

# Derecho al agua

© 2008 Ingeniería Sin Fronteras y Prosalus

Esta obra está distribuida bajo una licencia Attribution-NonCommercial-No Derivs 2.5 Spain License de Creative Commons, disponible en:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es> (resumen licencia),  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/legalcode.es> (texto completo)

La versión electrónica de este documento se puede descargar de: <http://www.isf.es> y en [www.prosalus.es](http://www.prosalus.es)

DISEÑO Y MAQUETACIÓN: más!gráfica

IMPRIME: Artegraf

Depósito Legal: M-?????????





## PRIMERA PARTE

### El acceso al agua como derecho humano

Introducción .....	10
1. El derecho al agua en el sistema de derechos humanos .....	11
2. Los pactos internacionales .....	12
3. Las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales .....	18
4. Fundamento jurídico del derecho al agua .....	23
5. El agua como bien público .....	29
6. Obligaciones de los estados .....	31
7. El derecho humano al agua en los Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	38
8. Mujeres, niñas, y derecho al agua .....	40
Conclusiones .....	42



## SEGUNDA PARTE

### El derecho al agua potable en Nicaragua

Introducción .....	44
1. El agua en Nicaragua .....	44
2. El sector abastecimiento y saneamiento .....	56
3. El acceso al agua en Jinotega .....	62
Conclusiones y reflexiones .....	76

## TERCERA PARTE

Ponencias del seminario “Derecho al agua” celebradas en Madrid los días 28 y 29 de marzo de 2007



### La cooperación al desarrollo alemana en el sector del agua

1. La Cooperación al Desarrollo alemana en el sector del agua. La relevancia del derecho al agua .....	80
2. Resumen y principales recomendaciones de la evaluación desde la perspectiva de los derechos humanos de la cooperación al desarrollo kenia-alemana en el sector del agua .....	83
Conclusiones .....	87

### Una expresión de democracia directa: la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) y la lucha por el agua en Uruguay

Introducción .....	91
1. Acerca del texto de la Reforma Constitucional .....	93
2. La metodología utilizada por la CNDAV .....	94
3. Los desafíos a partir del 2005 .....	96
4. Se logra un espacio de diálogo .....	97
5. El objetivo programático de la CNDAV es el conjunto de postulados de la Reforma .....	98

### El acceso al agua en Argentina. Experiencias de reclamo ante situaciones de privación

Introducción .....	101
1. El acceso al agua como derecho humano .....	102
2. La jerarquía constitucional de los derechos humanos en la Argentina. Implicancias para el derecho humano al agua .....	104
3. La problemática del acceso al agua en la Argentina. Sus dimensiones en la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores .....	105
4. Reivindicaciones y respuestas ante situaciones de vulneración del derecho de acceso al agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires .....	108
Reflexiones finales .....	114

Los textos que constituyen esta publicación se han realizado en el contexto del proyecto que, sobre el derecho humano al agua, ha financiado el Ayuntamiento de Madrid al consorcio de organizaciones no gubernamentales integrado por Prosalus e Ingeniería Sin Fronteras.

En la Primera Parte se justifica y desarrolla el concepto del derecho humano al agua entroncándolo con el reconocimiento progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales y con el desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza y los compromisos que ha adquirido la comunidad internacional que afectan al abastecimiento y saneamiento y concretamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Segunda Parte está integrada por un estudio sobre el derecho humano al agua potable en Jinotega, Nicaragua, para lo cual se analiza la situación de los recursos hídricos en el país, tanto desde el punto de vista físico e hidrológico como administrativo, y se caracteriza el sector del abastecimiento en relación con las condiciones exigibles para considerar que el acceso a este servicio se cumple efectivamente.

Por último, la Tercera Parte incorpora tres de las aportaciones que se realizaron en la Jornada sobre el Derecho Humano al Agua que, en el contexto del proyecto, tuvo lugar el 28 de marzo de 2007; en concreto, se trata de las ponencias de Marcel Achkar, Carolina Fairstein y Monika Lueke.

Esta publicación no hubiera sido posible sin las aportaciones, dedicación y trabajo de los miembros y voluntarios de Prosalus e Ingeniería Sin Fronteras que han intervenido en el proyecto. El apoyo y la financiación aportada por el Ayuntamiento de Madrid ha sido, asimismo, fundamental.

Nuestro agradecimiento a todas las personas e instituciones aludidas.

Prosalus  
Ingeniería Sin Fronteras.

*Madrid, abril de 2008*



PRIMERA PARTE

El acceso al **agua**  
como **derecho**  
**humano**

## INTRODUCCIÓN

### La crisis silenciosa

Desde que en el Derecho Romano el “aqua profluens” (agua corriente) era considerada como un bien común –ni público ni privado– y la ley destacaba su carácter de patrimonio y propiedad de toda la sociedad, hasta nuestros días, muchas cosas han cambiado desde la propia consideración del agua hasta obtener su reconocimiento como derecho humano.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “la privación de acceso al agua es una crisis silenciosa que experimenta la población pobre y que toleran aquellos con los recursos, la tecnología y el poder político para resolverla. Sin embargo, es una crisis que está frenando el progreso humano, relegando a grandes segmentos de la humanidad a vivir en la pobreza, la vulnerabilidad y la inseguridad. Esta crisis se cobra más vidas a causa de las enfermedades que una guerra a través de las armas. También refuerza las graves desigualdades de oportunidades que dividen no solo a naciones pobres y ricas en un mundo cada vez más próspero e interconectado sino también a los habitantes de un mismo país según la riqueza, el género y otras características de desventaja”.

