

Informe de la sociedad civil colombiana al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en respuesta a la Decisión 2/104. Los derechos humanos y el acceso al agua, del Consejo de Derechos Humanos.

(En borrador. Documento preparado por Gladys Prada y Juan Camilo Mira)

Respetada Alta Comisionada;

Un importante grupo de la sociedad civil colombiana con trabajo y profundo interés en los temas del derecho al agua y el saneamiento, cuyas acciones propenden por la realización efectiva e integral de estos derechos en el contexto colombiano, se permite poner en conocimiento de su oficina la siguiente información, que consideramos de total pertinencia para efectos de la iniciativa que se ha propuesto las Naciones Unidas desarrollar, cuya formalización está contenida en la Decisión 2/104. Los derechos humanos y el acceso al agua, del Consejo de Derechos Humanos.

El contexto colombiano

Aparentemente Colombia sería una excepción a la crisis mundial del agua. En efecto, el país es considerado como uno de los que poseen los mayores volúmenes de agua en el mundo. Para 1992, contaba con 2.680.000 hectáreas de humedales, 743.000 cauces de aguas de 15.519 kms de longitud fluvial en un área territorial de 1.141.748 kms y con una población de 39.5 millones de habitantes¹. Actualmente con una población de 44.5 millones de habitantes y el deterioro creciente de los ecosistemas el panorama puede ser menos halagueño. No obstante, la oferta hídrica en Colombia calculada en 58 Lts/seg/Km², puede considerarse aceptable, siendo tres veces mayor que la oferta hídrica de Sudamérica y 6 veces mayor que el promedio mundial²

El caso colombiano encierra sin embargo una serie de paradojas. Amplias zonas del territorio nacional ya presentan problemas de escasez de agua. Esto se debe a las características del poblamiento y del modelo de desarrollo que ha concentrado la mayor parte de la población en la gran cuenca hidrográfica del Caribe, que incluye la zona andina.

El mapa de Índices de Aridez incluido en el "Perfil del Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente en Colombia 2001", elaborado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM -, muestra que la cuenca del Magdalena – Cauca, de la región hidrográfica del Caribe, cuenta con un rendimiento hídrico promedio de normal a deficitario. Esto es grave dado que los asentamientos poblacionales alcanzan en esa zona el 70% de la población colombiana y que allí se desarrolla la mayor actividad económica del país pero también se presentan los mayores índices de contaminación ambiental y degradación de los recursos naturales.

Entre los factores que contribuyen al agravamiento de la anterior situación se destaca de una parte el deterioro de los ecosistemas de alta montaña denominados páramos,

¹Véase Rodrigo Marín, Estadísticas sobre el recurso agua en Colombia, Himat, Bogotá 1992

² Memoria Técnica de la estrategia nacional del agua, Ministerio de Medio Ambiente, páginas 39 y 40, Editorial Gente Nueva, Bogotá 1996.

intervenidos en un 60%. De otra parte la contaminación con agrotóxicos cuyo consumo asciende a 25.000 toneladas de Ingredientes Activos –IA- en los últimos 25 años, lo cual representa una intensidad de uso de alrededor de 6 Kg de IA/ha cultivada.

De otra parte, los incipientes estudios respecto al agua subterránea en Colombia indican que existe un potencial de almacenamiento de agua cercano a los 415.000³ Km2 (36% del país) y solo se tienen estudios de 15% de esta área. Los estudios actuales de exploración y evaluación de aguas subterráneas a nivel regional y local realizados en Colombia, han permitido identificar algunas áreas donde existe un potencial en la oferta en cantidad y calidad para diferentes usos. Estudios hidrogeológicos realizados en el país por diferentes entidades encargadas de la investigación y planificación del uso, manejo y aprovechamiento de las aguas subterráneas estiman preliminarmente que el área total de Colombia con posibilidades de contener importantes almacenamientos de aguas subterráneas, cubre una extensión de 415.000 km2 (36% del país). Varios acuíferos en Colombia están siendo sobre explotados, un caso preocupante es el de la Sabana de Bogotá que de acuerdo con la información del profesor Tomas van Der Hammen⁴ la extracción actual de agua subterránea sería mucho mayor que la recarga, unas 4 a 5 veces, lo que significará una explotación no sostenible. El descenso fuerte del nivel del agua subterránea parece confirmar esta conclusión.

Principales afectaciones sobre la población colombiana

En adelante se expondrán las que se consideran principales afectaciones de los derechos al agua y el saneamiento de la población colombiana. Esta exposición conservará el orden de algunos de los componentes que taxativamente se disponen en la "guía borrador" de la Subcomisión de Naciones Unidas para la realización del Derecho al Agua Potable y el saneamiento, adoptada por la Subcomisión de Naciones Unidas para la promoción y protección de los Derechos Humanos⁵.

DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO ⁶

Que Colombia ya afronta una crisis de acceso de su población al agua potable es un hecho ampliamente reconocido. El periódico El Tiempo, principal diario del país, ponía una vez mas la voz de alarma en reciente editorial (1 de Abril de 2007), señalando que "...pese a ser la segunda reserva acuífera del planeta, una parte sustancial de su población, en especial los estratos bajos, muere de sed o ve el agua como un lujo...". Sin embargo al analizar las causas y las soluciones el consenso es mucho menor y con frecuencia las posiciones contrapuestas.

