

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ACCESO AL AGUA

LEGISLACIÓN NACIONAL O BORRADORES DE LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ACCESO EQUITATIVO AL AGUA POTABLE AL SANEAMIENTO, INCLUYENDO ASPECTOS PERTINENTES CON EL SECTOR PRIVADO EN LA PROVISIÓN DE ESTOS SERVICIOS.

§ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), en su artículo 82, reconoce el derecho de toda persona a disponer de una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica y con servicios básicos esenciales. En su artículo 117 reconoce también el derecho a disfrutar de bienes y servicios de calidad. Ambas disposiciones, en conjunto con el principio de no discriminación consagrado en el artículo 21 del mismo texto constitucional, ha servido como fundamento para reconocer el derecho de toda persona al acceso al agua potable en forma equitativa y no discriminatoria. Así lo ha expresado la Defensoría del Pueblo, por ejemplo, en opinión jurídica emitida sobre la suspensión del suministro de servicio público domiciliarios, entre ellos el agua potable, (Ver <http://www.defensoria.gov.ve/detalle.asp?sec=160407&id=178&plantilla=1>.)

Por otra parte, la CRBV reconoce un conjunto de derechos ambientales, entre los cuales se encuentra el derecho a disfrutar de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado y la obligación a cargo del estado de garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono y las especies vivas sean especialmente protegidas (artículo 129).

Otro elemento relevante en esta materia se encuentra en el reconocimiento de múltiples formas de participación que permite asegurar influencia en la toma de decisiones y generación de programas, planes y acciones. Esta participación incluye entre otras cosas, la autogestión, cogestión y capacidad de generar organizaciones (Artículo 70 de la CRBV).

Finalmente, cabe destacar que por mandato expreso del artículo 23 de la CRBV, los instrumentos de derecho internacional ratificados por Venezuela tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno en la medida en que reconozcan una protección más amplia de los derechos humanos. Así, el bloque de la constitución está integrado por el propio texto constitucional y los tratados de derechos humanos ratificados por el estado. De esto se desprende que, por ser parte del bloque de la constitución, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos vinculan al resto del ordenamiento jurídico nacional, por lo cual todas las personas y los órganos que ejercen el poder público quedan sujetos a ellos con la misma calidad de norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico que tiene la Constitución.

Sobre esta base, en Venezuela se ha desarrollado un conjunto de cuerpos normativos y prácticas en relación con el acceso equitativo al agua potable como las que a continuación se describen:

§ Ley Orgánica de los Servicios de Abastecimiento de Agua Potable y de Saneamiento. Gaceta Oficial N° No.5.568 de 31.12.2001.

Esta ley tiene por objeto regular la prestación de los servicios públicos de agua potable y de saneamiento, establecer su régimen de fiscalización, control y evaluación y promover su desarrollo. Dentro de sus principios establece en su artículo 3 la preservación de la salud pública, el recurso hídrico y el ambiente, asegurando el acceso de todos los ciudadanos; con la adopción de modelos de gestión basados en calidad, eficiencia, confiabilidad, equidad, no discriminación y rentabilidad en un ambiente de transparencia.

Sus objetivos, reseñados en su artículo 5, señalan: i) construcción de una nueva institucionalidad, ii) establecer las bases para la regulación y control de la prestación de los servicios, iii) establecer y proteger los derechos de los suscriptores, iv) definir un régimen económico que garantice la eficiencia y equidad, v) política de subsidios, vi) promover la participación adecuada del sector público y la del sector privado en la prestación y expansión de los servicios, vii) establecer criterios para la prestación de los servicios en el área rural y en los desarrollos no controlados, viii) promover la constitución de modelos de gestión apropiados y ix) promover la participación de los ciudadanos organizados en el desarrollo y en la prestación de los servicios.

Es de importancia señalar que, en el artículo 11, relativo a las responsabilidades de los municipios, en sus apartados c señala: .." someter a la consideración de las comunidades, en cabildos abiertos, los programas de inversión para el desarrollo de los servicios.." en k ..." promover y apoyar programas educativos y de inducción acerca de la necesidad del uso eficiente del agua y del pago oportuno de la tarifa que se establezca para la prestación de los servicios...".