Esta crisis silenciosa se produce en un contexto en el que el acceso al agua ha sido reconocido como un derecho humano, sin embargo el ejercicio y reconocimiento de tal derecho está a años luz de otros.

Hoy, en un mundo próspero, según Naciones Unidas más de mil millones de personas se ven privadas de su derecho de acceso a agua limpia y 2.600 millones no disponen de saneamiento adecuado, es decir, en sus hogares carecen de tratamiento de residuos y excretas, no disponen de servicio de alcantarillado.

Estas injustificables cifras solo muestran una parte del problema. La otra se refleja en los casi dos millones de niños que mueren al año como consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua, principalmente la diarrea, o los millones de mujeres y niñas que, a diario, recorren kilómetros para acceder a una fuente de agua, muchas veces insalubre.

Superar esta crisis es uno de los grandes desafíos –si no EL DESAFÍO– del desarrollo humano del siglo XXI.

## 1. EL DERECHO AL AGUA EN EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS

### 1.1. La Declaración Universal de Derechos Humanos

La Asamblea General de Naciones Unidas, el día 10 de diciembre de 1948, aprobó por 40 votos a favor, 0 en contra y 8 abstenciones la Declaración Universal de Derechos Humanos como fruto de un largo proceso de varios siglos en el que el pensamiento jurídico fue acercándose poco a poco a la definición de esos derechos que se deben atribuir a todo ser humano por el mero hecho de serlo.

Los derechos consagrados en la Declaración Universal se entiende que brotan de la misma naturaleza humana y que, por tanto, son anteriores y superiores a cualquier legislación positiva, si bien para poder ser reclamados ante los tribunales de justicia, deban ser explicitados y garantizados por las leyes. Se entiende además que son

- universales (válidos para todos los seres humanos, sin excepción alguna)
- inviolables (no se puede privar a nadie de ellos)
- inalienables (no se puede renunciar a su titularidad, aunque sí a su ejercicio).

### 1.2. Tres generaciones de derechos

La reflexión jurídica sobre los derechos humanos lleva a considerar tres generaciones de derechos:

- Los derechos de **primera generación** son los derechos civiles y políticos (libertades), que se reivindicaron al menos desde el siglo XVIII. Se trata de derechos que cualquier persona puede exigir, tanto de otras personas como del propio Estado. Nos referimos, por ejemplo, al respeto de la libertad de pensamiento, de expresión, de credo, de libre circulación, de asociación...
- Los derechos de **segunda generación** empezaron a ser reivindicados a finales del XIX (por ejemplo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mejicanos de 1917 o en la Constitución de Weimar de 1919); son los derechos económicos, sociales y culturales que, a diferencia de los de primera generación que sólo requieren que una sociedad determinada no interfiera en el derecho de cada individuo, exigen disponer de cuantiosos medios económicos para garantizarlos y, en consecuencia, sólo podrán satisfacerse gradualmente de acuer-

do al momento histórico y a las posibilidades de cada Estado (derecho a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al trabajo...).

- Los derechos de **tercera generación** son aquellos cuyo titular no es la persona humana individual, sino como colectivo: comunidades, pueblos, la humanidad (derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, a la paz, a la identidad cultural, a la autodeterminación...)

El derecho al agua es uno de los derechos de segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, cuya garantía genérica se recoge en el art. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

“Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de la personalidad”.

En el art. 25 aparece recogido de forma específica al aludir al “derecho a un nivel de vida adecuado” en el que, como veremos más adelante, incluye el derecho al agua:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

## 2. LOS PACTOS INTERNACIONALES

Por sí misma, la Declaración Universal de Derechos Humanos sólo tiene un valor ético; por ello, los países signatarios decidieron elaborar unos acuerdos que tuvieran carácter vinculante para todos los Estados que los firmaran. En 1966 fueron aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; para su entrada en vigor era necesario que fueran ratificados al menos por 35 países miembros, lo cual no se produjo hasta 1976 (España los ratificó en 1977).

¿Por qué esa separación de derechos? Eran los años de la Guerra Fría en los que el mundo occidental, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, defendía con insistencia los derechos civiles y políticos, al tiempo que los derechos económicos, sociales y culturales eran considerados prioritarios por los países del bloque socialista, liderados por la URSS.

Entre ambos pactos hay diferencias sustanciales. Los firmantes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se comprometen a su puesta en práctica inmediata, debiendo establecer los cauces necesarios para que cualquier persona que considera vulnerado uno de estos derechos pueda interponer un recurso ante los órganos competentes del Estado.