Se tiende a ver el problema en forma unilateral, enfocando uno o algunos aspectos y dejando de lado otros seguramente más definitivos. Así por ejemplo suele

³ IDEAM Op Cit.

⁴ EL AGUA EN LA CUENCA ALTA DEL RIO BOGOTA. Thomas van der Hammen 2006

⁵ Ver Sub-Commission's Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation adopted by the UN Sub-Commission for the Promotion and Protection of Human Rights, August 2006. E/CN.4/Sub.2/2005/25.

⁶ El contenido de este acápite y la información que en el se dispone ha sido tomada del reciente documento elaborado por Rafael Colmenares, Director Ejecutivo de Ecofondo. Ver *¿PORQUÉ UN REFERENDO EN DEFENSA DEL AGUA?*. Boletín 28 Ecofondo. Bogotá Abril 2007

desconocerse lo ya identificado en la "Estrategia Nacional del Agua"⁷, hace doce años, cuando se indicaba:

"Dicha problemática tiene como factor determinante las formas de ocupación del territorio y los sistemas de producción, dentro de los cuales los sistemas tecnológicos son particularmente significativos, como factores que alteran las condiciones de regulación del ciclo hídrico; es decir, la relación básica Suelo – Agua – Vegetación – Aire y la relación sistémica entre los diferentes pisos altitudinales, creando los desfases en la disponibilidad espacial y temporal de la oferta y las condiciones de calidad de la misma, condiciones que explican los conflictos de la relación Oferta – Demanda hídrica y por tanto las limitaciones al desarrollo sostenible"⁸.

Es decir la crisis del agua no es otra cosa que una de las manifestaciones más evidentes y sentidas del grave deterioro ambiental al que han sido sometidos los ecosistemas colombianos por un modelo socio - económico depredador.

Menos aún se reconoce que las soluciones basadas en entregar a empresas privadas el suministro de agua a la población, es decir convertir un servicio público en negocio privado, conduce a excluir a sectores cada vez mas amplios de la población del acceso al agua.

Un reciente y escandaloso caso ilustra claramente la anterior afirmación. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB -, notificó a la concesionaria "Consortio Corporación Financiera del Valle – Compaigne Générale Des Eux – Fanalca S.A."⁹, su decisión de dar por terminado el contrato de concesión de la planta de tratamiento de agua de Tibitoc¹⁰. La razón es que en dicho contrato se pactó una "demanda mínima garantizada" en virtud de la cual la EAAB quedó obligada a pagar por una determinada cantidad de metros cúbicos de agua tratada en dicha planta una suma de dinero predeterminada en el contrato, independientemente de la cantidad de agua que realmente fuera suministrada a la población. Como el consumo real fue inferior al previsto en el contrato, la EAAB pagó al mencionado consorcio, por agua no utilizada, la friolera de 38.712 millones de pesos (19 millones de dólares) entre 1999 y Agosto de 2005. Para terminar el contrato, la EAAB deberá pagar al concesionario una indemnización de 67.1 millones de dólares y aún así se ahorrará 32 millones de dólares que debería desembolsar si el contrato continuara hasta el cumplimiento del plazo pactado que vence en el 2019.

Como bien lo señalaba el Contralor Distrital, Oscar González Arana, "...llama la atención el repudiable hecho que mientras la EAAB paga a una empresa privada \$ 38.712 millones por 160,49 millones de metros cúbicos de agua que no es utilizada, en ese mismo período, le fue suspendido en promedio anual el servicio a 236.754 familias bogotanas por falta de pago..."¹¹. Y no es de extrañar que en los últimos años haya ido aumentando el número de familias desconectadas de los servicios públicos en Bogotá, pues las tarifas se han incrementado, tan solo entre los años 1997 y 2002, en porcentajes escandalosos como los siguientes: 232% en el estrato uno, 138% en el

⁷ Memoria técnica de la estrategia nacional del agua. Minambiente, 1996

⁸ *Ibidem*, página 39.

⁹ En la maraña de denominaciones empresariales que conforman el consorcio se camufla una de las mas grandes multinacionales del negocio del agua.

¹⁰ La planta de tratamiento de agua de Tibitoc, surte al 23% de la población de la ciudad.

¹¹ Oficio 36100-27447 de 24 de Noviembre de 2005, Control Fiscal de Advertencia Concesión Tibitoc, del Contralor Distrital, Oscar González Arana al Alcalde de Bogotá, Luis Eduardo Garzón y al Gerente General de la EAAB, Edgar Antonio Ruiz.

estrato dos, 110% en el estrato tres, 59% en el estrato cuatro, 43% en el estrato cinco y 39% en el estrato seis¹².

