

MEDIDAS SOCIALES QUE NAUFRAGAN Y EL PUEBLO HACE AGUAS: BALANCE DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN COLOMBIA

Environment and Development Action, ENDA, Colombia

Sin lugar a dudas, la pandemia generada por la covid-19 trajo consigo múltiples cambios en la vida de las personas y en la forma como se lleva la vida en sociedad; esto tuvo su reflejo en el ejercicio de los derechos y el funcionamiento de las instituciones. Al menos, dos aspectos son muestra de lo anterior: 1) la pandemia llevó a la toma de decisiones que restringen algunos derechos que tradicionalmente se disfrutaban, la libre locomoción es quizás el caso más evidente; 2) nuevamente mostró que la vida digna depende del acceso a ciertos bienes y servicios sociales básicos en condiciones de igualdad y equidad –los impactos de la pandemia se evidencian con más fuerza en los sectores y las poblaciones más vulnerables–.

Desde esta perspectiva, el documento aborda tres grandes ejes de discusión: 1) los dilemas del derecho a la participación en asuntos ambientales, incluidos aquellos que tienen que ver

con los ecosistemas de los cuales depende el abastecimiento de agua; 2) la insuficiencia de la respuesta estatal para la satisfacción del derecho humano al agua; 3) los riesgos para el derecho humano al agua en el contexto de reactivación económica, en tanto usualmente los límites ambientales suelen flexibilizarse con el argumento de generar crecimiento económico.

Participación, agua y pandemia

El derecho a la participación en asuntos ambientales ha sido ampliamente reconocido tanto por la Constitución Política de Colombia como en varios instrumentos de derecho internacional, el Acuerdo de Escazú es uno de los ejemplos más recientes. Sin embargo, este derecho se ha visto amenazado no sólo por las condiciones propias de la expansión de la pandemia de la covid-19¹ que ha restringido las posibilidades de encuentros de deliberación

¹ Véanse el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, y el decreto 637 de 6 de mayo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

y debate público –incluso el Congreso de la República fue incapaz de cumplir sus funciones de control político sin acudir a estrategias de virtualización–, sino también por algunas decisiones de las autoridades estatales que optaron por los escenarios virtuales como una forma de garantizar la continuidad de sus procesos misionales, incluidos los de delimitación de ecosistemas importantes para el ciclo hídrico, de licenciamiento o la autorización ambiental.

Aunque, en principio, el uso de nuevas tecnologías no es per se negativo, debe mirarse con cuidado cuando nos referimos a las decisiones ambientales, entre ellas las relacionadas con el agua, por al menos dos razones: 1) algunas plataformas no permiten garantizar los estándares de participación real, efectiva y justa al no admitir la interacción y la deliberación comunitaria, así aconteció con la pretensión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) de realizar audiencias públicas –entre ellas, para la reactivación de la aspersión aérea– con transmisión vía facebook live o youtube, sin que se garantizara que la comunidad pudiera plantear sus inquietudes y objeciones; 2) en un contexto como el colombiano, marcado por fuertes desigualdades económicas y sociales, existen amplias porciones de la población que no tienen acceso adecuado a internet², lo que significa que, en ausencia de una cobertura universal de este servicio, importantes sectores de la población colombiana quedan de facto excluidos del

Dado que falta una cobertura universal del Internet, sectores de la población colombiana no pueden participar de decisiones que les competen cuando el único mecanismo de participación es virtual.

proceso de participación cuando este se hace exclusivamente de manera virtual, es decir, el mundo virtual reproduce, agudiza y profundiza las desigualdades ya existentes en la sociedad colombiana.

Otro aspecto de la participación que se ha visto afectado en el contexto de la pandemia tiene que ver con el acceso a la información y la rendición de cuentas, con medidas como la suspensión de términos o la ampliación de los plazos para la respuesta de derechos de petición; incluso la falta de funcionamiento adecuado del sistema judicial puede considerarse como un riesgo para la participación y el control ciudadano pues reduce el acceso a la justicia ambiental. Esto, a su vez, restringe las posibilidades de hacer control social efectivo tanto al Estado como a los prestadores de los servicios públicos –incluido el acueducto– por parte de la sociedad civil, pues es bien sabido que el acceso de manera adecuada y oportuna a la información es la puerta de entrada a un control social efectivo.

