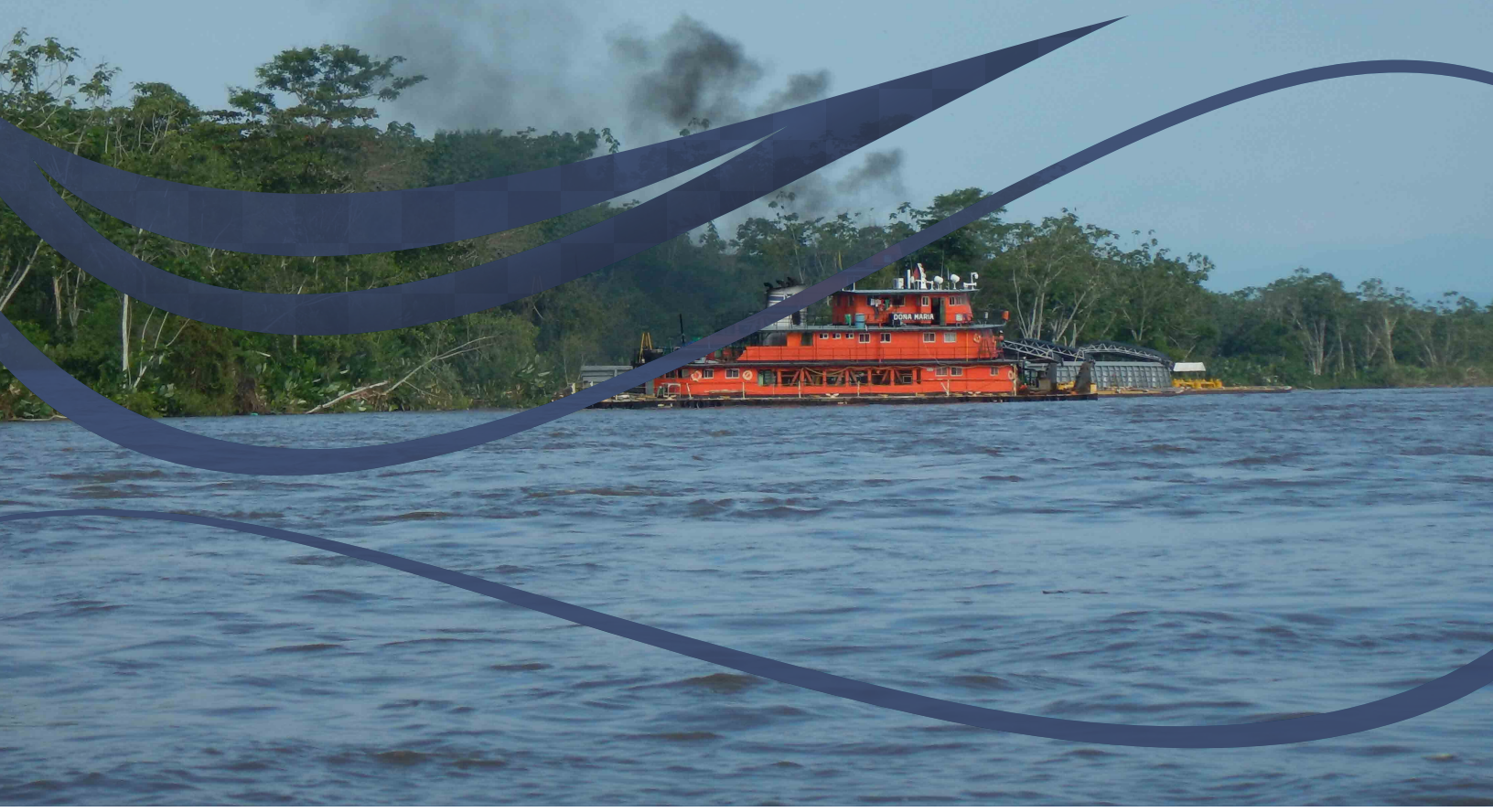
Análisis del Proyecto de Recuperación de la Navegabilidad del río Magdalena

Odebrecht



Coalición Regional
Por la transparencia y la participación

ASOCIACIÓN AMBIENTE Y SOCIEDAD

DAR

CDES
Centro de Derechos Económicos y Sociales

cedla
centro de estudios para el desarrollo laboral y agrario

Autor:
Valentín Estrada
Ambiente y Sociedad

Siglas y acrónimos

APP: asociaciones público-privadas
Coderma: Consorcio Desarrollo Río Magdalena
Confis: Consejo Superior de Política Fiscal
Conpes: Consejo Nacional de Política Económica y Social
Cormagdalena: Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena
DNP: Departamento Nacional de Planeación
Ecopetrol: Empresa Colombiana de Petróleos S. A.
FCC: Fomento de Construcciones y Contratas, S.A
Fedesarrollo: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
Fescol: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia
FNA: Fondo Nacional Ambiental
Geam: Grupo de Estudios Extractivos y Ambientales del Magdalena Medio
Invías: Instituto Nacional de Vías
OCA: Observatorio de Conflictos Ambientales
ODAD: obras de dragado y/o alternativas de dragado
ONG: organización no gubernamental
Paga: Programa Adaptación de la Guía Ambiental
PND: Plan Nacional de Desarrollo
S. A. S: sociedad por acciones simplificada
S. A: sociedad anónima
SGR: Sistema General de Regalías
SNC: Surveyer, Nenniger & Chenevert Consulting Engineers
UFN: unidades funcionales de navegabilidad
USD: dólar estadounidense

Introducción

Desde 1991, la compañía Odebrecht ha tenido presencia en Colombia, mediante la ejecución de contratos privados y públicos. Al 8 de marzo de 2016, fecha en la cual fue dictada en Brasil la sentencia condenatoria por corrupción al presidente de esta compañía, Marcelo Odebrecht, esta empresa brasileña tenía vigente con el Gobierno colombiano dos megaproyectos de infraestructura: la concesión de la ruta del Sol II; y el contrato de asociación público-privada (APP) n.° 01 de 2014, denominado "Proyecto para la Recuperación de la Navegabilidad del río Magdalena" (en adelante Proyecto de Navegabilidad).

El Proyecto de Navegabilidad fue el primer contrato APP suscrito en Colombia desde la aprobación de la Ley 1508 de 2012[1]. En esta APP, Odebrecht participaba como socio mayoritario, con el 87 % de participación en la empresa Navelena S. A. S., consorcio con el cual Cormagdalena firmó el contrato. Aunque el proyecto tendría una duración de trece años y medio, este solo duró un poco más de dos años. Las acusaciones a Odebrecht por corrupción impidieron que la empresa cumpliera las obligaciones contractuales, por lo que Cormagdalena declaró la caducidad del contrato.