El aumento de las tarifas esta en directa relación con los procesos de privatización y manejo empresarial de los servicios públicos estimulado y propiciado por la Ley 142 de 1993. Dicho aumento no ha sido solo en Bogotá, sino en todo el país como lo ha señalado la Contraloría General de la República, según la cual entre 1995 y 2000, hubo aumentos en términos reales, entre el 38% y el 226% en las 18 principales ciudades del país¹³.

El alarmante caso anterior es una alerta de lo que puede pasar si los planes gubernamentales de grandes inversiones en construcción y ampliación de acueductos, que se financiarán con créditos del Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, para lo cual se pignoraran los recursos de las transferencias de la nación a los entes territoriales se entregan a operadores privados o mixtos¹⁴. Queda demostrado una vez mas que si bien es cierto en muchos casos que las entidades estatales encargadas de la prestación de los servicios públicos se han visto afectadas por la corrupción y el burocratismo, peor es la corrupción que generan los operadores privados mediante contratos leoninos como el de Tibitoc y mediante el afán de lucro que orienta todas sus actividades. De otra parte en Colombia existen numerosos ejemplos de entidades públicas eficientes y moderadas en materia de tarifas, como lo era sin ir más allá la EAAB, antes de que se procediera a su privatización mediante contratos como el comentado o por la vía de entregar a operadores privados la medición del consumo de agua.

ACCIONES ESTATALES PARA IMPLEMENTAR EL DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO.

De acuerdo con estimaciones presentadas en el Estudio “Plan Decenal de Aguas Residuales” contratado por el Ministerio de Medio Ambiente, los recursos disponibles en las diferentes fuentes podrían financiar aproximadamente el 12% de los requerimientos de inversión. No obstante, si se tiene en cuenta el monto histórico asignado por las ESP para las inversiones en tratamiento (US\$ 300 millones), dicho porcentaje aumentaría al 21% con lo cual el déficit llegaría a casi US\$ 2.700 millones.

Pretender financiar este faltante con aumentos tarifarios, aunque legalmente posible, llevaría incrementos adicionales a los planeados por desmonte de subsidios de hasta el 50% en el estrato 1, lo que sería difícil dada la situación política y social del país. Vale la pena anotar que en este escenario, la inclusión de la tasa retributiva en la factura de los servicios de acueducto y alcantarillado generaría un incremento adicional del 2%. De no realizarse las inversiones en sistemas de tratamiento de aguas residuales, dicho componente aumentaría hasta 7.5% en el quinto año. Al entrar en funcionamiento la

¹² Véase informe de la Contraloría General de la Republica 2004.

¹³ *Ibídem*

¹⁴ En relación con los resultados de la privatización del agua en el mundo véase el informe de la Unidad de Investigación Internacional sobre los Servicios Públicos – PSIRU, en www.world-psi.org. Una de las conclusiones de dicho informe, de marzo de 2006, denominado “Espejismo en el agua” es que: “...como se ha demostrado en este informe, es evidente que durante los últimos 15 años, el énfasis que se ha puesto en el sector privado ha incidido en forma negativa en la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el campo del agua y alcantarillado, con consecuencias muy significativas para las comunidades pobres del mundo”.

Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales se reducirán los niveles de contaminación y por consiguiente la tasa retributiva.

De otra parte, en el gobierno colombiano impulsó un proyecto de Ley, por el cual se establecían medidas para orientar la planificación y administración del recurso hídrico en el territorio nacional. Si bien la iniciativa se ha retirado, lo que se prevé es que el gobierno inicie la búsqueda de un consenso más amplio en torno al mismo, de manera que en la próxima legislatura sea presentado nuevamente. No obstante, conviene tener claras las críticas por las cuales lo consideramos inconveniente. Estas críticas fueron expuestas ampliamente en el documento presentado al Foro Nacional Ambiental, y se relacionan a continuación:

- La exposición de motivos del Proyecto desconoce la geopolítica mundial del agua y la relación entre la escasez del recurso y su privatización.
- El Proyecto no se sustenta en una evaluación de la Estrategia Nacional del Agua formulada en 1996, ni en una valoración del sistema de concesiones actualmente vigente, que permita establecer el impacto que dicho sistema ha tenido en el riesgo de desabastecimiento el cual, según anuncia el IDEAM, afectará al 69 % de la población colombiana para el año 2025.
- Se establece un Plan Hídrico Nacional elaborado en forma centralizada por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, con base en cuyas directrices deben hacerse los Planes de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas Hidrográficas – POMCA–. Estos a su vez subordinan los Planes de Ordenamiento Territorial y a los Planes de Desarrollo de los Municipios, que deberán ser ajustados conforme a lo definido en los POMCA, lo cual es violatorio de la autonomía territorial establecida en el artículo 287 de la Constitución Nacional.
- El ordenamiento que se propone para las cuencas tiene una perspectiva reduccionista al centrarse en la regulación de los caudales con miras a entregarlos en concesión. Se abandona la concepción amplia del ordenamiento territorial propia de la Ley 99 de 1993, cuyo mandato de expedición de un “Estatuto de Uso Adecuado del Territorio” (numeral 12, del artículo 5º., de la citada Ley) se viene postergando de gobierno en gobierno.
- Se flexibilizan las condiciones para otorgar permisos y concesiones de aguas, las cuales podrán darse hasta por cincuenta años cuando se trate de prestación de servicios públicos de agua potable, de generación de energía y de la realización de obras de interés público y hasta por veinte años en los demás casos. Al permitirse la cesión del título de concesión, sin ninguna condición, se abre la posibilidad de que se genere un mercado de títulos de concesión.
- Los criterios que orientan el régimen de concesiones que se propone son fundamentalmente económicos y secundariamente ambientales.
- No se contempla la Audiencia Pública Ambiental, establecida en el Capítulo Décimo de la Ley 99 de 1993, sobre modos y procedimientos para la participación ciudadana, como mecanismo para debatir la conveniencia de otorgar una concesión y el impacto que genera. Este mecanismo que es obligatorio cuando lo solicitan tres entidades sin ánimo de lucro, cien personas y las entidades de control, entre otras, se sustituye por las denominadas “consultas públicas” cuya celebración es potestativa de la autoridad