Respuesta institucional frente a la garantía del derecho humano al agua en el contexto de la pandemia: enfoques e impactos asociados

En el marco de la Declaratoria de Emergencia Social y Ecológica, aunada a las medidas de aislamiento ordenadas en el decreto reglamentario 457 de 2020, hasta el momento se han expedido al menos

² Según datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic), en Colombia, 23,8 millones de personas no tienen acceso a internet, especialmente en las zonas rurales y apartadas del país.

cinco decretos legislativos que establecen medidas para garantizar el acceso al agua a la población más necesitada, sin que las restricciones económicas que les impiden el pago oportuno de la facturación justifiquen en estas condiciones la no prestación del servicio.

En términos generales, estos decretos estipulan medidas tendientes a: 1) priorizar y dar trámite inmediato a las solicitudes de concesiones de aguas superficiales y subterráneas presentadas por los municipios, distritos o personas prestadoras de servicio público domiciliario de acueducto³; 2) garantizar el abastecimiento de agua, por medio de la prohibición del incremento de tarifas, y la reconexión y reinstalación inmediata del servicio de acueducto sin cargo alguno⁴; 3) financiar a las empresas prestadoras garantizando que tengan los recursos necesarios para su funcionamiento, por medio de créditos siempre que puedan acceder a una línea de liquidez con interés nominal cero⁵; 4) subsidiar la demanda por medio de subsidios con recursos de municipios y distritos⁶, y otros dirigidos específicamente a acueductos rurales⁷ vigilados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios⁸.

Todas estas medidas responden a una lógica empresarial y acentúan las problemáticas de discriminación multiescalar del régimen de prestación de servicios públicos domiciliarios, al no aportar soluciones que, por un lado, consideren implementar acciones afirmativas a partir del reconocimiento de la desigualdad manifiesta entre personas que poseen las condiciones

materiales para pagar la contraprestación del servicio de acueducto y los que no, y, por otro, que se puedan concretar en los contextos de poblaciones vulnerables y rurales en las que operan acueductos comunitarios cuyas condiciones materiales los ponen en gran desventaja frente a otros prestadores del servicio, por temas que incluyen los recursos financieros disponibles, la capacidad institucional, la capacidad técnica e incluso por las áreas en las que prestan el servicio. En una encuesta aleatoria a 100 acueductos comunitarios de diferentes regiones, la Red Nacional de Acueductos Comunitarios (RedNACC) identificó que todos estos reportaron serias afectaciones en sus dinámicas comunitarias y múltiples dificultades financieras en la gestión por las barreras en los requisitos de acceso a recursos monetarios en el marco de la pandemia.

En el contexto de la pandemia, numerosos acueductos comunitarios reportaron afectaciones en sus dinámicas comunitarias y financieras, por las barreras para acceder a recursos monetarios.

En conclusión, las distintas medidas adoptadas en el marco de la atención a la pandemia de la covid-19 en materia de garantías de la prestación del servicio de acueducto no son suficientes ni idóneas, ya que están fraccionadas y privilegian a pocos sectores mientras desconocen y desprotegen a otros. Aun cuando las medidas buscan maximizar el derecho al acceso al agua potable, su insuficiencia genera una contradicción específica con

³ Decreto 465 del 23 de marzo de 2020.

⁴ Decreto Ley 441 del 20 de marzo de 2020.

⁵ Decreto Ley 528 del 07 de abril de 2020.

⁶ Decreto Ley 580 del 15 de abril de 2020.

⁷ Decreto Ley 819 del 04 de junio de 2020.

⁸ Los acueductos controlados y vigilados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios son aproximadamente 1.621. Teniendo en cuenta que en el país existen más de doce mil organizaciones comunitarias que garantizan el abastecimiento de agua potable y saneamiento básico a cerca del 40 % de los pobladores rurales en el país, es claro que el grueso de las organizaciones comunitarias quedará excluido del subsidio.

el principio de igualdad material, al no ir más allá frente a los suscriptores sin capacidad de pago, por un lado, y, por otro, al desconocer las prácticas y particularidades de los acueductos comunitarios intentando subsumirlos en la lógica de los prestadores empresariales, condicionando los apoyos específicos al hacerlos viables para un minoría, y al discriminarlos en términos de las cargas administrativas y operativas que los obligan a asumir, sin proveer apoyos a los que otros prestadores (aquellos que han asumido la lógica empresarial) sí pueden acceder.

Adicionalmente, conociendo el rigor que exigen los decretos legislativos en estados de emergencia, la declaratoria de inexecutable del Decreto 580 de 2020 (que autorizaba algunos alivios en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo) por no haber sido suscrito por dos de los ministros, despierta sospechas sobre el gobierno y su falta de voluntad para garantizar este derecho, especialmente a los sectores más vulnerables.