A pesar del corto tiempo que Odebrecht participó en este proyecto ocasionó impactos sociales y ambientales negativos para las comunidades y ecosistemas del río. Estos impactos hubieran podido evitarse por las autoridades competentes. Sin embargo, en los ecosistemas del río se han generado dramáticas transformaciones ambientales, debido a la ausencia de procesos efectivos de vigilancia y control; la flexibilización del marco normativo ambiental en Colombia —específicamente frente a la regulación del licenciamiento ambiental— y en los tiempos determinados para etapas tan importantes como los estudios de impacto ambiental. A estos se motivos se suma la falta de criterios para un examen reflexivo sobre la idoneidad ética, técnica y jurídica de las empresas que van a intervenir un ecosistema tan importante para la nación como lo es el río Magdalena.

A pesar de lo anterior el Proyecto de Navegabilidad en el río Magdalena continúa siendo uno de los más importantes para el Gobierno colombiano, que se alista para reabrir licitación para un nuevo contrato APP. Es importante resaltar el papel activo de la sociedad civil, la academia y las organizaciones sociales en el control y vigilancia frente a las transformaciones que puede sufrir el río Magdalena y sus comunidades ribereñas; así como en el monitoreo efectivo de los procesos de participación realizada por Cormagdalena y el Gobierno nacional, considerando los riesgos que un proyecto de esta envergadura puede representar para el país.

[1] El anexo 3 presenta información detallada sobre las herramientas de evaluación de APP que se condensan en los documentos mencionados.
Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

Antecedentes del Proyecto de Recuperación de la Navegabilidad del río Magdalena

El río Magdalena cruza Colombia de sur a norte por la mitad del país. Nace en la laguna de la Magdalena en el páramo de la Papas, ubicado en el nudo de Paramillo, lugar donde los Andes colombianos se dividen en la cordillera Central y Occidental. Su recorrido es de más de 1500 kilómetros, desde su nacimiento hasta la desembocadura al mar Caribe en Bocas de Ceniza. La cuenca del Magdalena ocupa el 24 % del territorio colombiano, correspondiente el área más densamente poblada del país, afectando a un 80 % de la población total del país (Rodríguez, 2015). Por estos motivos, el río Magdalena es considerado "El río de la patria".

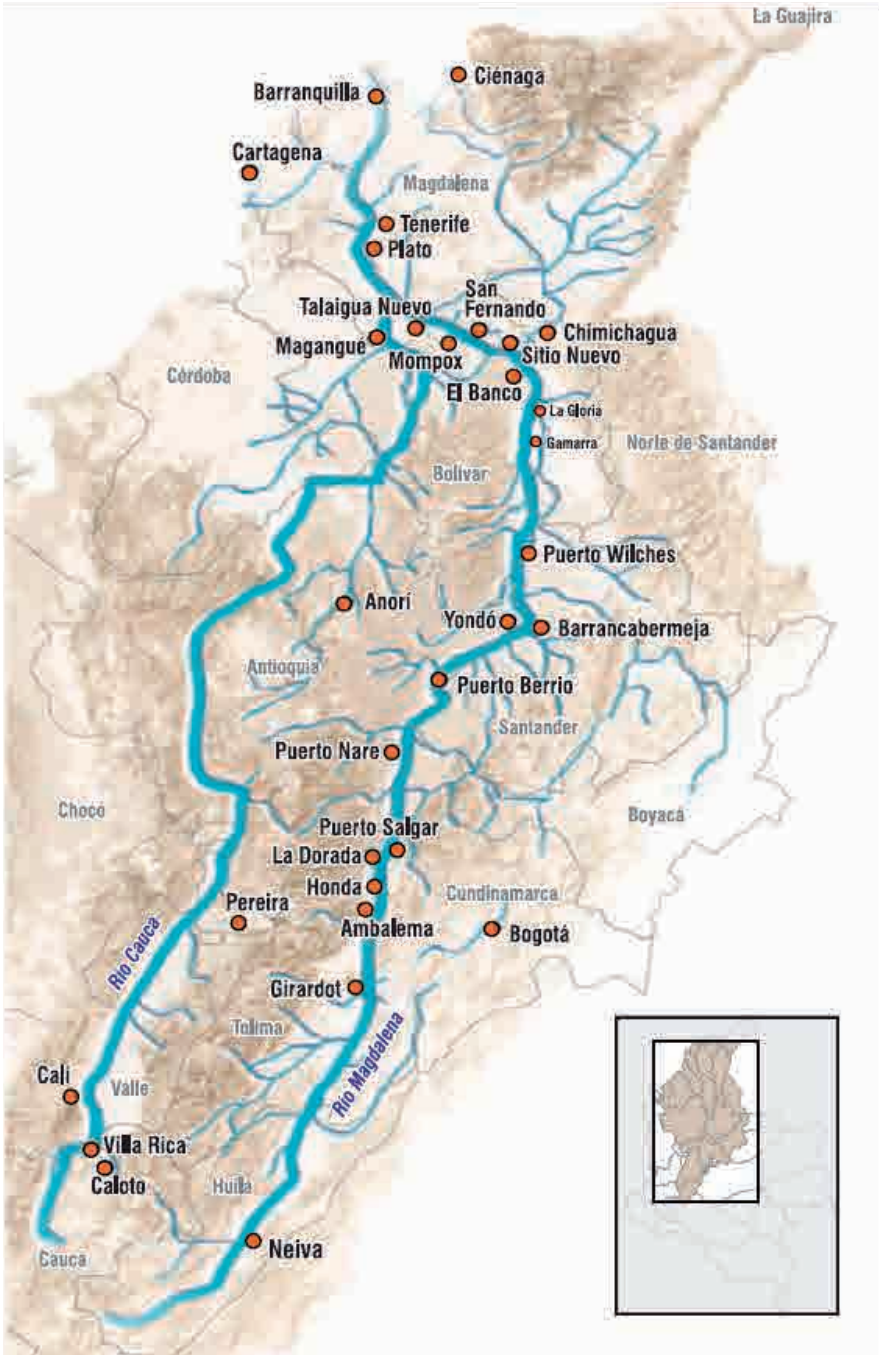


Figura 1. Cuenca del río Magdalena. (Rodríguez, 2015, p. 16).

La historia de la navegabilidad del río Magdalena se remonta a las tribus de los caribes en la era prehispánica, para quienes el río representaba una fuente de alimentos y un medio de transporte. Pero fue hasta la entrada de los barcos a vapor, en 1823, que este modo de transporte tuvo auge en el río de la patria. Esta era de navegación culmino en 1960 por la supremacía para el transporte de carga de los modos terrestres y férreo y como resultado de la acumulación de sedimentos en el río, causados principalmente, por la deforestación de la cuenca (Silva, 2009).