ambiental respectiva y solo las pueden solicitar las autoridades territoriales y los organismos de control.

- Define el "drenaje urbano", o sea la recolección municipal de las aguas lluvias, como "actividad complementaria del servicio público domiciliario de alcantarillado", lo cual permitirá incluirla en la respectiva tarifa encareciendo el costo de los servicios públicos relacionados con el agua.
- Permite la construcción de obras de infraestructura para el uso público de carácter recreativo, tales como senderos peatonales, ciclorutas y mobiliario urbano, en las zonas de ronda de humedales y corrientes de agua ubicados en zonas urbanas y suburbanas, desvirtuando así la función esencial de protección que tienen las rondas.
- En suma, profundiza los procesos de privatización de lo público iniciados en relación con el agua por la Ley 142 de 1994 y subordina el derecho humano al agua, al principio de eficiencia según el cual los beneficios socioeconómicos y ambientales deben ser siempre superiores a sus costos

PREVENCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CON ÉNFASIS EN LAS NECESIDADES DE LOS GRUPOS VULNERABLES O MARGINADOS.

No es un secreto que los lugares de asentamiento (formal e informal) de los hogares de población desplazada¹⁵ en las ciudades de Colombia, están ubicados coincidentalmente en aquellas zonas y localidades que registran más baja cobertura en servicios públicos, precariedad e informalidad en la urbanización, faltas de vías normales de comunicación, un evidente abandono estatal y, como consecuencia de ello, altos índices de violencia. Por ejemplo, de acuerdo con datos ofrecidos por la Unidad de Atención Integral al Desplazamiento (UAID) Bogotá a 2004, el 56.3% de la población registrada como desplazada en el Distrito Capital se encuentra asentada en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa y Usme. Para Ciudad Bolívar la población desplazada asentada alcanza un 24% del total reportado para Bogotá, estaríamos hablando entonces de aproximadamente 29 mil personas de acuerdo con los registros oficiales, población que constituye el 4% del total de la población de esa localidad. Sobre la cobertura en servicios públicos como acueducto y alcantarillado el Distrito Capital ha alcanzado altos niveles. Para el caso de acueducto se habla de un logro del 100% en cobertura a 2005, y respecto del alcantarillado sanitario se registra un avance de 3 puntos porcentuales (96,9%) si se tiene en cuenta que la línea base para 2003 era de 93,9% de cobertura. En el caso de alcantarillado pluvial el registro es de 93%. No obstante, es necesario anotar, tal y como hace la salvedad el PBCV, que una comparación más exacta de las coberturas de acueducto y alcantarillado debería comprender poblaciones que habitan predios no legalizados.

¹⁵ De acuerdo la Agencia para la Acción Social, entre 1999 y el 3 de febrero de 2007, la cifra de personas registradas como desplazadas por motivo del conflicto armado en Colombia asciende a 1'976.970. No obstante si se quiere atender a otros Sistemas de Información como el desarrollado por la ONG Codhes (que registra desplazamientos y éxodos por la violencia desde 1985), la cifra de desplazados, con corte a 31 de diciembre de 2006, se aproxima a los 4 millones de personas. Es importante recalcar también que Bogotá es la principal ciudad receptora de población desplazada del país y sus niveles de recepción han llegado a superar el 10% del total en varios periodos de los últimos 10 años. Para una información más amplia consultar www.codhes.org

Además de la población desplazada, cuya situación actual constituye la más grave crisis humanitaria que enfrenta Colombia, los espacios, zonas y localidades con altos índices de marginalidad en el país, son sitios de asentamiento de diferentes grupos vulnerables respecto de los cuales la pobreza y la exclusión operan de manera profunda afectando entre otros sus derechos al agua y al saneamiento como condiciones básicas y esenciales para la subsistencia.