En esa perspectiva, puede señalarse que la respuesta estatal para asegurar la provisión de agua carece de un enfoque de derechos humanos, se concentra en estrategias financieras de habilitación de créditos y recursos (a los cuales podrán acceder algunos sectores empresariales dejando por fuera a actores comunitarios quienes, de acuerdo con la encuesta de la RedNal, en su mayoría no han podido acceder a los subsidios otorgados por el Estado), y no corrige las inequidades ya existentes en el acceso al agua como son las desigualdades en la cobertura entre el sector rural y urbano, el acceso a agua de mala calidad en alguno secto-

La respuesta estatal para asegurar la provisión de agua carece de un enfoque de derechos humanos, se concentra en estrategias financieras de habilitación de créditos y recursos y no corrige las inequidades ya existentes en el acceso al agua.

res del país, o la existencia de amplios sectores sin capacidad de pago –a quienes simplemente se les diferirá el pago pero que tendrán que asumir la deuda una vez levantada la declaratoria de emergencia–.

De cara al derecho humano al agua en Colombia, los riesgos de privación al acceso se determinan por un proceso precario e inseguro de abastecimiento. Las medidas adelantadas no atienden los impactos diferenciados y establecen fórmulas únicas que solo aplican a segmentos privilegiados. La pandemia por la covid-19 descubre la inmensa vulnerabilidad de las comunidades en el país y la precariedad de un modelo de gestión del agua; las desigualdades producto de este modelo en Colombia ponen de presente la precariedad de los grupos indígenas, étnicos y campesinos, y en general de las poblaciones y personas empobrecidas en zonas rurales y urbanas, lo que afecta a casi dos millones de indígenas (4,4 % de la población) (DANE 2018), a casi 3 millones de personas negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras y, por lo menos, a 11 millones de personas que viven en las zonas rurales, de las cuales cerca del 28 % son mayores de 50 años.

La ONIC señala que

... desde el 24 de marzo, fecha en la que el Gobierno nacional decretó el aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional, los pueblos y naciones indígenas han acatado la medida, aún sin contar con garantías diferenciales oportunas y culturalmente adecuadas para acceder a los apoyos humanitarios de alimentación, agua, elementos de bioseguridad, programas de información adecuados y servicios de salud, por parte de los gobiernos nacional y territoriales. (2020)

La violación del derecho humano al agua en Colombia y su enfoque empresarial aumenta el riesgo para el 4.4 % de los colombianos que pertenecen a comunidades indígenas los cuales no han tenido un apoyo; sin agua para preparar alimentos y sin agua para el lavado de manos, las disparidades rurales y urbanas en cobertura y acceso a servicios públicos mejorados se hace más que evidente.

Las medidas financierizadas de atención a la crisis de la covid-19 arriesgan la permanencia de las formas comunitarias y a los prestadores de naturaleza pública de agua para consumo humano.

Fuera de las grandes ciudades (Bogotá, Cali, Medellín), la realidad de millones de personas y sectores marginalizados evidencia la inmensa dificultad de gestionar el agua. Sumado a ello, los casos de endeudamiento por la reconexión pondrán en mayor inseguridad y riesgo a los hogares una vez cese la vigencia de los decretos presidenciales.

Los esquemas propuestos por el gobierno de Duque para la gestión del agua se sustentan en la capacidad de endeudamiento de los “prestadores” de servicios públicos de agua, lo que desemboca en graves afectaciones a los sistemas comunitarios y municipales, y ha generado incertidumbre y conflictos sociales sobre los ingresos necesarios para la gestión de este recurso, por los aportes comunitarios, las tarifas sociales o los ingresos vía tarifas, factores que en el caso de la gestión pública se complejizan por las condiciones fiscales de los municipios y entes territoriales. Las medidas financierizadas de atención a la crisis de la covid-19 ponen en riesgo la existencia y permanencia de las formas comunitarias y los prestadores de naturaleza pública de agua para consumo humano.

Las propuestas de gestión de las crisis relativas al acceso al agua reproducen el esquema actual donde las empresas de capital privado con grandes operaciones en el territorio nacional concentran la mayor parte de los ingresos, créditos e inversiones. A su vez, la capacidad de presión y acción de las empresas y los entes de regulación y vigilancia del agua en Colombia –Comisión de Regulación de Agua Potable (CRA), Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Consejo Nacional Gremial, entre otros– replican los esquemas de gestión orientada a la demanda al desligar el agua de sus ciclos naturales, desconocer la relación compleja con otros derechos y limitar las formas de autogestión del agua como bien común y derecho humano.