Sin embargo, la salvaguarda de los derechos económicos, sociales y culturales exige disponer de abundantes recursos económicos, por lo cual el compromiso de los 153 Estados firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es solamente el de lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos. A este respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha afirmado en la Observación general nº 9 referida a cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto que *“esta flexibilidad coexiste con la obligación de cada Estado Parte de utilizar todos los medios de que disponga para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto...Por eso las normas del Pacto han de ser reconocidas en el ordenamiento jurídico interno a través de los medios adecuados; las personas individuales o los grupos agraviados han de disponer de medios adecuados de reparación, o de recurso, y se han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los gobiernos”* (párrafo nº 2)

### DIFERENCIAS DE PROTECCIÓN ENTRE EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

A pesar de que la Declaración Universal de Derechos Humanos en su preámbulo afirme: *“la Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos”*, su valor es solamente ético. Los compromisos vinculantes para la defensa de estos derechos se concretaron en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

En el PIDCP, cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto, como se detalla en su art. 2:

1. *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*
2. *Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.*
3. *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:*
  - a) *Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;*
  - b) *La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;*
  - c) *Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

Sin embargo, para los derechos económicos, sociales y culturales, el PIDESC sólo establece un criterio de efectividad progresiva y un procedimiento de informes periódicos, que de hecho se viene incumpliendo por muchos Estados.

- El artículo 2.1 establece con carácter general un criterio de efectividad progresiva de estos derechos:  
*“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr*

*progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.*

Hay, por tanto, un compromiso de ir incrementando progresivamente la efectividad de estos derechos, debiendo tener los Estados firmantes del Pacto una trayectoria activa en la adopción de medidas y teniendo como límite la disponibilidad de recursos. A este respecto hay que recordar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, al analizar el derecho a la alimentación, ha señalado que, en caso de aducir esta limitación de recursos, la carga de la prueba le compete al Estado (Observación General 12, párrafo 17).

- La regulación de los mecanismos que se establecen para garantizar el adecuado cumplimiento de estos compromisos se recoge en los artículos 16 a 23, y en síntesis son:
  - Compromiso de los Estados de presentar al Secretario General de la ONU informes de las medidas adoptadas y de los progresos obtenidos.
  - El Secretario General enviará copia de estos informes al Consejo Económico y Social (ECOSOC) y a los organismos especializados de acuerdo a las materias de su competencia.
  - El ECOSOC establecerá un programa con los plazos para la presentación de estos informes.
  - Posibilidad de que el ECOSOC acuerde con organismos especializados la presentación de informes en función de su campo de actividad.
  - El ECOSOC podrá trasladar a la Comisión de Derechos Humanos tanto los informes de los Estados como de los organismos especializados para su estudio y eventual formulación de recomendaciones de carácter general.
  - El ECOSOC podrá presentar a la Asamblea General informes que sintetizen la información recibida de los Estados y de los organismos especializados así como las recomendaciones de carácter general.
  - El ECOSOC puede remitir a los órganos de Naciones Unidas, a sus órganos subsidiarios y a los organismos especializados cualquier cuestión relativa a estos temas dentro de sus correspondientes esferas de competencia para que éstos se pronuncien sobre las medidas internacionales (conclusión de convenciones, aprobación de recomendaciones, prestación de asistencia técnica y celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados) que pueden ser convenientes para la aplicación efectiva y progresiva del Pacto.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha dedicado la Observación general nº 9 (E/C.12/1998/24) a tratar la aplicación interna del Pacto. Señala en el párrafo 5 que “no

existe ninguna disposición que obligue a su incorporación general en la legislación nacional o que se le conceda un valor jurídico determinado en ella. Si bien corresponde a cada Estado Parte decidir el método concreto para dar efectividad a los derechos del Pacto en la legislación nacional, los medios utilizados deben ser apropiados en el sentido de producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento de las obligaciones en el Estado Parte". Explicita, asimismo, tres principios aplicables que se derivan del deber de dar efectividad al Pacto (O.G. 9, n° 7 y 8):

- Primero. Los medios elegidos para dar cumplimiento al Pacto tienen que garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo.
- Segundo. Ha de tenerse en cuenta qué medios han resultado más eficaces en el país de que se trate para garantizar la protección de otros derechos humanos y, si éstos difieren significativamente de los utilizados para los derechos económicos, sociales y culturales, debe haber una razón imperiosa para ello.
- Tercero. Es aconsejable la incorporación del Pacto a la legislación interna de los Estados, lo cual permitiría a los interesados invocar los derechos reconocidos en el Pacto ante los tribunales nacionales. (Sin embargo, todavía pocos países contemplan en sus textos constitucionales el derecho al agua. En Europa, solo Bélgica lo ha incluido en su constitución, en el año 2005. En África, Congo, Etiopía, Gambia, Kenia, Sudáfrica, Uganda y Zambia reconocen el acceso al agua como derecho humano. En América, se reconoce en las constituciones de Ecuador y Uruguay, y en las de los estados de Massachussets y Pensilvania, en los Estados Unidos. Actualmente, se está debatiendo el derecho al agua como derecho humano en el proceso constituyente que vive Bolivia)

Con el final de la Guerra Fría y el crecimiento del movimiento internacional por los derechos humanos, la artificial categoría de derechos de primera y segunda generación queda disipada en la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos de Viena (1993) en la que se retoman y reafirman los principios básicos de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

- Universalidad e inalienabilidad.
- Indivisibilidad.
- Interrelación e interdependencia.
- Equidad y no-discriminación.
- Participación e inclusión.
- Obligación de rendir cuentas.