DISPONIBILIDAD Y DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DEL AGUA

De acuerdo con el informe sectorial de la Contraloría General, las alzas tarifarias son un síntoma de problemas de fondo que afectan la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el país; obedecen a tres causas: el desmonte de subsidios, el ajuste a los costos reales y el ajuste al crecimiento del IPC. El proceso de ajuste a los costos reales que es el de mayor impacto, está viciado por las ineficiencias empresariales y errores en la regulación. El informe reporta incrementos en el periodo 1995-2000 entre el 38% y el 226% real, dependiendo del estrato y la ciudad. Para los últimos cinco años, de 1997 a 2002, los incrementos se situaron entre -8% y 232% para las cuatro grandes ciudades del país, presentándose los mayores incrementos en la ciudad de Bogotá. Estos incrementos de los servicios de acueducto y alcantarillado han aumentado su participación en el gasto de los hogares, de menos del 2% en 1998 a más del 8% al final de 2001 para el estrato 1, como proporción del ingreso recibido.

Así mismo el informe citado se señala:

“Existen fallas patentes en la regulación que han conducido a distorsionar las tarifas que se aplican, en detrimento de los usuarios. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA no ha tomado las medidas oportunas para resolver esos problemas, lo cual ha implicado enormes sobrecostos para los usuarios, quienes han tenido que pagar tarifas más altas que las que corresponderían a una estructura de costos eficientes. Lo más grave de esta situación es que si la CRA no adopta decisiones que conduzcan a una estructura más racional y eficiente de las tarifas, los usuarios se verían obligados a cancelar en acueducto, alcantarillado y aseo unos sobrecostos cercanos a los \$800 mil millones (US\$ 320 millones de dólares aproximados), en pesos constantes de 2002, durante el periodo 2003-2007. Cada mes de dilación en la adopción de medidas por parte de la CRA significará un creciente sobrecosto para los usuarios, en cuanto tendrán que asumir, a través de mayores tarifas, diversas ineficiencias que hoy se presentan en acueducto y alcantarillado, así como desajustes regulatorios que se dan en el caso del servicio del aseo”

Adicionalmente, en el informe se anota:

“Entre 1995 y 2000, los usuarios tuvieron que pagar en sus facturas mayores valores en acueducto y alcantarillado que fluctuaron, en términos reales, entre el 38% y el 226% en las 18 principales ciudades del país, dependiendo del estrato y de la ciudad en la cual residen. En el caso de Bogotá, las tarifas de acueducto y alcantarillado, en términos reales, crecieron entre 1997 y 2002 de la siguiente manera: 232% en el estrato uno, 138% en el estrato dos, 110% en el estrato tres, 59% en el estrato cuatro, 43% en el estrato cinco y 39% en el estrato seis. Con menor intensidad, pero también con crecimientos igualmente significativos, en las otras tres principales ciudades del país se presentó un fenómeno similar”.¹⁶

En conjunto estas consideraciones dejan concluir que la política tarifaria en servicios públicos sostenida desde 1994, que genera estos aumentos tarifarios descomunales se constituye en una los principales obstáculos para la efectiva aplicación de los criterios de distribución y disponibilidad equitativa al agua, como elementos fundamentales para la realización del derecho al agua y al saneamiento.

¹⁶ Tomado textualmente del informe sectorial de la Contraloría General

A pesar de que el incremento en los indicadores de calidad de vida en las zonas rurales ha sido fuerte entre los años 1985 y 2000, la calidad de vida rural sigue siendo mucho más baja que en las cabeceras (urbanas) municipales y se presentan enormes distancias con relación a las coberturas de los servicios básicos.

MEJORAMIENTO DEL ACCESO A LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE

De acuerdo con la encuesta de demografía y salud adelantada por la ONG Profamilia, la accesibilidad a los servicios y calidad de las viviendas, el 74 por ciento de los hogares tiene conexión al acueducto público y 11 por ciento al acueducto comunal. Si se comparan estos porcentajes con los del año 2000, se estaría mostrando un retroceso en este servicio, ya que se había obtenido 78 por ciento de hogares con acueducto público y 7 por ciento con acueducto veredal. En la zona urbana el acueducto público llega a 91 por ciento de las viviendas y en la zona rural solo al 22 por ciento, cuando antes era de 27 por ciento. Esta situación estaría indicando que las políticas públicas no le están dando prioridad a proporcionar estos servicios a zonas donde más se necesitan. Las regiones con mayor conexión son Bogotá y la Central, mientras la Atlántica y la Oriental es donde tal servicio es menor (65 por ciento). En las cabeceras de la Orinoquía y Amazonía el 69 por ciento tendría este servicio. (Encuesta de Demografía y Salud 2005 ENDS 2005. Capítulo 3 pag 2),

La cobertura del alcantarillado nacional total¹⁷, para viviendas en 1985 solo alcanzaba el 59.5% y aumentó al 63 en 1993 y para el 2000 llegó al 73.3%, por el contrario en las zonas rurales era del 11.3% en 1985 y se incrementó la cobertura al 14.4% en 1993 y al 37% en el 2000, corroborando la tendencia a la inversión en los cascos urbanos de los municipios.