Como consecuencia, desde 1960 por el río Magdalena se transportan principalmente hidrocarburos, que son embarcados en el puerto de Ecopetrol en Barrancabermeja para ser llevados a Barranquilla. Por tal motivo, el río ya es navegable en algunos tramos. En ese sentido, lo que busca el actual proyecto en curso no es la recuperación de la navegabilidad sino su intensificación.

Entre los primeros pasos realizados por el Gobierno para lograr el renacer del transporte fluvial en el Magdalena, el Consejo Nacional de Política Económica y Social expidió el documento Conpes 1449 de 1977, denominado "Perspectivas de Navegación en el canal del Dique y en el río Magdalena", en este se proponía invertir recursos en el mejoramiento de las condiciones en el canal del Dique y en el río Magdalena, toda vez que la navegabilidad en ambas zonas se detenía en tiempo de sequía. Mediante estas obras se buscaba no solo mejorar el transporte de petróleo desde Barrancabermeja a Cartagena y Barranquilla, sino también incentivar el transporte de carbón desde otros municipios a través del río. Adicionalmente, el Conpes 1449 contempló la posibilidad de concesionar el mantenimiento del canal y el río a una empresa privada, para lo cual esta podría cobrar tarifa a los usuarios.

No obstante, los anteriores esfuerzos, la idea de recuperar la navegabilidad del río Magdalena nace en la Constitución Política de 1991; para este fin, en el artículo 331 se creó la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena). Posteriormente, mediante la Ley 161 de 1994 se crea oficialmente la entidad y se le asignaron funciones como la recuperación de la navegabilidad; la gestión portuaria; la conservación y adecuación de las tierras; la generación y distribución de energía; el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

Cormagdalena, a diferencia de las otras corporaciones autónomas en el país, no es una autoridad ambiental, pues por ley esta entidad se constituyó como una empresa industrial y comercial del Estado. Por lo tanto, su competencia se complementa con la de nueve autoridades ambientes y ciento veintinueve municipios de trece departamentos, que van desde el nacimiento del río en los departamentos del Huila y Cauca, hasta su desembocadura en Bocas de Ceniza (Atlántico).

Posteriormente, en el año 1995 fue expedido el Conpes 2764, documento con el que se adoptó el "Plan para la Recuperación y Manejo del Río Grande de la Magdalena 1995-1998". Este documento contemplaba un plan de acción para mejorar las condiciones de navegabilidad entre Barrancabermeja y el canal del dique y entre Barrancabermeja y Bocas de Ceniza. Para tal fin, el documento señaló como modalidad contractual la concesión, estudiando la posibilidad de que el tramo de Puerto Berrío a Barrancabermeja funcionara bajo esta figura, una vez se hubieran implementado las acciones de mejoramiento de la navegabilidad en esos tramos. Este documento Conpes también estudió los problemas ambientales en el río, como la deforestación, que según el documento

contribuyó al aumento en la carga de sedimentos. Por lo tanto, el plan de acción propuesto incluyó medidas de reforestación y mejoramiento de las condiciones de las ciénagas. Además, se reconoció la importancia del río para las comunidades ribereñas, indicando la necesidad de reducir la carga de contaminantes y de aumentar los recursos pesqueros.

El Plan de Navegabilidad del río Magdalena, tal y como lo conocemos hoy, nace oficialmente mediante un documento realizado en el 2005 por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y concertado con los ministerios, denominado "Visión Colombia II Centenario: 2019". Este documento propone unas metas para ser cumplidas en el 2019 en temas como paz, democracia, productividad, competitividad, infraestructura, entre otras. El documento señala cómo el Estado cometió un error histórico al abandonar la navegación fluvial como modo de transporte, afectando la competitividad del país, ya el transporte de los productos, generados al interior del país para ser exportados, es más costoso por carretera o vías férreas. La meta n.° 4 del capítulo III "Generar una Infraestructura adecuada para el desarrollo" busca consolidar el transporte fluvial en los principales ríos del país, entre ellos el Magdalena. Adicionalmente, la meta n.° 6 del mismo capítulo resalta la importancia logística del municipio de Puerto Salgar, Cundinamarca, para el transporte multimodal, por su acceso al río para transportar productos del interior del país hacia la Costa Caribe.

En el primer periodo del gobierno Santos, veinte años después de la creación de Cormagdalena, se empezaron a realizar varios esfuerzos con el fin de aumentar la navegabilidad del río, en el tramo entre Barrancabermeja y Barranquilla, y recuperar esta actividad entre Puerto Salgar y Barrancabermeja. De esta forma, el transporte fluvial sería posible en más 908 kilómetros de río, permitiendo la carga, principalmente, de materias primas producidas al interior del país. Dentro de las acciones adelantadas por el Gobierno nacional, para cumplir este proyecto, se incluyó la destinación de recursos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014[2] "Prosperidad para todos" (art. 93), que serían asumidos por el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (Invías). Adicionalmente el PND impulsó la realización de obras de infraestructura para garantizar el mejoramiento del transponte fluvial del país.

Mediante las normas concernientes, la llamada "locomotora de infraestructura de transporte" indicó la importancia de vincular capital privado mediante el esquema APP, para impulsar las concesiones viales de cuarta generación (vías 4G) y el transporte multimodal, dentro del cual se encuentra el modo fluvial.

Posteriormente, en marzo del 2012, el Gobierno nacional firmó un memorando de entendimiento entre Cormagdalena e Hydrochina Corporation. Este memorando tuvo como propósito la elaboración del Plan Maestro de Aprovechamiento del Río Magdalena (de ahora en adelante Plan Maestro). Este Plan Maestro tuvo un costo de 6 428 750 millones de dólares, de los cuales 1 859 000 millones fueron aportados por Hydrochina, 3 859 000 millones por el gobierno chino y el restante por Cormagdalena[3] (Gómez, 2015).

[2] El cual fue aprobado mediante la Ley 1450 del 16 de junio del 2011.
[3] Según la información disponible en la página web de Cormagdalena.

En dicho plan se determinarían aspectos como la navegación; la generación de energía hidroeléctrica y la protección del ambiente; el control de inundaciones, anegación y riego; el uso de la zona ribereña; la regulación del curso del río; el uso los recursos pesqueros, y la recreación. Es decir, se planificaría todo el curso del río y de buena parte de la cuenca en el Plan Maestro, entregado en el año 2014 por Hydrochina. Además de la posibilidad de recuperar la navegabilidad en el río, el plan contiene la viabilidad técnica para la construcción de diecisiete represas en la parte baja del río, de ocho nuevos puertos y el mejoramiento de seis ya existentes, entre los cuales se encuentran el de Puerto Salgar, Barranquilla y Cartagena (Flórez, 2015).