De este modo, una vez proclamada la indivisibilidad de los derechos humanos, se reconoce que los derechos económicos, sociales y culturales son derechos humanos en situación de igualdad con los derechos civiles y políticos, al tiempo que se ve la necesidad de definir la operatividad de los derechos de forma relacionada e interdependiente.

Dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, está el derecho al agua que, si bien no aparece expresamente en el texto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se encuentra indirectamente citado en el artículo 11.1 al considerarse el derecho al agua como uno de los elementos que forman parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

En efecto, el artículo 11.1 del pacto establece que: *“Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a tal efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”*

Por otra parte, se considera que el derecho al agua forma parte del derecho a la alimentación y así lo ha determinado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, principalmente en las Observaciones generales 12 y 15, como se verá más adelante.

Por último, el artículo 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que *“Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.”* El derecho al agua forma parte del derecho a la salud, según ha reconocido expresamente la Organización Mundial de la Salud al considerar que el acceso a agua potable para consumo humano y al saneamiento es uno de los ocho elementos constitutivos de la atención primaria de salud.

Es fácil darse cuenta de que, dentro del ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, el derecho al agua, junto con el derecho a la alimentación, tiene una peculiaridad: la posibilidad de su ejercicio condiciona el disfrute de otros derechos, incluidos los bien protegidos derechos civiles y políticos y, en primer lugar, el propio derecho a la vida. Baste recordar que cada día, unos 4.000 niños y niñas mejores de 5 años mueren a causa de enfermedades relacionadas con el agua.

### 3. LAS OBSERVACIONES GENERALES DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

En la labor de velar por una adecuada aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dependiente del Consejo Económico y Social, ha ido emitiendo las llamadas observaciones generales, que constituyen interpretaciones autorizadas del pacto en las que se detalla cuál debe ser su correcta interpretación y los diferentes derechos que contiene.

Hay tres observaciones generales que nos interesan especialmente respecto al agua:

1. La principal es la **Observación general nº 15**, del año 2002, que analiza el derecho al agua recogido en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En esta observación general, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales explica el fundamento jurídico del derecho al agua, su contenido normativo y las obligaciones de los Estados Partes.

La Observación general 15 es fruto de un proceso en el que la comunidad internacional, en el ámbito de las Naciones Unidas, ha intentado regular obligaciones y derechos de los Estados con respecto al agua. Buena prueba de ello es el Plan de Acción de Aguas de Mar del Plata –1977–, la Convención de Naciones Unidas para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer –1979–, la Convención sobre los derechos del niño –1989–, o la Declaración de Dublín sobre desarrollo sostenible –1992–, para terminar con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en la Cumbre del Milenio del año 2000, de los que se hablará más adelante.

En la introducción de la observación general se afirma que “El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. [ ] Los Estados partes deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua sin discriminación alguna, como se establece en la presente observación general”.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constata que el derecho al agua es denegado tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

2. La **Observación general nº 12** desarrolla el derecho a una alimentación adecuada. El Comité se refiere a ella en varios aspectos relacionados con el derecho al agua. De hecho, el relator especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, en uno de sus informes, explica que el agua potable es parte de la alimentación adecuada y, por tanto, se le puede aplicar todo lo comentado en dicha Observación general.

3. La **Observación general nº 14** desarrolla el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. En su apartado 11, “El comité interpreta el derecho a la salud (...) como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud”.

En dicha Observación general, el comité considera que forma parte del derecho a la salud, además del abastecimiento de agua limpia potable y el acceso a condiciones sanitarias adecuadas para las familias, el adecuado abastecimiento en los establecimientos de salud y en los centros de trabajo, y además establece que, en la garantía del derecho a la salud, entre otras cosas, los Estados deben velar por la no contaminación de las aguas.

#### LA RESOLUCIÓN SOBRE “DERECHOS HUMANOS Y ACCESO AL AGUA”

Primeros pasos en el reconocimiento del derecho al agua como un derecho humano

*Fernando Fernández-Arias*  
 Director de la Oficina de Derechos Humanos  
 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

El agua como recurso natural limitado e imprescindible para la vida de las personas ha jugado un papel fundamental a lo largo de toda la historia. El acceso al agua y su reparto forman parte esencial de las relaciones entre personas y también entre Estados. Prueba de la importancia de esta cuestión son tanto el remoto pero aún vigente antecedente del Tribunal de las Aguas de Valencia como el hecho de que las primeras organizaciones de cooperación internacional fueron creadas precisamente para la gestión de las cuencas hidrográficas. La sociedad internacional contemporá-

nea se enfrenta, entre otros, a un problema acuciante cuyo elemento central es el agua y que se materializa a través de un escenario caracterizado por una importante crisis de los recursos hídricos y sus dos elementos principales: la calidad del agua y el acceso y distribución de ésta.