Tanto el discurso empresarial como la acción estatal demuestran que todas las disposiciones y lineamientos de la Observación General No 15, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) (Naciones Unidas, 2003), relativa al derecho humano al agua, son convenientes como un conjunto de discursos y enfoques que se incorporan como discurso de responsabilidad social empresarial, pero en la realidad son inadecuadas e inconvenientes cuando se trata de darle cumplimiento a la norma pues se considera inconveniente desde la perspectiva comercial. Este factor se agrava en relación con la gestión pública de una pandemia, pues el agua y el acceso a ella están directamente vinculadas con la salud pública, el derecho a la alimentación, la prevención y el autocuidado.

Riesgos posteriores a la pandemia

Algunos sectores empresariales han sugerido que el Gobierno debería “simpli-

ficar trámites como la consulta previa, la licencia ambiental y de regalías”, es decir, sugieren que la mejor forma de reactivar la economía es reducir los estándares de participación y protección ambiental, esto porque casi siempre la “simplificación” de los permisos y las autorizaciones ambientales terminó en reducción de tiempos: la reducción de las actividades sujetas a licenciamiento ambiental, la reducción de requisitos, entre otros retrocesos. Nuevamente, estos sectores empresariales parecen sugerir que garantizar la participación de los pueblos y las comunidades, y la existencia de mecanismos de evaluación y seguimiento ambiental que protejan de manera efectiva los derechos son obstáculos para el crecimiento económico. Este tipo de propuestas puede, además, poner en riesgo el derecho humano al agua, pues muchas veces terminan incentivando modelos extractivos de gran escala con fuerte impacto en los ecosistemas de los cuales depende el ciclo hídrico –imaginémoslo por un momento que se “simplificara” el proceso de licenciamiento ambiental en el caso de la minería en el páramo de Santurbán o en municipios como Jericó–.

Aunque nadie niega los impactos económicos en términos de pérdida de empleo, reducción de los ingresos de las familias, etc., esto no debe llevarnos a la reducción de los estándares de protección de los derechos de las comunidades y las poblaciones; si bien pueden corregirse algunos elementos del licenciamiento ambiental, no podemos olvidar que el rol central del Estado es precisamente la protección de los derechos, por lo cual se debe evitar caer en dos falacias: 1) suponer que el crecimiento económico justifica la reducción de los estándares de protección de algunos derechos o de la protección ambiental, pues precisamente el desarrollo económico debe plegarse al respeto de los derechos y de los límites ambientales; 2) pensar que la estabilidad eco-

nómica debe construirse a costa de la sobreexplotación del ambiente, pues esto no es más que empeñar el futuro dilapidando el patrimonio ambiental. Por el contrario, debemos avanzar hacia nuevas formas de relacionamiento con el ambiente y de comprensión del desarrollo, uno más basado en la satisfacción de las necesidades básicas de la población y en el respeto de los límites ambientales que en el sobreconsumo o la sobreexplotación ambiental.

Por otra parte, en relación con la garantía constitucional de acceso mínimo al servicio de agua potable, si bien señalamos que las medidas formuladas en esta materia son insuficientes y poco idóneas en el marco de la atención de la emergencia sanitaria, varias de ellas, además, generarán dificultades a mediano y largo plazo en términos de endeudamiento tanto para prestadores y asociaciones como para usuarios que aún antes de las medidas de reconexión y reinstalación del servicio público de acueducto ya adeudaban algún monto por factores relacionados a la no capacidad de pago, situación que no estiman ni solucionan las medidas adoptadas por el Gobierno nacional.

De igual manera, al insistir en imprimir y fortalecer la lógica empresarial del régimen de prestación de servicios públicos domiciliarios, se acentúan las problemáticas derivadas de la discriminación en relación con los sistemas comunitarios en los que se están poniendo cargas administrativas y costos financieros adicionales, que sobrepasan sus capacidades y podrían implicar un debilitamiento progresivo que pone en peligro el acceso a agua potable de poblaciones vulnerables, en su mayor medida rurales y periurbanas.

Referencias bibliográficas

Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC (2020, 19 de junio). *Contribuciones para el Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre el Impacto de covid-19 en los pueblos indígenas*. Consultado en <https://www.onic.org.co/noticias/3943-contribuciones-para-el-informe-del-relator-especial-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-sobre-el-impacto-de-covid-19-en-los-pueblos-indigenas>

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2003). *Observación General No 15, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, E/C.12/2002/11, de 20 de enero de 2003.

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2003). *Observación General No 15, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, E/C.12/2002/11, de 20 de enero de 2003.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2018). *Grupos Étnicos- Información técnica*. Consultado en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-eticos/informacion-tecnica>