Así mismo, se exige que los prestadores de servicios (artículo 65) realicen encuestas periódicas para calificar la calidad del suministro así como el acceso a subsidios a aquellos suscriptores que económicamente no pueden cubrir las tarifas colocadas.

En esta Ley se establece la creación de las mesas técnicas de agua, así como la participación de los suscriptores a las mismas (artículo 70), colocando también una serie de obligaciones que enmarcan desde el uso racional del recurso hasta la responsabilidad sobre los efluentes. En relación a las funciones de las mesas técnicas de agua, el artículo 77 del Capítulo VII del Título V establece:

- ..." a. Representar las comunidades y grupos vecinales organizados ante los prestadores de los servicios;
- b. divulgar información sobre aspectos relativos a la prestación de los servicios y en particular sobre los derechos y obligaciones de los suscriptores;
- c. exigir el cumplimiento de sus derechos y cumplir los deberes inherentes a los servicios prestados;
- d. orientar la participación de la comunidad en general y de los suscriptores y usuarios en particular, en el desarrollo y en la supervisión de la prestación de los servicios;
- e. proponer a los prestadores de los servicios los planes y programas que pudieran concederse a los suscriptores para el pago de la prestación de los servicios y así resolver las deficiencias o fallas que pudiesen existir;
- f. colaborar con los prestadores de los servicios en los asuntos que sometan a su consideración y cualquier otro que permita satisfacer adecuadamente sus derechos..."

Como herramienta presentada en la misma Ley, es notorio el establecimiento del régimen económico-financiero en donde se coloca en su artículo 80, los siguientes principios: i) eficiencia económica, ii) equilibrio económico, iii) igualdad entre los suscriptores, iv) solidaridad para los suscriptores con baja capacidad de pago, v) equidad en la distribución de los costos, vi) transparencia y vii) simplicidad en los regímenes tarifarios.

§ Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial N° 38.204 del 8 de junio de 2005.

Esta Ley tiene por objeto: "Desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados..."

Esta participación protagónica es la primera instancia para asegurar, a través de la contraloría social, un acceso equitativo de los servicios de agua potable y saneamiento, al asegurar la participación de las comunidades en la definición y ejecución de la gestión, control y evaluación del servicio, asignando todo un título relativo a este tema.

En el artículo 56, capítulo I, Título III, de la mencionada Ley, se establecen como competencias municipales, entre otras: i) la gestión de los servicios públicos de agua potable y residual, domiciliaria y comercial, ii) protección y saneamiento ambiental

§ Ley de Aguas. Gaceta Oficial N° 38.595 del 2 de enero 2007

Esta Ley tiene por objeto establecer las disposiciones que rigen la gestión integral de las aguas, como elemento indispensable para la vida, el bienestar humano y el desarrollo sustentable del país, y es de carácter estratégico e interés de Estado.

La Ley plantea una gestión integral del recurso, indicando el beneficio colectivo, pero no señala el aseguración de un acceso equitativo al mismo. Sin embargo, el artículo 5 relativo a los principios señala:

..."1. El acceso al agua es un derecho humano fundamental. 2. El agua es insustituible para la vida, el bienestar humano, el desarrollo social y económico, constituyendo un recurso fundamental para la erradicación de la pobreza y debe ser manejada respetando la unidad del ciclo hidrológico. 3. El agua es un bien social. El Estado garantizará el acceso al agua a todas las comunidades urbanas, rurales e indígenas, según sus requerimientos. 4. La gestión integral del agua tiene como unidad territorial básica la cuenca hidrográfica. 5. La gestión integral del agua debe efectuarse en forma participativa. 6. El uso y aprovechamiento de las aguas debe ser eficiente, equitativo, óptimo y sostenible. 7. Los usuarios o usuarias de las aguas contribuirán solidariamente con la conservación de la cuenca, para garantizar en el tiempo la cantidad y calidad de las aguas... 12. Las aguas, por ser parte del patrimonio natural y soberanía de los pueblos, representan un instrumento para la paz entre las naciones..."

Es de igual interés el artículo 7, en donde decretan de utilidad pública e interés general la gestión integral de las aguas.