A pesar de que se trata de cifras que resuenan habitualmente, parece pertinente recordar, de nuevo, que aproximadamente mil millones de personas carecen de acceso diario al agua y 2.400 millones adolecen de acceso a ella en condiciones sanitarias dignas. Ante estas magnitudes, el problema del agua y sus repercusiones directas para la vida de las personas, especialmente en los países menos adelantados, exige el estudio de vías que permitan que el acceso al agua forme parte del conjunto de derechos protegidos por la legislación internacional, por tratarse de una condición indispensable, una necesidad humana esencial para el disfrute de una vida digna.

Desde una aproximación jurídica, cabe destacar que hasta el momento presente ningún instrumento internacional de promoción y protección de los derechos humanos considera que el acceso al agua potable sea un derecho humano. Ni siquiera el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo reconoce, a pesar de que se trata de una cuestión que afecta a toda la Humanidad. El derecho al agua como derecho humano autónomo aparece únicamente identificado y recogido a nivel internacional en la Observación General nº 15 de noviembre de 2002, elaborada por el Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales como interpretación del art. 11 del Pacto Internacional. Anteriormente, se venía haciendo referencia a él como condición necesaria para la realización de otros derechos: derecho a la alimentación, derecho al medio ambiente sano, a la higiene ambiental, derecho a la salud, derecho a una vivienda adecuada, derecho a la vida, a la dignidad de la persona, a un trabajo en condiciones...

En cualquier caso, no parece que una declaración pragmática –lo que en Derecho Internacional se conoce como “soft law”– del derecho al agua como un derecho humano sea suficiente para que se considere libertad y garantía fundamental de la persona, que derive de su dignidad y que obligue a todos los Estados miembros de la sociedad internacional a dar efectividad al mismo. Y no basta una Observación General puesto que no supone jurisprudencia obligada ni obligación internacional para los Estados, para una cuestión de tanta entidad.

Al mismo tiempo, en los últimos años, y dejando a un lado el ya agotado y algo estéril debate sobre las diversas clasificaciones de derechos –que no pueden soslayar la complementariedad indefectible de las distintas declaraciones– se ha producido un auge en los estudios sobre derechos de

nuevo cuño, llamados “*derechos emergentes*”, que se pueden considerar como una nueva generación de derechos humanos. Durante el Fórum de las Culturas de Barcelona 2004 se codificó una lista de “derechos emergentes”, entre los que se enumera el derecho al agua como derecho humano, que fue adoptada por un número muy elevado de ONG. Cabe recordar asimismo que si bien todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, los llamados derechos económicos, sociales y culturales no han sido desarrollados en la misma medida que los civiles y políticos: es importante paliar este déficit. Precisamente una de las grandes asignaturas pendientes en la labor de codificación internacional de los derechos humanos es la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, determinante por ofrecer un sistema de garantía y control real en la protección de un derecho.

Tomando en consideración todos estos elementos, España y Alemania, país que ya había dedicado un gran dosis de investigación a esta cuestión, decidieron presentar conjuntamente un proyecto de resolución sobre “Derechos Humanos y Acceso al Agua” ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El Consejo es un órgano de nuevo cuño, heredero de la Comisión de Derechos Humanos –órgano que, a pesar del descrédito del que se hizo acreedora en sus últimos años de funcionamiento, dejó como legado fundamental un gran corpus legislativo sobre Derecho Internacional de los Derechos Humanos. España siempre defendió que el Consejo abordase nuevas cuestiones de derechos humanos merecedoras de atención por la comunidad internacional y encontró en el derecho al agua una cuestión que encajaba en nuestras prioridades de política exterior y también interna. En efecto, al interés obvio que un país con un régimen de lluvias como el nuestro puede tener en la cuestión del derecho al agua, se une la celebración, en 2008, de la EXPO de Zaragoza, articulada en torno al agua, y a la designación de dicha ciudad como sede de la Secretaría del Decenio de las Naciones Unidas para el Agua 2005-2015. Además, el acceso al agua potable está reconocido como prioridad sectorial en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

Alemania y España introdujeron un borrador de resolución en la segunda sesión del Consejo de Derechos Humanos, cuyo texto, como punto de arranque, solicitaba a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que llevase a cabo un estudio detallado sobre el alcance y contenido de las correspondientes obligaciones de derechos humanos referentes al acceso al agua que emanan de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo sugerencias y recomendaciones al respecto, para su presentación antes de la sexta sesión del Consejo. El proyecto de resolución fue aprobado por consenso del Consejo y contó con 33

copatrocínios, una cifra muy respetable teniendo en cuenta además que se trata de una cuestión novedosa sin precedentes ni referencias.