En el 2013 se expidió el Conpes 3758 con el que se adoptó un nuevo "Plan para Restablecer la Navegabilidad del Rio Magdalena". El Conpes se fundamentó en el documento "Colombia Visión II centenario: 2019", el PND 2010-2014, el Plan Maestro, otros estudios técnicos existentes sobre el río, el marco normativo de las APP en Colombia y en los decretos reglamentarios 1467 de 2012, 100 de 2013 y el 1610 de 2013. Este documento identificó que el transporte fluvial de mercancías por el Magdalena ayudaría a mejorar la conectividad del país, ya que reduciría la participación del 78,76 % que tiene el transporte de bienes en el costo de estos. Por tal motivo el documento indica que de cumplirse con las obras necesarias se pasaría de transportar 2,61 millones de toneladas de carga por año a seis millones de toneladas para el 2014. En este documento, a diferencia de los otros Conpes ya mencionados, adicionaba al proyecto el tramo entre Puerto Salgar y Barrancabermeja.

Para alcanzar estas metas, el Conpes 3758, trazó los lineamientos básicos para mejorar las condiciones de navegabilidad en el río y para impulsar, posteriormente, el transporte multimodal y su desarrollo logístico. Por lo tanto, dicho documento contiene medidas para el mejoramiento y mantenimiento del canal navegable, la promoción de instalación portuarias y la implementación de un sistema de navegación satelital; asimismo se indica que el proyecto se debería realizar mediante el esquema de APP.

El Conpes, adicionalmente, señaló que el proyecto se pagaría según la disponibilidad y el cumplimiento de los servicios a prestar, y los recursos provendrían presupuesto general de la nación, del Sistema General de Regalías (SGR) de los municipios ribereños y de los departamentos del río Magdalena, así como de vigencias futuras y de los pagos de tarifas por parte de los usuarios.

Finalmente, la ley exige que el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) debe avalar los recursos de vigencias futuras para proyectos de APP de esta envergadura. El Confis otorgó dicho aval, mediante el oficio n.° 2-2014-016855 del 9 de mayo de 2014, enviado por Fernando Jiménez, secretario ejecutivo de la entidad a Cecilia Álvarez, entonces ministra de Transporte. Para el Proyecto de Navegabilidad del río Magdalena se aprobó un cupo de vigencias futuras por el valor de $2 347 331 558 672 (740 000 000 USD) en pesos constantes para el año 2012.

El contrato de APP n.°1 de 2014 para la recuperación de la navegabilidad del Magdalena

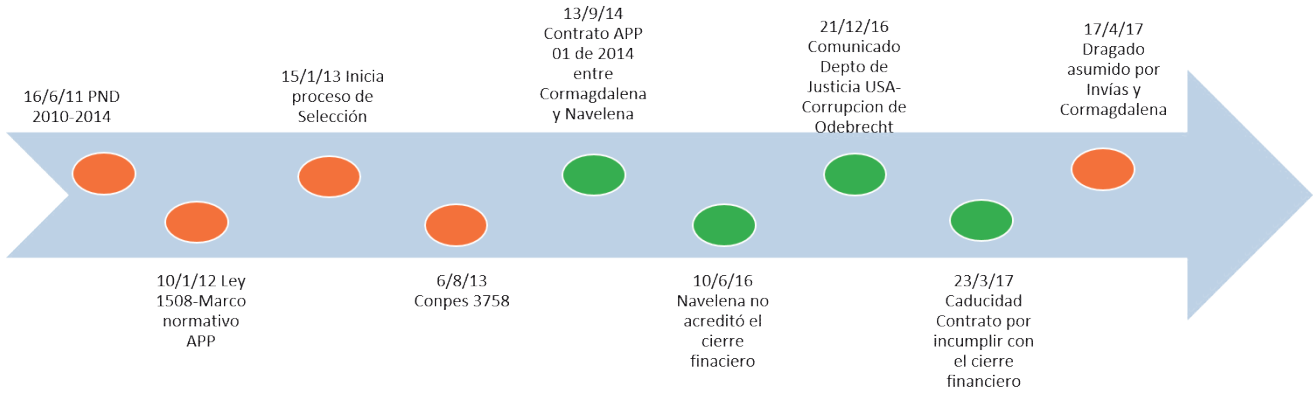


Figura 2. Proceso de contratación de la APP n. °1. (Elaboración propia).

Proceso de contratación

El 15 de enero del 2013 se dio inicio al proceso de selección del socio privado de Cormagdalena para el contrato APP de Recuperación de la Navegabilidad del río Magdalena. Este proceso, según lo determinado por el marco normativo para la contratación de proyectos APP en Colombia, se llevó a cabo mediante el proceso de precalificación[4], el cual se realiza con el fin de asegurar que los participantes de la selección, sean aquellos oferentes que cuenten con mejor capacidad financiera, técnica o jurídica.

En el proceso de preselección se presentaron un total de nueve consorcios con presencia de compañías internacionales: Power Construction Corporation of China y China Harbour Engineering Company (China); Acciona, Ortiz Construcciones, Iridium y FCC Construcciones (España); Jan De Nul y Dredging International (Bélgica); Van Oord (Holanda); y SNC-Lavalin (Canadá), entre otras. De los nueve consocios presentados para el proyecto de precalificación solo tres reunieron los requisitos mínimos exigidos para presentarse al proceso de selección.

Los participantes precalificados fueron: 1) Promesa de Constitución de Sociedad de Objeto Único Navega Magdalena S. A. S., conformada por Acciona Concesiones SL, Jan de Nul Sucursal Colombia, Consultores del Desarrollo S. A. y Castro Tcherassi S. A.; 2) Consorcio Desarrollo Río Magdalena (Coderma), conformado por Iridium Colombia Desarrollo de Infraestructura S. A. S., Van Oord Colombia S. A. S., RM Holding S. A. S., y Juneau Business S. A. S.; y, 3) Promesa de Constitución de Sociedad de Objeto Único Navelena S. A. S., conformado por la Constructora Norberto Odebrecht de Colombia Limitada y Valores y Contratos S. A. (Valorcon S. A.).

[4] Ley 1508 de 2012, art. 10.

Una vez conformada la lista de precalificados y publicados los pliegos de condiciones para el proceso de contratación y otros documentos exigidos por la norma contractual colombiana para los procesos de licitación, los manifestantes debían realizar la propuesta para ser seleccionados. Sin embargo, Navega Magdalena S. A. S. y Coderma presentaron cartas, retirándose del proceso licitatorio, argumentando dudas sobre la información técnica que era entregada. Por lo tanto, el único proponente de este proceso de selección fue Navelena S. A. S., que contaba con la participación de Odebrecht. Por tal motivo, el 15 de agosto del 2014 Cormagdalena adjudicó el contrato APP-01 de 2014 a Navelena S. A. S., el cual se suscribió el 13 de septiembre del mismo año.

