicó y ahora corresponde a 42.000 ha. y su línea más baja oscila entre 2.900 y 3.300 msnm, y esto solo en el departamento de Santander (Cdmb, 2014).

promovido la figura de pago por servicios ambientales para ofrecer así alternativas a las familias y sectores de población que se ven obligados a cambiar su actividad económica, sin entrar a debatir previa y ampliamente las implicaciones de esta estrategia.

Así mismo, la delimitación presenta el serio problema de excluir el ecosistema y romper con el ciclo hidrológico. Si bien él parte de reconocer al páramo su valor fundamental como prestador de servicios hídricos, lo concibe de una manera aislada, principalmente desligándolo de la alta montaña, sin la cual el páramo deja de ser viable. En este sentido, surgen cuestionamientos a la falta de iniciativa gubernamental enderezada a proteger el bosque alto andino como un ecosistema sumamente rico e indisoluble en el ciclo hidrológico del páramo.

Es de advertir que algunas de las principales dificultades para la salvaguarda de estos territorios se presentan en cuanto las políticas ambientales y económicas de los últimos gobiernos también se contradicen, pues, a la vez que se busca proteger los páramos como ecosistemas vulnerables, se estimula el crecimiento económico del país a través de la creación de grandes industrias que descargan fuertes efectos negativos sobre la naturaleza y la dejan cada vez más en una situación de mayor deterioro. Es así como, desde algunas instancias judiciales, la Corte Constitucional ha hecho varios avances por consagrar el derecho al agua potable y la garantía de un mínimo vital como derechos fundamentales, partiendo de su estrecha conexidad con los derechos a la salud, el ambiente sano y la vida digna (Motta, 2011). Esto ha impulsado al Estado a crear una serie de regulaciones y estructuras institucionales que garanticen mínimamente estos derechos y promuevan la protección de las fuentes de agua, sus rondas y el acceso de la población civil, y que imponga obligaciones concretas a las diferentes entidades del nivel nacional y del descentralizado.

El estudio de casos en Boyacá muestra el papel que el Estado ha desempeñado en los conflictos sociales de los páramos, pues además de la

desarticulación de la gestión y regulación ambientales entre el gobierno central y los entes locales, la carencia de una reglamentación consistente e interinstitucional sobre el ecosistema se puede explicar, por cuanto la acción estatal va dirigida a la salvaguarda de bienes y “recursos” —sean ellos naturales, económicos o sociales— y se distancia de la compleja noción de territorio. Además, podría decirse que la conflictividad ha hecho que alrededor de reivindicaciones y articulaciones emerjan nuevas territorialidades y una férrea defensa de los páramos como territorio y no tanto como una simple fuente de agua.

De igual manera, en ambos casos (Tasco y Pesca-Rondón) se han presentado expresiones de disputas territoriales en las cuales los acueductos comunitarios y las organizaciones sociales que luchan por la defensa del agua pugnan por el control territorial de las zonas en que se ubican afluentes y zonas de recarga hídrica y por la participación local en la búsqueda de autonomía para decidir cómo organizar sus territorios, escenarios en que se vuelve central el cuestionamiento a la forma y la finalidad con las cuales el Estado asigna permisos, concesiones y derechos del agua.

Por otro lado, presenta grandes dificultades la concepción del páramo —desde un punto de vista utilitarista para el ser humano y principalmente para la ciudad— como fuente de servicios ecosistémicos. Ello implica el desconocimiento de la existencia de otros seres que conviven y conforman el páramo y la alta montaña. En segundo lugar, fomenta y legitima prácticas económicas intensivas encaminadas a abastecer los grandes centros urbanos, como ocurre con la agricultura, la ganadería extensiva y la instalación de represas en sus ríos, así como la concentración de derechos del agua por parte de empresas de distinta índole (pública, mixtas y privadas), las cuales, particularmente en el caso de las últimas, se convierten muchas veces en un factor que limita el acceso al agua potable en condiciones de equidad y justicia (Auza, 2013). Igualmente, la justicia hídrica, como categoría de análisis para estudiar los tejidos sociales alrededor del ecosistema de páramo y los derechos

humanos ligados a él, así como los conflictos ambientales derivados, permiten incluir esas otras miradas a los páramos, las cuales tal vez no suelen ser tenidas en cuenta desde una perspectiva rígida de exigibilidad de derechos. Si bien ese es un camino loable, muchas veces encierra el contrasentido de traducir y reproducir lenguajes y modos de valorar la naturaleza de una forma similar a aquella que la reduce a una fuente de acumulación de capital. La apuesta de la justicia hídrica va más allá de reclamar el derecho al agua, al aire o al ambiente sano, y atiende más a lógicas de bienes comunes, que cuestionan los procesos de apropiación y asignación privada de esos elementos.