Parte del éxito de la iniciativa se debe a la estrategia desarrollada: ambos países trabajamos con países concretos de todos los continentes que desde un primer momento se sumaron a la iniciativa y, al mismo tiempo, desarrollamos una relación de trabajo con organizaciones de la sociedad civil interesadas en la materia. Este modo de proceder, que fue ensalzado por la propia Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, rompió la “lógica de bloques” que muchas veces impera en el trabajo de las organizaciones internacionales. No se trataba de una iniciativa del Norte contra el Sur, o al contrario. Era justamente lo contrario: una propuesta cuyo objetivo último es reconocer un derecho, el acceso al agua potable y al saneamiento, que nos afecta a todos por igual, sea cual sea nuestro origen, nacionalidad o nivel de desarrollo.

El informe de la Alta Comisionada, presentado en septiembre de 2007, indicaba los pasos a seguir. Tanto Alemania como España hicimos hecho saber nuestro deseo de que el siguiente paso fuese la creación de una relatoría especial sobre “Derechos Humanos y acceso al agua” que pudiese empezar a trabajar a la mayor brevedad y de cuyo trabajo se pudiese extraer, a medio plazo, un reconocimiento explícito del derecho al agua como derecho humano. No oculto que este reconocimiento despertó dudas entre muchos Estados, temerosos de que este ejercicio afecte al Derecho Internacional general sobre cursos de agua internacionales o transfronterizos, o que haga que los países desarrollados se vean obligados a desembolsar grandes cantidades de fondos en concepto de ayuda al desarrollo para los países menos desarrollados donde el acceso al agua es más difícil y limitado.

Finalmente, en la séptima sesión del Consejo, en marzo de 2008, se aprobó, de nuevo por consenso y con 45 copatrocínios, una nueva resolución que crea la figura del “experto independiente” del Consejo de Derechos Humanos sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, que tendrá un mandato de tres años y se ocupará de:

- a) Entablar el diálogo con los gobiernos, los órganos competentes de las Naciones Unidas, el sector privado, las autoridades locales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas para identificar, promover y comentar las prácticas idóneas relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento y, a ese respecto, preparar un compendio de las mejores prácticas.
- b) Progresar en la labor realizando un estudio, en cooperación con los gobiernos y los ór-

ganos competentes de las Naciones Unidas y reflejando las opiniones de éstos, y en cooperación también con el sector privado, las autoridades locales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas, para establecer con más precisión el contenido de las obligaciones de derechos humanos, incluidas las obligaciones de no discriminación, en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento.

- c) Formular recomendaciones que puedan contribuir a la realización de los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular el objetivo 7.
- d) Aplicar una perspectiva de género, entre otras cosas determinando los elementos de vulnerabilidad específicos del género.
- e) Trabajar en estrecha coordinación, al tiempo que se evitan las duplicaciones innecesarias, con otros procedimientos especiales y órganos subsidiarios del Consejo, los órganos competentes de las Naciones Unidas y los órganos de tratados, y teniendo en cuenta las opiniones de otros interesados, como los mecanismos regionales de derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas pertinentes.
- f) Presentar un informe, con conclusiones y recomendaciones, al Consejo en su décimo período de sesiones.

La resolución fue el resultado de un intenso proceso de negociación que fue premiado con el establecimiento de este nuevo puesto, que debe servir para dotar al acceso al agua de una verdadera perspectiva de derechos humanos. Al margen de determinados aspectos que se puedan suscitar y que formarán parte del debate que todo proceso de positivación de un derecho requiere, las posibilidades que se abren con esta iniciativa para la protección de las personas son muy importantes. Aunque quede mucho camino aún por recorrer, la voluntad de continuar con este ejercicio es firme y su objetivo, un fin que en sí mismo es el principio de un nuevo camino, es el reconocimiento del acceso al agua y al saneamiento como un derecho humano, de todos por igual.

## 4. FUNDAMENTO JURÍDICO DEL DERECHO AL AGUA

Según aparece en la citada Observación general 15, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que “*El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*”.

Asimismo, aclara que *“El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia.*

[ ] *El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas. Este derecho también debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, entre los que ocupa un lugar primordial el derecho a la vida y a la dignidad humana”.*

#### 4.1. Usos incluidos en el derecho humano al agua

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación general 15, precisa que no todos los usos del agua pueden considerarse amparados por el derecho humano al agua.

En efecto, el Comité afirma que *“El agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos, y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el pacto. Por ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse un medio de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural). Sin embargo, en la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos. También debería darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades, así como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del pacto”.*

Por tanto, debe entenderse que el acceso al agua es un derecho humano cuando se destine a los siguientes usos:

- **Usos personales y domésticos.** Son los que tienen la prioridad máxima, al menos así se trasluce de la lectura de la Observación general 15 en su conjunto. Dentro de estos usos se entienden comprendidos:
  - **Consumo humano.** Se refiere al agua destinada a bebidas y alimentos.
  - **Saneamiento.** Se refiere a la evacuación de excretas humanas; el agua es necesaria dondequiera que existan medios de evacuación.
  - **Colada.** Lavado de la ropa de la familia.

- **Preparación de los alimentos.** Incluye la higiene alimentaria y la preparación de los mismos.
- **Higiene personal y doméstica.** Se refiere al aseo personal y a la higiene del hogar.

El Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del PNUD avala tales consideraciones al afirmar que agua y saneamiento son los impulsores más poderosos del desarrollo humano y que *“carecer de agua y saneamiento es un eufemismo políticamente correcto para hablar de una privación que amenaza la vida, destruye las oportunidades y socava la dignidad humana”.*

Asimismo, en el mencionado informe se señala que para los usos personales y domésticos se necesita un mínimo de 20 litros de agua por persona y día. (Hay otras cuantificaciones que estiman una cantidad mayor, apuntando a los 50 litros). Si tenemos en cuenta que los 1.100 millones de personas que no tienen acceso al agua utilizan unos 5 litros diarios -la capacidad de la cisterna de un inodoro-, que los europeos gastamos más de 200 litros por persona y día y los estadounidenses más de 400, concluiremos que las diferencias entre los que disfrutamos del derecho al agua y las personas que no lo disfrutamos son abismales.

En los países desarrollados se pierde más agua en las deficientes canalizaciones que la disponible al día para 1.000 millones de personas, según se afirma en el informe del PNUD.

- **Usos vinculados con la producción de alimentos** en la medida en que esté destinada a evitar el hambre, a garantizar una alimentación adecuada (derecho a la alimentación), excluyendo la explotación agrícola como negocio.

En este punto entran en litigio cuestiones de vital importancia para un sector de la población altamente vulnerable, la población pobre, cuyos derechos a la tierra y al agua se ven amenazados por las políticas de gestión de los recursos hídricos.

- **Usos vinculados a garantizar el derecho a la salud** y evitar enfermedades.

Recordemos los millones de personas que mueren al año por enfermedades relacionadas con el agua y la mala salud directamente causada por el déficit de agua y saneamiento que afecta a la productividad y al crecimiento económico de la población más vulnerable. *“Cada año mueren cerca de 1.800 millones de niños como consecuencia directa de la diarrea y otras enfermedades causadas por el agua sucia y por un saneamiento insuficiente”*, según se señala en el Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del PNUD.

## LA DECLARACIÓN EUROPEA POR UNA NUEVA CULTURA DEL AGUA

Firmada en Madrid en 2005 por cien científicos de diversos países de la Unión Europea, propone un orden claro de prioridades, derechos y criterios de gestión del agua, desde un punto de vista ético, a saber:

### Primer nivel de prioridad

**Agua para la vida.** El agua en sus funciones básicas de supervivencia tanto para los seres humanos, como de los demás seres vivos, implica valores esenciales de vida que deben ser garantizados a todas las personas y comunidades, incluyendo las generaciones futuras.

En consecuencia, los derechos derivados de estas funciones deben entrar de lleno en el rango de los derechos humanos, asignándoles un nivel de prioridad máximo para garantizarlos bajo la responsabilidad de gobiernos e instituciones internacionales.

Según se señala en la citada declaración europea, “La escasez de agua es presentada a menudo como el problema más grave del siglo XXI. Sin embargo, el problema no es propiamente de escasez en términos de cantidad sino de calidad. Asistimos a las trágicas consecuencias de una de las crisis ecológicas más graves jamás conocidas por el ser humano. La crisis ecológica de los ecosistemas acuáticos continentales”.

### Segundo nivel de prioridad

**Agua para actividades de interés general.** Determinados usos del agua generan bienes y servicios cuya proyección social para el conjunto de la comunidad justifica su consideración como de interés general. Los servicios urbanos de aguas representan, sin duda, el caso más significativo.

Asimismo, existen actividades económicas que pueden entenderse como de interés general para el conjunto de la sociedad. Desde la captación, potabilización y distribución, a través de las redes urbanas, hasta la recogida de retornos en las redes de alcantarillado y su depuración previa al vertido, el ciclo urbano del agua constituye uno de los servicios básicos que vertebran la vida de las comunidades urbanas en el mundo. Su desarrollo ha supuesto esfuerzos colectivos ingentes que permiten disponer de servicios públicos cuyo valor de cohesión social va más allá del bienestar generado en cada hogar.

Los servicios de abastecimiento y saneamiento incluyen derechos sociales de salud y bienestar colectivos de los que deberían beneficiarse todas las personas, más allá del nivel económico de cada cual.

En su base, un buen servicio urbano de aguas debe garantizar el acceso a 50 ó 60 litros por persona y día de aguas de calidad, que deben considerarse como un derecho humano. Sin embargo, disponer de un suministro prácticamente ilimitado durante 24 horas al día para múltiples usos, con frecuencia suntuarios, no es un derecho humano, sino en todo caso un derecho social al disfrute de determinados servicios en nuestras ciudades y pueblos, que es preciso administrar de forma eficiente y razonable.

Hoy, la subvención indiscriminada de estos servicios, la falta de información, el debilitamiento político y financiero de la función pública y la degradada cultura de lo colectivo suelen propiciar modelos de gestión ineficientes, presididos por un elevado grado de irresponsabilidad individual y colectiva.

### Tercer nivel de prioridad

**Agua para el crecimiento económico.** Son los usos del agua en actividades económicas de interés particular, legítimas, ligadas a actividades productivas e intereses privados. Suponen más del 50% del agua extraída de ríos y acuíferos.