El Contrato

El contrato de APP para la Recuperación de la Navegabilidad en el río Magdalena tuvo como finalidad potenciar el río como una gran arteria fluvial de transporte. Por lo tanto, mediante la APP se buscó que Navelena se encargara del diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de un canal navegable de 908 km. del río Magdalena entre Puerto Salgar (Cundinamarca) hasta la desembocadura del río, en Bocas de Ceniza (Atlántico). Con este fin se debía realizar tanto obras de dragado y/o alternativas de dragado (ODAD) como obras civiles de encauzamiento. Para esto, el contrato planteó los siguientes objetivos a cargo de Navelena y a favor de Cormagdalena:

1. Realizar y actualizar los estudios y diseños, ejecutar las obras de construcción del proyecto y la realización de ODAD de conformidad con las especificaciones técnicas allí pactadas, asumiendo para ello los riesgos derivados de tales actividades, en los términos previstos en el contrato.

2. La financiación de las obras de construcción, las ODAD y el equipamiento, y todas aquellas actividades necesarias para el cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato, las cuales correrán por su cuenta y riesgo.

3. La operación de las obras según lo pactado en el contrato sobre la prestación de los niveles de servicios y de asistencia a la navegación, incluidas las actividades de recaudo.

4. El mantenimiento de las obras de construcción y del equipamiento, así como la reposición de este cuando ello sea necesario de acuerdo a lo estipulado en el contrato.

5. La realización de ODAD para el cumplimiento de las obligaciones de resultado y los indicadores de niveles de servicio, acordados en el contrato.

El valor estimado del contrato corresponde a la suma de $1 318 824 175 651 (aprox. 390 000 000 USD). La financiación del proyecto se haría con recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales y de otros fondos públicos que ascendieron a un total de 2 498 591 148 260 (aprox. 750 000 000 USD), repartidos como se observa en la tabla 1.

Tabla 1. Recursos públicos para el proyecto recuperación de la navegabilidad del río Magdalena

Aportante	Valor
Vigencias futuras avaladas por el Confis	$2 347 331 558 672
Regalías de entidades territoriales	$110 013 177 063 (aprox. 33 000 000 USD)
Ecopetrol	$38 418 624 798 (aprox. 11 400 000 USD)
Departamento de Antioquia	$2 827 787 727 (aprox. 840 000 USD)

Fuente: Elaboración propia

Esta APP fue pactada para ser realizada en un plazo de 162 meses, lo cual equivale a trece años y seis meses. Este plazo se empezaría a contar una vez se firmará el Acta de inicio de ejecución del contrato y se dividió en las siguientes etapas: 1) etapa de preconstrucción, la cual inició con la suscripción del acta de inicio y tendría una duración máxima de dieciocho meses; 2) etapa de construcción, que tendría una duración estimada de sesenta meses; y 3) la etapa de administración, que duraría ochenta y cuatro meses.

Además, el contrato fue estructurado por unidades funcionales de navegabilidad (UFN), un conjunto de obras de ingeniería en un tramo especifico del río que pudieran ser usadas de forma individual. Dentro del contrato, las UFN además de determinar el orden de cómo se realizarían las obras también son el factor principal para que el socio privado reciba la remuneración por parte de Cormagdalena. Sin embargo, esta remuneración por UFN dependería del cumplimiento de los estándares de calidad y niveles de servicio para cada unidad pactada en el contrato. Las UFN del contrato de recuperación de navegabilidad del río Magdalena fueron las siguientes:

- UFN n.° 1: tramo entre Bocas de Ceniza, Barranquilla (Atlántico) y La Gloria (Cesar).
- UFN n.° 2: tramo entre La Gloria (Cesar) y Barrancabermeja (Santander).
- UFN n.° 3: tramo entre Barrancabermeja (Santander) y Puerto Berrio.
- UFN n.° 4: tramo entre Puerto Berrio y Puerto Salgar-La Dorada.