Los departamentos con coberturas menores al 30% son, de menor a mayor: Vichada, Guaviare, Vaupes, Choco, Córdoba, San Andrés, Boyacá, Guainía, Casanare y Putumayo. Entre el 30 y el 50% de cobertura en alcantarillado se encuentran departamentos como: Sucre, Arauca, Bolívar, La Guajira, Nariño, Magdalena, Cauca, Caquetá, Amazonas, Cesar y Cundinamarca. Finalmente, los departamentos que tienen coberturas superiores al 50% de las viviendas son: Tolima, Meta, Huila, Norte Santander, Santander, Atlántico, Antioquia y Caldas. Con coberturas mayores al 80% están Valle, Risaralda, Quindío y Bogotá.

El cuadro siguiente muestra la tendencia nacional de concentración de las inversiones en servicios a las ciudades capitales. Las poblaciones muy pequeñas, menores a 10.000 habitantes tienen en promedio un abastecimiento 45% menor que las ciudades grandes, tienen 21% menos de cobertura en alcantarillado y sus aguas residuales solo son tratadas en un 16% frente al 36% de las ciudades grandes.

¹⁷ SISD op. cit.

Categorías de ciudades	Tamaño de población (miles habitantes)	Número de ciudades	Población urbana (miles habitantes)	Dotación de agua potable l/hab/día	Población servida con red de alcantarillado (%)	Agua residual con tratamiento (%)
Muy pequeña	De 2 a 10	501	2,440	110	74	16
Pequeña	De 10 a 100	255	7,223	130	81	31
Intermedia	De 100 a 1,000	33	9,350	165	85	29
Grande	Mayor de 1,000	4	12,166	193	93	36
TOTAL		793	31,179	163	86	31

Fuente de información Departamento Administrativo Nacional de Estadística

El informe de la Contraloría General de la República publicado en 2004¹⁸, llama la atención sobre la diferencia entre los indicadores de Cobertura nominal y la Cobertura real. En primer lugar se llama la atención sobre marcado rezago de las zonas rurales (95% de cobertura urbana frente a sólo un 44% de las áreas rurales). En relación con el alcantarillado, se presenta la misma tendencia.

“El índice de cobertura real muestra el porcentaje de hogares con conexión domiciliaria a la red y que reciben agua apta para el consumo humano 24 horas al día. Para el caso de las grandes ciudades, el nivel de cobertura real es idéntico al nominal, por cuanto estas ciudades poseen un porcentaje de continuidad del 100% (24 horas al día) y cumplen con lo dispuesto sobre calidad del agua en el Decreto 475 de 1998, lo que les otorga un parámetro de calidad de agua de uno. Para el caso de las capitales departamentales y para el resto de cabeceras municipales no sucede lo mismo. Para las primeras, los factores de calidad y continuidad corrigen el nivel de cobertura nominal de 91,4% a un 66,4% de cobertura real, y para las cabeceras municipales este nivel baja drásticamente de 92,8% a 30,5%, dato que implica que la situación más difícil en términos de provisión del servicio de agua potable se presenta en los municipios pequeños (menores de cien mil habitantes) en los cuales la baja calidad del agua proveída y la poca continuidad desmejoran la prestación del servicio”.

De otra parte, el informe de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) presente para Colombia solo 194 plantas de tratamiento de aguas residuales que purifican casi 14 metros cúbicos por segundo cuando el gasto de agua estimado para los colombianos es de 59 metros cúbicos por segundo.

PROVISIÓN

El índice de escasez muestra la relación entre la demanda de agua y la oferta hídrica neta. En un año seco promedio el índice de escasez afecta a 209 cabeceras municipales en las categorías de alto, medio alto y medio involucrando al menos 18 millones de personas. Los mayores valores se presentan en el valle alto y medio del río Cauca, en el altiplano cundiboyacense, en el cañón del Chicamocha y el Suarez, en el cañón del Zulia, en la Guajira, en San Andrés y Providencia y en algunos municipios dispersos de la costa Caribe.

En el resto del país el índice es mínimo o no significativo. Sin embargo, el índice no contempla aspectos complementarios como el almacenamiento y el transporte del agua, que no necesariamente coinciden con problemas graves de abastecimiento de los sistemas de acueducto¹⁹.

¹⁸ Ver Contraloría General de la República. Contraloría delegada para Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional. Regulación en servicios públicos domiciliarios. Gaitan M. Norma y Martínez Jhon J. 2004

¹⁹ IDEAM. Informe anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables en Colombia. 2004

En relación con la vulnerabilidad que mide cualitativamente el grado de fragilidad del sistema hídrico para mantener una disponibilidad segura ante la sequía, tenemos que 14 municipios presentan un nivel muy alto en Valle, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Norte de Santander y la Guajira. Las categorías media y alta vulnerabilidad se presentan en la zona andina y en toda la región Caribe. Pero la vulnerabilidad media también se extiende hacia la Orinoquía, especialmente Casanare.

Teniendo en cuenta la situación actual del país y las tendencias en relación con la oferta y la demanda de agua, las regiones Andina y Caribe son las más vulnerables. La tendencia es al incremento de la vulnerabilidad actual y a la aparición cada vez de nuevas áreas con índices críticos, por cuanto los procesos de deterioro por contaminación o disminución de la oferta por afectación del ciclo y un aumento constante en la demanda se mantendrán en el mediano plazo.