PLANES NACIONALES DE ACCIÓN, PROGRAMAS DE DESARROLLO, POLÍTICAS PÚBLICAS O RESPUESTAS DE EMERGENCIA RELATIVOS AL ACCESO EQUITATIVO AL AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.

El primer documento que define las acciones del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela es el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007), basado en las premisas de un acceso al bienestar de toda la población; y en donde se establece, en el apartado 2.1.4 relativo a la vivienda y ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado, que el nuevo modelo de desarrollo ..."implica necesariamente el abandono del modelo desarrollista y la promoción de las capacidades del tejido asociativo para impulsar desde el Estado y en conjunción con la sociedad un proyecto de país que enfatiza la calidad de vida (y no el nivel de vida)..." haciendo un llamado de que debe dotarse a la población venezolana sin discriminación a los servicios de agua potable y saneamiento de calidad, amplia cobertura y sustentabilidad.

Los actuales planes, programas y acciones del Gobierno venezolano, considera indicadores de pobreza como ingresos, empleos, morbilidad, mortalidad y natalidad para definir las áreas de intervención. Uno de los aspectos más resaltantes relativos al acceso al agua potable y saneamiento es la desigualdad en

estos indicadores a lo largo del territorio nacional. Por ejemplo, mientras en el Distrito Federal 73.3% de la población tiene acceso adecuado a servicios de disposición de excretas y 91.02% consume agua tratada por acueducto, en el Estado Amazonas sólo 21.65% de la población tiene acceso a saneamiento y 40.22% consume agua tratada por acueducto. Todo esto se expresa en el indicador de esperanza de vida al nacer: mientras en el Distrito Federal es de casi 74 años, en el Estado Delta Amacuro es menor de 64 años y en el Estado Amazonas es menor de 65 años (OCEI-PNUD 2001, tomado de Benito Díaz, CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social Año 2 N° 4 Diciembre 2002).

Debido a estas desigualdades, actualmente el Estado está llevando a cabo el denominado Plan Delta, que consiste en el desarrollo integral del estado. Delta Amacuro. La primera etapa de este Plan se enfoca a solventar problemas estructurales y mejorar los servicios en materia de agua, el manejo de residuos y desechos, la electricidad a través de energías renovables y la vivienda, entre otros, con el fin de disminuir el índice de pobreza en la región. Un plan similar se está diseñando para el Edo. Apure y el Gobierno ha establecido que cada uno de ellos debe estar suscrito bajo los preceptos de la Constitución relativos a la igualdad, equidad y justicia.

Como se plantea en la Constitución de la República Bolivariana de Venezolana, la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, así como la responsabilidad directa de la incorporación de las comunidades, recae sobre competencias municipales. Sin embargo, las instituciones municipales no se encontraban preparadas para asumir este reto. Por eso en 1991 se crearon las empresas hidrológicas del país, con el fin de prestar éstos servicios transitoriamente.

En la actualidad, existen 10 empresas hidrológicas nacionales y cinco regionales. Hidroven actúa como coordinadora de las demás empresas y es competente en el desarrollo de políticas y programas. Las demás prestan servicios en las diferentes regiones del país. En algunas zonas el servicio alcanza una cobertura del 93% de la población mientras que la de menor cobertura llega al 70% (Información mas detallada disponible en <http://www.hidroven.gov.ve/hidrologicas.htm>)

El Plan de atención de las hidrológicas se encuentra enmarcado en los plazos contenidos en la declaración de los ODMs, pero adicionalmente cuentan con una serie de programas que prevén y facilitan la incorporación de las comunidades como son:

- § Creación de cuadrillas comunitaria en donde se realiza capacitación a jóvenes excluidos de la educación formal, con el fin de fortalecer los sistemas de prestación de los servicios. Este programa tiene como objetivos el acceso gratuito a la educación, promover la formación de individuos que logran desarrollar su potencial creativo, erradicar la pobreza mediante la fijación de metas y parámetros de calidad de vida de acuerdo a las

potencialidades físicas y humanas de nuestra juventud excluida, crear las condiciones para la inserción laboral de los grupos sociales excluidos y favorecer el acceso al financiamiento de actividades productivas

El Ministerio del Poder Popular para el Ambiente cuenta dentro de su estructura administrativa con la Dirección de Equipamiento Ambiental, que ejecuta las grandes obras de infraestructuras para asegurar la accesibilidad de los venezolanos y las venezolanas al agua potable y el saneamiento.