Mapa 1. Unidades funcionales Proyecto

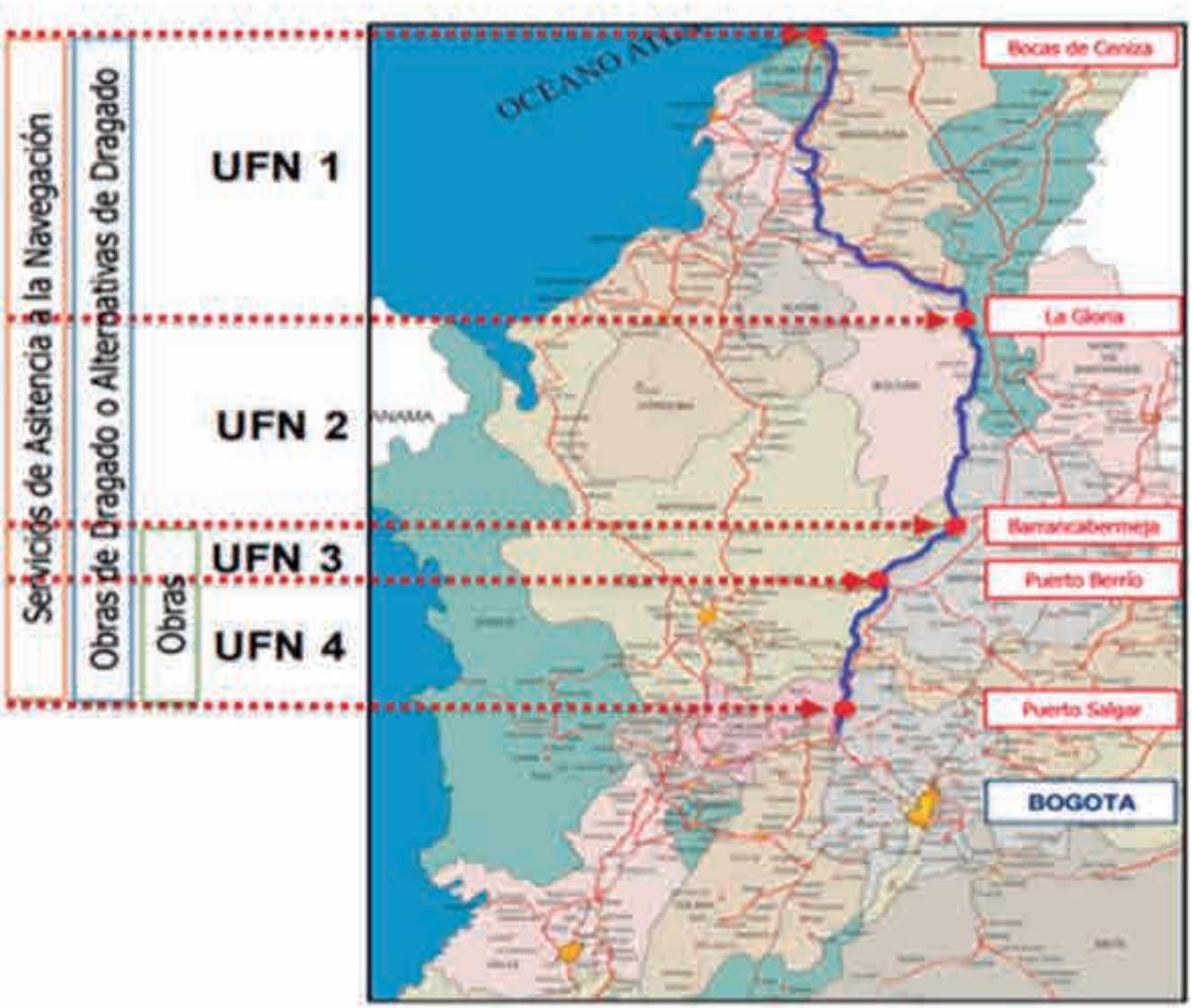


Figura 3. Mapa de unidades funcionales de navegación Proyecto de recuperación de navegabilidad río Magdalena. (Navelena, 2014).

Finalmente, en materia de riesgos, debe señalarse que Cormagdalena retuvo aquellos riesgos sobre demanda, los resultantes de variaciones en la regulación especial y ambiental, aquellos relativos al recaudo tarifario, los concernientes a los riesgos prediales —incluidos aquí los mayores costos que resultaran de las compensaciones socioeconómicas a las comunidades ubicadas en el área de influencia del proyecto—, los mayores costos derivados de los riesgos de construcción, entre otros (Muñoz, 2016).

Actualidad del contrato

La ejecución del contrato inició el 12 de diciembre del 2014. Desde ese momento, el contrato entró en la etapa de preconstrucción. En esta se debían realizar labores como consecución de pólizas, entregar el diseño de detalle de la obra civil y conseguir el cierre financiero. Adicionalmente, en esta etapa se debían realizar las obras de dragado en las UFN 1 y 2, es decir entre Barrancabermeja y Bocas de Ceniza.

El cierre financiero debía haber sido presentado el 13 de junio del 2016, tiempo en el que se cumplían los 18 meses de la etapa de preconstrucción. Sin embargo, Navelena no pudo realizar este cierre, debido a los problemas de Odebrecht, causados por el escándalo de corrupción que salió a la luz pública por la operación Lava Jato, llevada a cabo en Brasil, en la que el presidente de esta compañía fue sentenciado a diecinueve años de prisión.

Con el fin de que no se declarara la caducidad del contrato, Navelena, como medida dilatoria, en varias ocasiones indicó que existían terceros interesados en adquirir la parte de Odebrecht en esta sociedad. Lo anterior llevó a que Cormagdalena otorgara múltiples oportunidades para que Navelena cediera el contrato o se acreditara el cierre financiero.

El 16 de diciembre del 2016, Navelena presentó el cierre financiero, seis meses después de lo previsto y anunció financiación por parte del banco japonés Sumitomo Mitsui. Sin embargo, esta entidad se rehusó, finalmente, a conceder el dinero, luego de que Fiscalía General de la Nación reabriera la investigación sobre la APP para la recuperación de la navegabilidad. Por tal motivo, finalmente, Cormagdalena declaró la caducidad del contrato el 23 de marzo del 2017.

Puntos críticos del contrato

Sobre los aspectos socioambientales del proyecto, en el contrato se encontraron tres disposiciones observadas como vulneradoras potenciales de derechos humanos o que son fiscalmente perjudiciales para el Estado:

- En el contrato se considera como causal de fuerza mayor la no obtención o demora en la obtención de licencias ambientales por razones no imputables al asociado, incluyendo que esta se derive de la gestión de consulta con comunidades eventualmente presentes en el Área de Influencia del Proyecto. (sección 5.02.a. VII). Esta causal de fuerza mayor para no cumplir con las obligaciones contractuales es preocupante, debido a que el proyecto, en general, no fue consultado ni socializado con las comunidades. Además, la presencia de comunidades étnicas debió tenerse en cuenta durante los estudios previos al contrato y no se pude imputar esta omisión como si la presencia de estos grupos fuera un hecho imprevisible, y tampoco se debió pasar por alto la obligación constitucional de consultarlos.

• En consecuencia, si el asociado para la obtención de una licencia debe consultar a una comunidad —y como se ha determinado por la jurisprudencia colombiana, este proceso no puede tener términos estándar—, la tardanza de este procedimiento obligatorio se puede considerar como causal de fuerza mayor. Por lo tanto, esta regla, auspicia el no cumplimiento del deber constitucional de la consulta previa. En caso de que esta se tenga que realizar y sea un largo proceso, toda la carga fiscal de la demora, correría en cabeza del Estado.
• En el contrato se hace un traslado parcial de los riesgos ambientales al asociado, en cuanto a la compensación ambiental (sección 32.12.f.). Para poder sufragar estas compensaciones, se generó una subcuenta dentro de la fiducia. El asociado debía depositar en esta, varias cuotas para un total aproximado de $20 930 080 827. Sin embargo, en el evento en que los dineros que debieran pagarse por compensaciones superaran entre un 20 % al 100 % de este valor, Cormagdalena asumiría un 70 % de este porcentaje y cubrir en su totalidad el excedente si fuera superior al 100 %. Es de indicar que el contrato se realizó sin un estudio de impacto ambiental. Por lo tanto, los indicios sobre el posible monto de compensaciones ambientales no provienen de un estudio técnico sobre todo el proyecto. En tal sentido, la asignación de reparticiones establecida se puede considerar injusta y afectar gravemente las finanzas públicas de Cormagdalena, ya que el monto puede resultar muy inferior una vez se avalúen correctamente los impactos.

Puntos críticos del proyecto en general

Beneficios en mitigación del cambio climático

Tanto en el sector público como privado se han escuchado voces de apoyo al proyecto de recuperación de navegabilidad del río Magdalena. Uno de los argumentos es que el proyecto aminoraría la brecha de infraestructura del país, por lo que es de vital importancia para mejorar la competitividad del país; con esto se reducirían los costos de transporte de productos para exportación, como los hidrocarburos y minerales producidos al interior del país. Adicionalmente, se señala que el país recibiría muchos beneficios económicos, ya que con cada peso invertido el retorno en beneficios sería de 4,2 pesos adicionales (Fedesarrollo, 2015).