CALIDAD DEL AGUA

Los datos y el análisis que aquí se presentan, se basan en el estudio desarrollado por la Defensoría del Pueblo de 2005 publicado bajo el título Informe Defensorial No. 116 B, que integra información de los sistemas departamentales de salud y que recogió información directa de las alcaldías y de las empresas de acueducto y alcantarillado en el país.

El informe concluye que el agua que se consume en el país no cumple en su mayoría con el parámetro del 95% en los aspectos biológico y fisicoquímico. Más de doce millones de habitantes de las cabeceras municipales del país están recibiendo un servicio de acueducto que suministra agua no apta para el consumo humano, el 55.3% de la población urbana nacional. La Defensoría delegada para medio ambiente encontró que de los 959 municipios reportados, sólo en 171 de ellos se está suministrando un agua apta para el consumo humano, el 17.8%, esto es que cumple con las normas técnicas en salud y 788 no lo hacen, 82.2%. (Defensoría pag 25). Los municipios que presentan un mejor índice de potabilidad se encuentran en los departamentos de Antioquia (53 municipios, 42.4%), Caldas (17 municipios, 63%), Huila (32 municipios, 86.5%), Quindío (11 municipios, 91.7%) y Valle (19 municipios, 63.3%). Para esta entidad es preocupante el alto porcentaje de municipios y empresas que no están cumpliendo con la normatividad y por lo tanto suministran agua no apta para el consumo humano.

De acuerdo con el informe la situación que se evidencia es bastante crítica, 415 municipios no cumplen la norma en el componente biológico y 345 en el componente fisicoquímico, lo que representa una eficiencia y una aceptabilidad de menos del 50%; igualmente, 254 municipios en el componente biológico y 224 municipios en el componente fisicoquímico presentan 0% de aceptación en cada uno de los mismos componentes.

Los departamentos de Amazonas, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Córdoba, Chocó, Cundinamarca, Guajira, Guaviare, Magdalena, Meta, Nariño, San Andrés, Sucre, Tolima y Vaupés, obtienen los índices más preocupantes de calidad de agua. De acuerdo con la línea de base de la Unidad Regional Chocó de Ecofondo, ninguno de los municipios de este departamento ofrece agua potable a la población, corroborado por el informe defensorial (Guerra Jairo. 2005).

El caso del departamento de Santander es particular, donde sólo cinco (5) municipios consumen agua potable, uno está cercano a cumplir y 60 municipios están con mala calidad de agua. De ellos, 22 municipios reciben agua de muy mala calidad (0% desde el punto de vista de calidad biológica). Preocupa la situación de Cundinamarca con 23 municipios y Boyacá con 20, que registran un alto número de municipios que consumen agua de muy mala calidad.

De acuerdo con el informe del control de la calidad del agua en Colombia 2003, que realiza la dirección técnica de gestión de acueducto y alcantarillado de la Superintendencia de Servicios Públicos, de un total de 231 municipios evaluados, al 18% se le suministró agua apta para el consumo humano, es decir 189 municipios recibieron agua no potable, lo que representa un 82%. En este sentido, con base en los reportes de vigilancia suministrados por las Autoridades de Salud, el país mantiene aún muy bajos niveles de calidad del agua suministrada y distribuida en los municipios. De un total de 23 908.989 colombianos que recibieron agua (según la muestra analizada de 231 municipios), a 8 187.542 se les suministró agua no potable, lo que representa un 34% del total de la población. El 61,0% de los prestadores mantiene problemas respecto a la desinfección del agua tratada.

Por otra parte, la vigilancia de parámetros fisicoquímicos por parte de las autoridades de salud es muy deficiente. Respecto a la vigilancia de los parámetros organolépticos y fisicoquímicos que deben adelantar las Autoridades de Salud, solo se cumple en un 47,9%. En 182 municipios no se suministró agua potable, desde el punto de vista microbiológico, lo que representa un 78% del total de los municipios evaluados. El porcentaje de aceptabilidad microbiológica del país es del 80,3%, por lo que se puede decir, que el consolidado nacional no cumple con el valor mínimo exigido de acuerdo con el artículo 29 del Decreto 475 de 1998.

Especialmente, se afecta la población más vulnerable, como son los menores de edad y todas aquellas personas que viven en condiciones de extrema pobreza. La falta de atención del Estado a estos ciudadanos contraría el principio de igualdad previsto en Carta Constitucional, a través del cual se debe otorgar protección especial a "aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta".

DERECHOS DE PARTICIPACIÓN²⁰

El análisis de las causas profundas de la situación de exclusión de doce millones de colombianos del acceso al agua potable²¹, su relación con la crisis ambiental y la amenaza real y creciente de la privatización han llevado a un amplio grupo de organizaciones sociales, sindicales y ambientales colombianas a plantearse la necesidad de combinar la resistencia frente a todos los planes, proyectos y megaproyectos que causan el deterioro hídrico y ambiental del país con una propuesta básica que garantice principios fundamentales en relación con el agua mirada no como recurso sino como elemento integral de la trama de la vida.