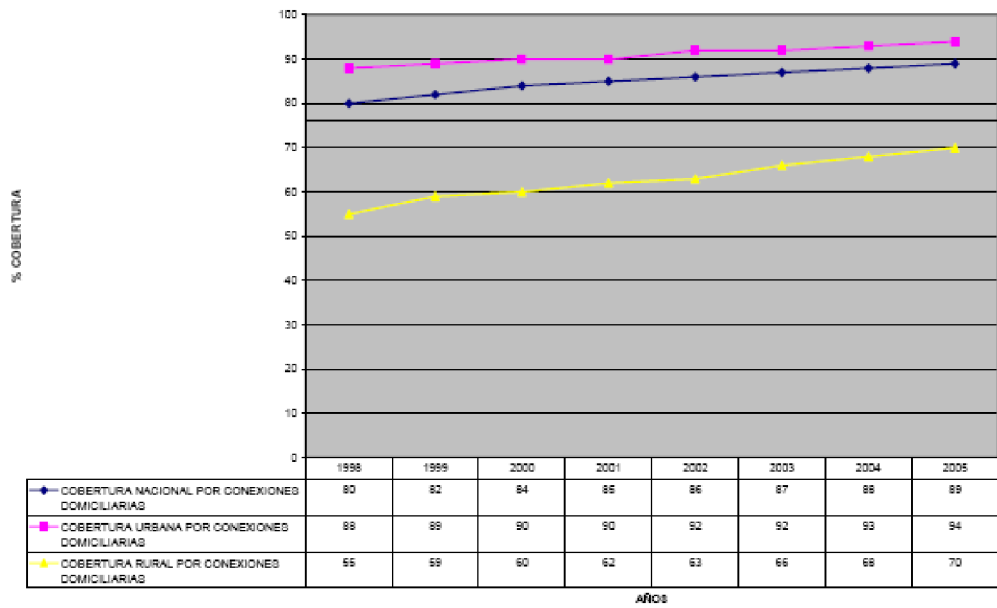
En cuanto a las situaciones de emergencia, los programas del Estado están dirigidos al control de inundaciones, especialmente en los Edos. Guárico, Apure, Bolívar y Barinas; así como a reducir los impactos causados por lluvias torrenciales, como consecuencia de lo cual se atendió para el año 2005 a las poblaciones afectadas de los Edos. Aragua, Carabobo, Distrito Capital, Falcón, Mérida, Miranda, Táchira, Yaracuy, Vargas y Zulia.

Estas obras se refieren en su mayoría a i) obras de protección de márgenes de ríos, ii) canalización y construcción de diques, iii) protección y control de torrentes, iv) mejoramiento de secciones, limpieza y retiro de material pétreo, v) dragados, vi) muros de protección y vii) canalización de ríos y quebradas. De igual interés es señalar las acciones de reinstalaciones de plantas de tratamiento, colectores y canales de aguas residuales a lo largo del Edo. Vargas, después de los eventos ocurridos en diciembre 1999, por lluvias torrenciales.

En un panorama mundial, las prácticas que se han desarrollado – especialmente las vinculadas al establecimiento de las empresas prestadoras de servicios y sus tarifas– han servido como instrumento para profundizar las desigualdades y disminuir el acceso a estos servicios por parte de las comunidades vulnerables, especialmente en los procesos de privatización del servicio, para lo cual, los estados han introducido controles fiscales a dichas tarifas y aplicado subsidios diferenciales en las mismas.