Por último, desde una perspectiva de la justicia hídrica como reivindicación política sobre nuestra forma de relacionarnos con el planeta y como un cuestionamiento a un modelo económico, es importante advertir sobre los cuestionamientos que promueven estrategias económicas como los esquemas de pagos por servicios ambientales, tan en boga hoy en día en los discursos oficiales. Sin pretender debatir a profundidad el asunto, surgen algunas preguntas que parecen pertinentes: ¿qué implicaciones tienen las estrategias de protección de ecosistemas en los que media el dinero, cuando tradicionalmente han sido conservados por consideraciones de tipo cultural, social o ético?; ¿qué sucederá cuando no se garantice dicho pago?; ¿realmente, se están cuestionando las actividades que tienen mayores impactos sobre los ecosistemas y sobre la negación de las justicias hídricas?; ¿quiénes están detrás de su promoción e implementación?; ¿cuáles son los verdaderos costos económicos y las restricciones que a largo plazo deberán enfrentar las comunidades paramunas en relación con sus actividades económicas o sus prácticas tradicionales?

## Bibliografía

- Allen, A. (2012). De la pobreza del agua a la justicia hídrica: desafíos y alternativas de cambio en el contexto urbano latinoamericano. De: <https://www.youtube.com/watch?v=GgJo0yJKnmo>
- Auza, G. (27 de septiembre de 2013). Publicaciones. Recuperado de [http://cedins.org/index.php/materiales-pdf/doc\\_download/28-el-negocio-de-agua-embotellada-en-colombia](http://cedins.org/index.php/materiales-pdf/doc_download/28-el-negocio-de-agua-embotellada-en-colombia)
- Baptiste, B. (2013). Introducción: el páramo como socioecosistema. En J. Cortés-Duque & C. E. Sarmiento Pinzón. *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- \_\_\_\_\_. (17 de junio de 2013). Transiciones ecológicas y sociales en Santurbán. Recuperado de [http://www.larepublica.co/transiciones-ecol%C3%B3gicas-y-sociales-en-santurb%C3%A1n\\_40830](http://www.larepublica.co/transiciones-ecol%C3%B3gicas-y-sociales-en-santurb%C3%A1n_40830)
- Boelens, R., Isch, E. y Peña, F. (2012). Justicia hídrica: análisis y acción en contextos cambiantes. En R. Boelens, E. Isch & F. Peña. *Agua, injusticia y conflictos* (p. 292). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Budds, J. (2010). Las relaciones sociales de poder y la producción de paisajes hídricos. En C. A. Viva, *Justicia hídrica: 7 ensayos como aporte para articular las luchas* (p. 31-43). Bogotá: Merlín S. E.
- Buitrago, A., y Vásquez, A. (2011). *El gran libro de los páramos*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Proyecto Páramo Andino. Recuperado de [http://www.paramo.org/files/El\\_Gran\\_Libro\\_de\\_los\\_Paramos.pdf](http://www.paramo.org/files/El_Gran_Libro_de_los_Paramos.pdf)
- Buytaert, W. (2004). *The properties of the soils of the south ecuadorian páramo and the impact of land use changes on their hydrology*. Tesis. Faculty of Agricultural and Applied Biological Sciences, Katholieke Universiteit Leuven.

Cabrera, L. y Hernández, S. (2010). Estudio de páramos en Colombia. Congreso de la República de Colombia, Unidad de Asistencia Técnica Legislativa. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Cámara Argentina de Empresarios Mineros. (2013). Educación minera. Recuperado de <http://www.caem.com.ar/wp-content/uploads/2013/10/Miner%C3%ADa-Argentina-Todas-las-Respuestas-Agua-y-Miner%C3%ADa.pdf>

Caracol Radio (18 de diciembre de 2009). Se hundió referendo del agua en el Congreso. Bogotá.

CDMB (3 de abril de 2014). noticias principales CdmB. Recuperado de <http://www.cdmB.gov.co/web/index.php/noticias-principales/1-ultimas/2632-cdmB-comprometida-con-la-conservacion-de-santurban-y-el-bienestar-de-su-gente.html>

Censat Agua Viva (2009). Noticias. Recuperado de Censat Agua Viva: <http://censat.org/es/agua/referendo-por-el-agua>

Cleef, A. M. (2013). Origen, evolución, estructura y diversidad biológica de la alta montaña colombiana. En J. Cortes Duque & C. E. Sarmiento Pinzón, *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos* (p. 3-21). Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Colectivo por la Protección de la Provincia de Sugamuxi (2013). Proyectos carbonero de Hunza Coal y petrolero COR 15 de Maurel & Prom en Tasco. Recuperado de <https://sites.google.com/site/colectivosugamuxi/provincia-de-valderrama/proyecto-hunza-coal-en-el-paramo-de-tasco>

Colmenares, R. (13 de enero de 2014). Balance ambiental del 2013: Modelo económico, daños ecológicos y protestas sociales. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7274-balance-ambiental-del-2013-modelo-econ%C3%B3mico,-da%C3%B1os-ecol%C3%B3gicos-y-protestas-sociales.html?highlight=WyJwXHUwMGUxcmFtbyJd>

Comité de derechos económicos, sociales y culturales de la ONU (2003). Observación general N.º 15.

- Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2011). Encuesta Nacional Agropecuaria. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/servicios/muestra-mensual-de-hoteles-mmh?id=4943>
- Defensoría del Pueblo (2007). Tercer diagnóstico sobre calidad de agua para consumo humano. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2012). Evaluación del cumplimiento del derecho humano al agua. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2013). La gestión comunitaria del agua. Bogotá: Defensoría del Pueblo .
- Departamento Nacional de Planeación (03 de julio de 2014). Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural. Conpes 3810. Bogotá.
- Empresa de Acueducto de Bogotá (EEAB). (2012). Comunicados oficiales. Recuperado de [http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/portal!/ut/p/c5/hY29DoIwHMSfxSfo0WLL-kdJWyMU06jIQjoY0kTAWfj8Qlxc1Lvxdx-sZbPH8lx9eMRpDDfWsFZ2WeJLrwyHJpKwOdc1eaB0ycwvsttoMqnaA46fAF6t\\_QFHL2DFn\\_Z5-ftIOMW3sFQUmRTpLif55r\\_2F44vIrDKTMOV3YcGse5XL03NR\\_c!/dI3/d3/L0IDU0IKSWdr](http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/portal!/ut/p/c5/hY29DoIwHMSfxSfo0WLL-kdJWyMU06jIQjoY0kTAWfj8Qlxc1Lvxdx-sZbPH8lx9eMRpDDfWsFZ2WeJLrwyHJpKwOdc1eaB0ycwvsttoMqnaA46fAF6t_QFHL2DFn_Z5-ftIOMW3sFQUmRTpLif55r_2F44vIrDKTMOV3YcGse5XL03NR_c!/dI3/d3/L0IDU0IKSWdr)
- Gudynas, E. (abril de 2011). Alcances y contenidos de las transiciones al post-extractivismo. Ecuador Debate(82), 61-79.
- Gudynas, E. (Febrero 2013). Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Observatorio del Desarrollo (18).
- Hofstede, R. (2013). Lo mucho que sabemos del páramo. Apuntes sobre el conocimiento actual de la integridad, la transformación y la conservación del páramo. En J. Cortés Duque & C. E. Sarmiento Pinzón, *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos* (p. 113-125). Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Hofstede, R. (2013). Un paisaje con muchas dimensiones: el desarrollo de la relación entre la sociedad y los páramos andinos. En J. Cortés Duque & C. E. Sarmiento Pinzón, *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos* (p. 153). Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

- Hofstede, R. y Mena, P. (2003). Los páramos del mundo. Proyecto Atlas Mundial de los Paramos. Quito: Global Peatland Initiative / NC-lucn/ EcoCiencia.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam). (2010). Estudio Nacional del Agua. Ideam. Bogotá: Ideam.
- Isch, E. (2012). Justicia hídrica: una sistematización conceptual introductoria. En E. Isch, R. Boelenes & F. Peña. Agua, injusticia y conflictos (p. 21-44). Lima: CBC; Fondo Editorial Pucp; IEP.
- Maldonado, S. y De Bierre, B. (2011). Paramundi. 2º Congreso Mundial de Páramos. Memorias. Quito: Condesan. Ministerio del Ambiente del Ecuador.
- Martínez, J. (16 de enero de 2013). Injusticias hídricas: el agua corre hacia el poder. Diario La Jornada.
- Mecanismo de información de páramos (2010). ¿Qué son los páramos? ¿Qué son los páramos? Quito.
- Medina, G. y Mena, P. (2004). Los páramos del mundo. Quito: Global Peatland Initiative/UICN/EcoCiencia.
- Morales, J. & Estévez, J. (2006). El páramo: ¿Ecosistema en vía de extinción? Revista Luna Azul (22), 1.
- Motta, R. (2011). El derecho al agua potable en la jurisprudencia colombiana. Revista Republicana, 53-67.
- Murad, R. (2003). Estudio sobre la distribución espacial en Colombia. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Quintero, E. J. (2006). La privatización de las empresas estatales en Colombia. Revista virtual via inveniendi et iudicandi "Camino del hallazgo y del juicio".
- Rangel, J. O. (2000). Colombia. Diversidad biótica III la región de vida paramuna. Bogotá: Instituto de Ciencias Naturales-Instituto Alexander von Humboldt.
- Tasco (enero de 2014). Nuestro municipio. Recuperado de [http://www.tasco-boyaca.gov.co/informacion\\_general.shtml#economia](http://www.tasco-boyaca.gov.co/informacion_general.shtml#economia)

Urrea, D. (22 de abril de 2013). Censat Agua Viva Amigos de la Tierra. Colombia. Recuperado en julio de 2014, de <http://censat.org/es/analisis/el-agua-y-el-derecho-ihumano-demasiado-humano>

Vidal, C. (2008). Ecoclimático. Recuperado de <http://www.ecoclimatico.com/archives/el-monocultivo-y-sus-consecuencias-822>