²⁰ La información allegada sobre este componente ha sido igualmente retomada del reciente documento elaborado por Rafael Colmenares, Director Ejecutivo de Ecofondo. Ver *¿PORQUÉ UN REFERENDO EN DEFENSA DEL AGUA?*. Op.Cit.

²¹ En esta cifra estima la Defensoría del Pueblo, en su informe de septiembre de 2005, el número de personas excluidas en Colombia del acceso al agua potable.

Para ello sesenta organizaciones reunidas en el Auditorio de la Defensoría del Pueblo en Bogotá, el pasado 24 de Febrero, decidieron impulsar un referendo constitucional con el propósito de consagrar en la Constitución Nacional lo siguiente:

“Que el agua en Colombia es un elemento natural común y de uso público que pertenece por tanto a la Nación colombiana, que es un derecho fundamental y que en consecuencia toda persona puede acceder a ella en todas sus formas, lo cual incluye el derecho a disponer de agua limpia o potable para el consumo doméstico es decir para beber y para satisfacer las necesidades de higiene y preparación de alimentos y que el consumo humano es prioritario frente a otros usos permitidos por la Ley. Esto implica el establecimiento de una cantidad necesaria para cada hogar, en forma gratuita, independientemente de su situación de género, cultural, religiosa, social, geográfica o económica. Que el agua es sagrada para los pueblos indígenas y elemento fundamental del territorio de las comunidades afrodescendientes y que en consecuencia deben preservarse y garantizarse los derechos de estas comunidades al agua de acuerdo con sus usos y costumbres. Que el Estado debe garantizar el goce efectivo de estos derechos. En consecuencia con lo anterior y para garantizar plenamente tales derechos solo el Estado, mediante entidades de prestación de servicios públicos y sin ánimo de lucro, deberá realizar la prestación y la gestión directa e indelegable del servicio de acueducto y alcantarillado. Se exceptúan de este principio los acueductos comunitarios que se hayan constituido como instituciones de utilidad común, sin ánimo de lucro, o que se constituyan en el futuro de la misma manera. Los acueductos comunitarios deberán contar con el apoyo del Estado para la prestación de un servicio adecuado y de buena calidad a las comunidades que así se organizan para satisfacer sus necesidades. Para garantizar todo lo anterior se dará especial protección a los cuerpos de agua superficiales y subterráneos y a los ecosistemas estratégicos para el ciclo hidrológico, en particular a las zonas de los mismos necesarias para la recarga de los acuíferos. Dicha protección incluye la prohibición de realizar actividades que constituyan riesgo para dichos ecosistemas y en particular para sus funciones en relación con el mencionado ciclo. Así mismo incluye el fomento de su conservación.”²²

El referendo en Colombia es un mecanismo de participación establecido en el artículo 103 de la Constitución y desarrollado en la Ley 134 de 1994. Esta ley establece los requisitos que deben cumplirse para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho a proponer reformas constitucionales, proyectos de ley, de ordenanza o de acuerdo, es decir a intervenir en el campo legislativo y normativo hasta 1991 reservado al Congreso o a las Asambleas Departamentales y Consejos Municipales en el orden departamental o municipal.

Este mecanismo de la denominada “democracia participativa” ha sido hasta ahora poco utilizado en Colombia y ningún intento ha llegado hasta la etapa del referendo, quedándose en las fases anteriores al mismo. Sin embargo se observa una tendencia a acudir a este tipo de mecanismo y en la actualidad hay en curso dos iniciativas de referendo en torno a la defensa de las transferencias que la nación debe hacer a los entes territoriales y para prohibición el uso de armas por personas menores de veinticinco años. La primera es impulsada por el Polo Democrático Alternativo y el Partido Liberal y la segunda por el Alcalde de Bogotá.

La principal dificultad de esta vía es nuestra escasa tradición de participación ciudadana y los bajos niveles de participación electoral que presenta el país, donde en pocas ocasiones interviene más del 50% de los ciudadanos en capacidad de votar. Sin embargo, la gravedad tanto de la crisis del agua como de los riesgos que presenta el avanzado estado de privatización de los servicios públicos hace necesaria una movilización ciudadana que traspase los límites de la resistencia regional o local. Al momento de escribir este artículo no sabe si el Gobierno volverá a presentar el proyecto de Ley del agua, aunque todo parece apuntar a que utilizará la legislación

²² Texto acordado por el Comité Promotor del Referendo para iniciar el trámite de la iniciativa ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

existente que le permite otorgar concesiones y "ordenar" las cuencas hidrográficas en función de la privatización del agua. Por ello es necesario oponer a este proceso una potente propuesta alternativa capaz de cambiar el terreno de la confrontación. Ello no excluye y por el contrario alienta los movimientos de resistencia regional y local.

En términos generales la información que en este documento se aporta quiere disponerse como un importante referente y una fuente veraz de consulta de la cual pueda hacer uso el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, especialmente en desarrollo de la decisión 2/104. Los derechos humanos y el acceso al agua, del Consejo de Derechos Humanos. Como grupos de la sociedad civil estaremos en todo sentido dispuestos a aportar la ampliación de cualquier información que la Alta Comisionada considere pertinente en su consulta.