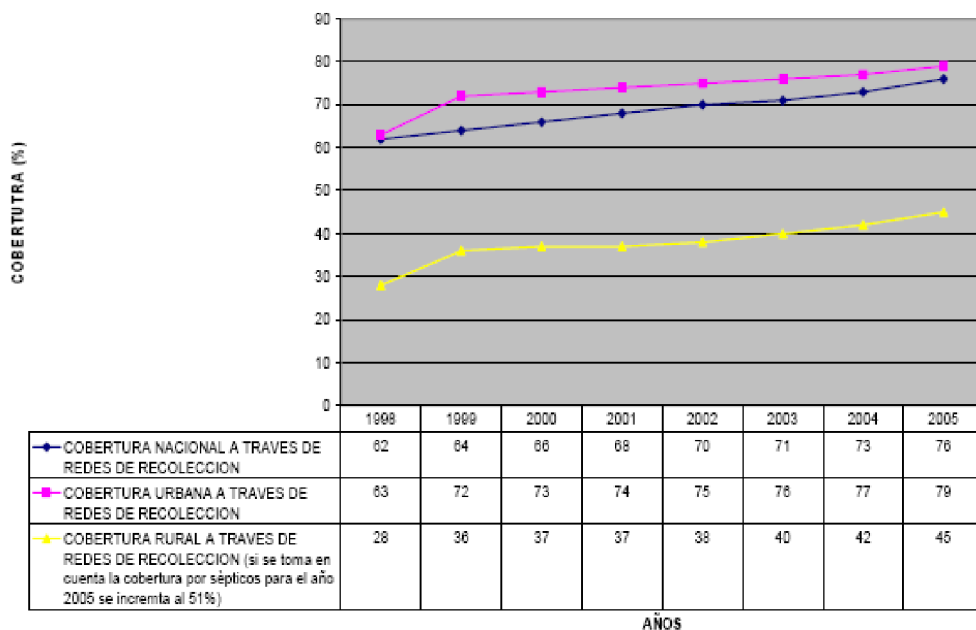
En abril de 2006, HIDROVEN reportó que la cobertura nacional por conexiones domiciliarias aumentó a 89% de la población, lo que representa un aumento de 9% desde 1998 (Fig. 7), con especial incremento en las zonas rurales (25% más).

COBERTURA DE AGUA POTABLE A TRAVES DE CONEXIONES DOMICILIARIAS

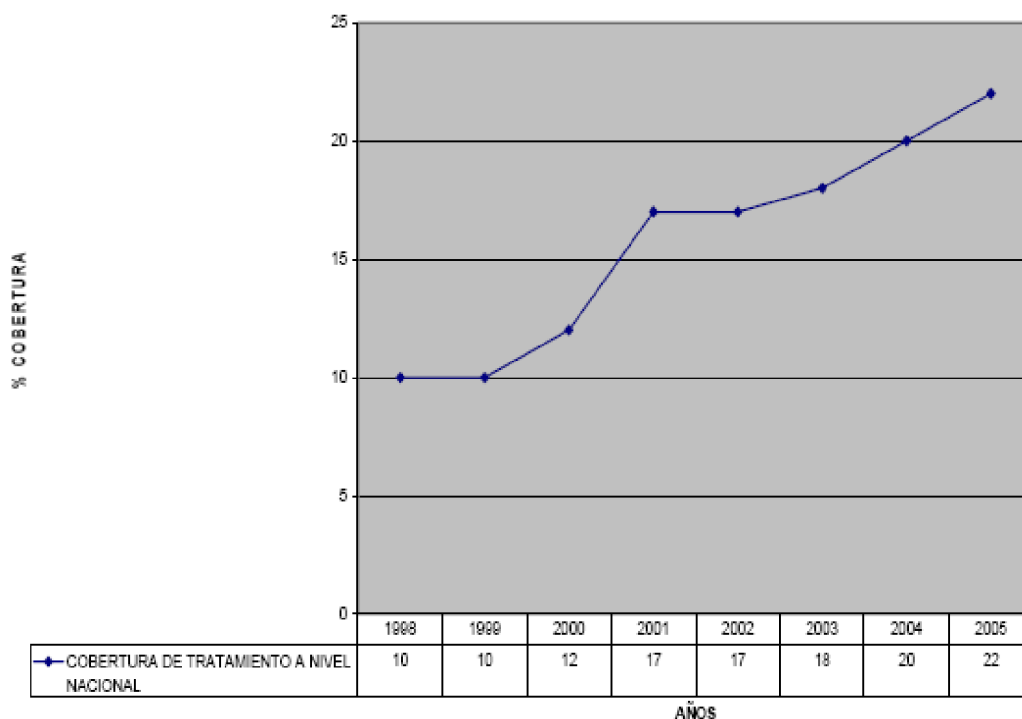


Mientras que para el caso de la recolección, en el ámbito nacional, se observa un incremento del 14% desde el año 1998, cuando para 2005 fue de 76%, y el porcentaje de cobertura en zonas rurales fue 45%.