El "Estudio de impacto socioeconómico para el proyecto de recuperación de la navegabilidad por el río Magdalena", entregado por Fedesarrollo en octubre del 2015, indica que el proyecto genera beneficios ambientales, porque contribuye a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Lo anterior se debe a que un solo remolcador puede llevar alrededor de seis barcazas, transportando lo equivalente a 700 tractomulas. Por lo tanto, por cada tonelada transportada por vía fluvial se reducirían en un 64 % las emisiones de CO_2, en comparación con esa misma tonelada movilizada por carretera.

No obstante, el beneficio ambiental en las emisiones de CO_2 es mínimo. En la actualidad, por carretera se transportan 220 millones de toneladas al año, mientras que, por el Magdalena, aproximadamente, la cifra es de tres millones de toneladas (Fedesarrollo, 2015, p. 22). Se estima que con el proyecto de navegabilidad se transportarían seis millones de toneladas por el Magdalena; lo que significa que pasarán del modo carretero al fluvial apenas tres millones de toneladas por año (solo un 1,36%). Una cifra muy inferior que no representa un verdadero avance en la mitigación de emisiones, sobre todo, teniendo en cuenta que el proyecto causa grandes impactos sociales y ambientales, como la desecación de ciénagas, que se puede entender como un motor de deforestación.

Además, los combustibles que se usan en los navíos normalmente son ricos en óxido nitroso y óxidos de azufre (Lin y Lin, 2006), que pueden aumentar la acidez del río, contaminándolo aún más y generando afectaciones en el ecosistema y la biodiversidad.

Figura 4. Foto tomada en visita al río Magdalena el 14 de marzo de 2017. (Ambiente y Sociedad).

Flexibilización de marcos normativos ambientales con efectos negativos en las comunidades y en el ambiente

El Gobierno nacional modificó la normativa ambiental, con el fin de hacer más atractivo este proyecto de infraestructura para el sector privado, así como otros que son considerados prioritarios, como es el caso de las concesiones viales de cuarta generación (Vías 4G). Una de esas modificaciones fue la expedición del Decreto 769 del 22 de abril del 2014, que también fue la más relevante para el proyecto de navegabilidad del río Magdalena. Mediante este decreto se exoneran las actividades de dragado de mantenimiento como una de las obligaciones para surtir el trámite de licencia ambiental. De igual manera, la licencia se reemplazó por un instrumento de control ambiental más laxo denominado "Programa Adaptación de la Guía Ambiental" (Paga). La falta de certeza técnica del procedimiento de dragado de mantenido ha generado graves problemas. Uno de estos es el dragado de grandes cantidades de sedimentos y su disposición en sitios autorizados para la pesca artesanal o en los accesos de algunos brazos del río con fines de encausamiento. Como consecuencia se ha ocasionado la desecación de ciénagas en temporadas de sequía e inundaciones en las temporadas de lluvias.

En consecuencia, el Gobierno nacional ha flexibilizado las normativas ambientales y sociales, para que el capital privado invierta en estos procesos sin considerar los efectos reales sobre el medio ambiente. Un agravante adicional es la falta de mejoramiento en los procedimientos de seguimiento y control de las actividades que se llevan a cabo y que pueden causar impactos graves e irreversibles en los ecosistemas.

Falta de socialización previa y socialización defectuosa

Cormagdalena no socializó con las comunidades el proyecto de navegabilidad durante sus fases de estructuración. Como consecuencia, el proyecto fue contratado sin considerar los impactos sobre las comunidades, o los planes de vida de las comunidades ribereñas. Además, el proyecto tampoco fue consultado con otras organizaciones como organizaciones no gubernamentales (ONG) o académicos, que tienen análisis técnicos sobre sobre la viabilidad de este tipo de proyectos y quienes hubieran podido aportar información valiosa sobre los verdaderos impactos sociales y ambientales. En este sentido, la estructuración del proyecto se enfocó en el rio como un canal navegable, comprender la utilidad ambiental que este presta a las comunidades que viven de él.

Cuando el contrato ya se encontraba en ejecución, Navelena realizó diferentes acercamientos a las comunidades aledañas al río, principalmente con asociaciones de pescadores artesanales. Sin embargo, estas reuniones solamente tuvieron un fin informativo. Adicionalmente, Navelena ofreció empleos a los pescadores afectados por la ejecución del proyecto. Entre otras estrategias utilizadas, se conformó una asociación de pescadores en la que líderes de otras asociaciones figuran como miembros de la junta directiva, sin haber manifestado previamente y de manera formal su interés de participar en este espacio creado por Cormagdalena[5].

En conclusión, el proyecto de recuperación de la navegabilidad del río ha estado enfocado en la funcionalidad comercial que se puede generar para la economía nacional, por lo que solo es importante mientras ayude al transporte de materias primas. En esa medida, el proyecto ignoró la dependencia que tienen con el río las comunidades ribereñas en cuanto a sus modos de economía local, importancia sociocultural y bienestar ambiental. En otras palabras, "no se tuvo en cuenta el río como el complejo sistema socio-ecológico que es". (Vilardy, 2015).

[5] Información suministrada por Martha, líder de pescadores artesanales en el Magdalena Medio.

Impactos sociales y ambientales del proyecto

Aunque el proyecto nunca llegó a la etapa de construcción, en las fases de preconstrucción se realizaron actividades de dragado entre Barrancabermeja y Barranquilla. Estas actividades generaron graves impactos socioambientales, que fueron informados por los pobladores a Ambiente y Sociedad, durante la visita realizada al municipio de Barrancabermeja, en marzo del 2017.

Los impactos ambientales observados han sido, principalmente, causados por la indebida disposición de los sedimentos extraídos del río, que se han sido depositado en las entradas de los brazos del río Magdalena, poniendo en peligro de desecación a las ciénagas. Dada la importancia de este ecosistema para la cría de pescados, la desecación de las ciénagas afecta la biodiversidad del río, además de la cantidad y calidad del pescado que puede ser capturado. También se han dispuesto sedimentos en las orillas del río sobre la vegetación del lugar, causando deforestación, una de las principales causas de sedimentación del río.

En cuanto a impactos sociales, tanto la actividad de dragado como la navegación de los convoyes, realizadas en lugares y horas en las que los pescadores artesanales realizan sus jornadas, han afectado esta actividad económica tradicional. De igual manera el perfilamiento de la orilla y el dragado han disminuido el área de los terrenos donde los campesinos realizan sus actividades agropecuarias. Ante ambas afectaciones las comunidades no fueron consultadas y tampoco han sido algún tipo de compensación.

Estado actual del proyecto

El consorcio Navelena-Odebrecht ya no hace parte del proyecto, debido a que se declaró la caducidad del contrato, aun así, ante este panorama el río Magdalena, sus ecosistemas y sus comunidades se enfrentan a nuevos peligros, por ejemplo, la pluralidad de empresas realizando dragados sobre el río. Como lo informó Luis Fernando Andrade, director ejecutivo(e) de Cormagdalena, en la rueda de prensa el 17 de abril del 2017, se firmarán como mínimo tres contratos distintos para realizar las labores de dragado para mantener un canal navegable entre Barrancabermeja y Barranquilla. Dos de estos contratos estará a cargo de Cormagdalena y uno de Invías.