COBERTURA DE RECOLECCION DE AGUAS SERVIDAS A TRAVES DE REDES



En el caso del saneamiento, la cobertura nacional es de 22%. Es importante acotar que este porcentaje no muestra la calidad del tratamiento de las aguas servidas y que las características de los efluentes domésticos son muy diferentes a las de aquellos provenientes de procesos productivos.



Sin embargo, estos datos permiten presumir que el acceso al agua potable y saneamiento se ha visto incrementado en los últimos años para los venezolanos.

EL IMPACTO DE DICHAS LEYES NACIONALES, DECISIONES JUDICIALES, PLANES DE ACCIÓN, PROGRAMAS DE DESARROLLO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE OTRAS MEDIDAS EN LA PROMOCIÓN O LA RESTRICCIÓN DEL ACCESO EQUITATIVO AL AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.

Lacabana M y Cariola C (2005)¹ señalan el efecto que sobre los presupuestos familiares representa carecer de un sistema de suministro de agua potable y saneamiento, pues deben asumirse costos para financiar redes informales, equipos de bombeo, dispositivos de almacenamiento e incluso el pago a distribuidores privados. En casos donde los servicios –incluyendo las cisternas públicas– no existen, las comunidades compran agua a cisternas privadas o a vecinos que disponen del servicio, a costos iguales o superiores al anterior, y en estos casos se cobra por hora y no por volumen transferido.

Determinaron las investigadoras que, al existir horarios restringidos, el agua se ha transformado en un elemento de planificación doméstica, lo que obliga a permanecer en casa para estar pendiente del suministro y limita la realización de otras actividades. Esta situación también ha jugado un papel en la distribución de tareas por género: en muchos casos son los hombres los encargados del manejo de las bombas y del acarreo, pero son las mujeres quienes dedican la mayor parte

¹ Cuadernos del CENDES AÑO 22. N° 59 TERCERA ÉPOCA MAYO-AGOSTO 2005

del tiempo a la limpieza, al llenado de pipotes y a las actividades del hogar. Esta situación ha propiciado que sean precisamente las mujeres quienes participen actualmente a las actividades ligadas a la gestión del agua. Lacabana M y Cariola C (2005)¹.

En el caso de Venezuela, la prestación de los servicios se ejecuta, como se ha mencionado, por las empresas hidrológicas del estado y de las municipalidades, cuyas tarifas están reguladas en instrumentos jurídicos que permiten montos ajustados a las capacidades de pago y al hecho de que el agua ha sido declarada bien de dominio público.

Esto ha permitido que para el año 2005 las metas planteadas en los ODM de agua potable y saneamiento se hayan cubierto.

Vale la pena resaltar que el nuevo marco jurídico y las estrategias de asociación y abordaje han permitido incorporar: i) en las empresas prestadoras de servicio el criterio de equidad y mejoramiento de los servicios, ii) incorporación de la participación comunitaria en la gestión de los servicios, iii) transferencia de los servicios a las autoridades municipales.

EJEMPLOS DE MEDIDAS CONSIDERADAS COMO LAS "MEJORES PRÁCTICAS" EN RELACIÓN CON EL ACCESO EQUITATIVO AL AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.

Para obtener un acceso equitativo al agua potable y a los servicios de saneamiento, el Ejecutivo Nacional ha desarrollado desde 1999 la generación de Mesas Técnicas de Agua, como una política pública orientada a incorporar a las comunidades en la generación de alternativas para mejorar los servicios. Estas funcionan con la participación de los miembros de las comunidades y técnicos de las hidrológicas del país organizados por sectores.

La participación de las comunidades incluye el levantamiento de la información básica para los diagnósticos de necesidades y potencialidades, desarrollo del proyecto, estado del proyecto como contraloría social y vigilar el uso adecuado de los sistemas.

El otro aspecto importante que sirve como catalizador del empoderamiento son los programas de educación y cultura para el uso sustentable del recurso.