La pluralidad tanto de empresas que realizan el dragado como de autoridades que firmen los contratos genera una situación donde es más difícil identificar responsabilidades, controlar el accionar de las empresas y el cumplimiento de los estándares ambientales. Esta situación es más preocupante ya que Cormagdalena se limita a socializar estos planes solo con ciertos usuarios del río como las navieras, sociedades portuarias, Ecopetrol y otras empresas interesadas en la navegabilidad; pero nunca con las comunidades, ni con organizaciones de sociedad civil presentes en el área, tal y como se observa en el comunicado de prensa del 10 de marzo del 2017 de esta entidad. Por tal motivo y ante la necesidad de mantener un canal navegable a cualquier costo, continuarán generándose conflictos socioambientales.

Actualmente Cormagdalena busca una firma de la APP a toda costa. Teniendo en cuenta, que en Colombia no existe ningún tipo de mecanismo que vete a empresas con antecedentes negativos en materia de ejecución de contratos, existe una alta posibilidad de otorgar este megaproyecto a una empresa sin capacidad de ejecución. Odebrecht además de hacerle daño a Colombia mediante el pago de sobornos y sobrecostos, generó afectaciones directas a las comunidades vulnerables en materia social y ambiental; podría pensarse que para esta empresa mantener un comportamiento socioambiental responsable requiere muchos recursos, lo cual, evidentemente, va en contra de su política de obtener ganancias a cualquier costo. Por lo tanto, adjudicar de nuevo la APP a una empresa con una reputación similar volvería a poner en grave peligro al río.

Oportunidad

Ante estos nuevos retos y con el fin de hacer un seguimiento a las actividades que se generen en el río el Grupo de Estudios Extractivos y Ambientales del Magdalena Medio (Geam) y Ambiente y Sociedad se han planteado la idea de crear una red popular de monitoreo ambiental. Esto servirá para contar en el futuro con argumentos para la defensa del río y de las comunidades que de él dependen. Esta red estaría compuesta por pescadores artesanales quienes tiene presencia directa en el territorio y son los principales afectados en los eventos de contaminación o de las modificaciones físicas que se produzcan sobre el río.

En desarrollo de esta idea se propuso realizar un plan piloto con un grupo de pescadores del Magdalena Medio (aún por determinar). Para tal prueba se está diseñando un instrumento modelo que será útil para que los pescadores artesanales reporten los eventos que afecten ambientalmente el río o su actividad económica tradicional. La idea del formato es que este sea fácil de entender y diligenciar por los pescadores y que en este se pueda recopilar información sobre el estado y las principales amenazas del río desde la óptica de la población. Dependiendo de los resultados de este plan piloto la idea es extender la red de monitoreo a lo largo del río Magdalena, con el fin de hacer seguimiento a otras actividades como es el caso de las hidroeléctricas en la parte alta de este.

La actualidad del proyecto es una oportunidad para aumentar el seguimiento y acciones de control ante las entidades que tengan algún tipo de influencia sobre el río Magdalena. Tal accionar debe orientarse, principalmente, a Cormagdalena, con el fin de que revalúe el proyecto o la conveniencia de realizarlo. Es el momento para que esta entidad tenga en cuenta las necesidades de las comunidades y los impactos que el proyecto puede tener sobre ellas, de que se abra un espacio de participación idóneo en el que estas se integren, junto con los demás actores que han sido ignorados en el proyecto, como lo son la academia y las organizaciones de la sociedad civil; todo esto con la justificación de tomar la mejor decisión para el río y sus comunidades.

Referencias

Confis (Consejo Superior de Política Fiscal). (9 de mayo del 2014). Autorización aval fiscal y cupo de vigencias futuras para contratos de asociación público privadas. Bogotá: Confis. Recuperado de la página web del Observatorio de Conflictos Ambientales (OCA) de la Universidad Nacional https://goo.gl/kJMh6V

Congreso de la República de Colombia. (16 de junio del 2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. [Ley 1450 del 2011] DO: 48102. Recuperado de la página web del DNP https://goo.gl/7QNEun

Congreso de la República de Colombia. (10 de febrero del 2012). Régimen Jurídico de las Asociaciones Público Privadas [Ley 1508 del 2012]. DO: 48308. Recuperado de la página web de la Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá https://goo.gl/Cj7REL

DPN, (Departamento Nacional de Planeación). (2005). Visión Colombia II Centenario: 2019. Bogotá: DNP. Recuperado de la página web del Archivo Cepal https://goo.gl/kdJGaw

Fedesarrollo, (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo). (2015). Estudio de impacto socioeconómico para el proyecto de recuperación de la navegabilidad por el río Magdalena. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado de la página web de Fedesarrollo https://goo.gl/Lo1LyJ

Flórez M., (31 de marzo del 2015). Plan maestro de aprovechamiento del Río Magdalena: cuándo se hizo y por quienes. Ambiente y Sociedad. Recuperado de la página web de Ambiente y Sociedad https://goo.gl/wS5B9P

Gómez, N. (15 de abril del 2015). El Río Magdalena: de los chinos a los brasileños, los nacionales, y otros males. Ambiente y Sociedad. Recuperado de la página web de Ambiente y Sociedad https://goo.gl/YP3oYK

Navelena. (17 de octubre del 2014). Recuperación del río Magdalena. Recuperado de la página web de Slideshare https://goo.gl/xnaQWD

Rodríguez, M. (ed.) (2015). ¿Para dónde va el río Magdalena? Riesgos sociales, ambientales y económicos del proyecto de navegabilidad. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y Foro Nacional Ambiental (FNA). Recuperado de la página web del FNA https://goo.gl/QnsgJr

Silva, G. (2009). Champanes, vapores y remolcadores. Historia de la navegación y la ingeniería fluvial colombiana. Cuaderno de Historia n.° 1. Bogotá: Academia Colombiana de Historia de la Ingeniería y las Obras Públicas. Recuperado de https://goo.gl/7SdH94

Vilardy, S. (2015). Dinámicas complejas del río Magdalena: necesidad de un marco integral de gestión de la resiliencia ante el cambio climático. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y Foro Nacional Ambiental (FNA). Recuperado de la página web de Fescol Colombia https://goo.gl/Sr3Cgy

Coalición Regional
Por la transparencia y la participación

ASOCIACIÓN AMBIENTE Y SOCIEDAD

DAR

CDES
Centro de Derechos Económicos y Sociales

ced
centro de estudios para el desarrollo laboral y agrario