Uno de los retos que se deben afrontar es la racionalización económica de la gestión del agua en estos usos, promoviendo la responsabilidad de los usuarios y la eficiencia del uso.

No debemos olvidar que el agua es un bien escaso y que los poderes públicos deben velar por la gestión de los ecosistemas hídricos basada en compromisos éticos de sostenibilidad y equidad social.

## 4.2. Elementos constitutivos del derecho al agua

Según señala la Observación general 15, “El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. El modo en que se ejerza el derecho al agua debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.”

La Observación general 15 señala una serie de elementos constitutivos del derecho al agua que implican:

- a) *La disponibilidad.* El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos que incluyen, normalmente, el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud. Asimismo, algunos individuos y grupos pueden necesitar recursos de agua adicionales a causa de la salud, el clima o las condiciones de trabajo.
- b) *La calidad.* El agua necesaria para el uso personal o doméstico debe ser salubre y no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud. Además, el color, olor y sabor del agua deben ser aceptables para el uso personal y doméstico. Cabe señalar que, actualmente, en torno al 80 % de las enfermedades en los países en desarrollo se producen por la escasez y mala calidad del agua utilizada para las necesidades humanas básicas.
- c) *La accesibilidad.* El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:
  - I) *Accesibilidad física.* El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Se debe poder acceder al suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente, culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.
  - II) *Accesibilidad económica.* El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el pacto.
  - III) *No discriminación.* El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna.
  - IV) *Acceso a la información.* La accesibilidad comprende el derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones relativas al agua.

## 5. EL AGUA COMO BIEN PÚBLICO

Hemos visto que en la Observación general 15 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma que “...el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico”. Esta afirmación, por un lado, deja ver que no se debe considerar el agua como una mercancía más, y, por otro lado, puede ser poco precisa en cuanto a la caracterización como bien.

Con frecuencia se oye hablar del agua como bien público, incluso del agua como bien público global. ¿A qué nos referimos?

Siguiendo la teoría relativa a bienes públicos de los profesores José María Marín-Quemada y Javier García Verdugo, la categoría general de los bienes públicos viene definida porque sus beneficios externos deben tener un fuerte carácter público y para ello el consumo del bien debe ser no rival y no exclusivo.

- Hablamos de un bien de consumo no rival, o inagotable, cuando una unidad de ese bien puede ser consumida por un individuo sin aminorar las oportunidades de consumo de esa unidad por parte de otras personas. Por ejemplo, las tareas de protección ciudadana que realiza la policía.
- Hablamos de un bien de consumo no exclusivo cuando el propietario o usuario no puede impedir, sin un coste excesivo, que otras personas reciban los beneficios del bien. Por ejemplo, el alumbrado público.

Así pues, al hablar de un bien público en sentido estricto (bien público puro) sus beneficios deben ser no rivales y no exclusivos. Los bienes que cumplen sólo parcialmente uno o ambos criterios (no exclusividad y no rivalidad) reciben el nombre de bienes públicos impuros.

Los recursos hidrológicos se caracterizan por tener un consumo no exclusivo y rival porque su utilización reduce la posibilidad de que sean utilizados por otros beneficiarios

Curiosamente, el término rival proviene del latín “rivus”, arroyo o riachuelo. Su origen etimológico está vinculado al agua. Un rival era alguien que utilizaba la misma fuente de agua que los de la orilla opuesta y de ahí surgía la idea de peligro, de rivalidad.

Hemos dicho que el agua es un bien rival, es decir, su utilización reduce la posibilidad de que sea utilizado por otros beneficiarios. Como hemos visto, existe el derecho humano de acceder al agua especialmente para usos personales y domésticos pero resulta que el bien necesario para llenar de contenido ese derecho es un bien limitado y rival.

El consumo de agua o incluso el deterioro de este recurso, realizado a través de usos que no entran en los protegidos por el derecho humano al agua, rivaliza, es decir, limita o condiciona el ejercicio presente o futuro del derecho al agua.

En ese contexto, surgen algunas cuestiones importantes.

1. ¿Es respetuoso con los derechos humanos el hecho de gestionar del mismo modo los diferentes usos del agua? ¿Es coherente con este derecho humano permitir que la utilización del agua para el crecimiento económico rivalice con el uso del agua para la vida? En efecto, en algunas ciudades españolas las tarifas del agua para uso doméstico son más altas que las tarifas para uso industrial.
2. ¿Es coherente con la obligación de proteger y garantizar el derecho humano al agua que se toleren determinadas prácticas contaminantes o sobreexplotaciones de acuíferos?
3. ¿Se puede confiar el servicio de agua para consumo humano a una lógica puramente de mercado?

La respuesta a alguna de las preguntas la podemos encontrar en la Observación general 15:

- El modo en que se ejerza el derecho al agua debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.
- Los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas oportunas para evitar que se exploten de forma no equitativa los recursos de agua.
- Todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de equidad a fin de asegurar que estén al alcance de todos, incluidos los grupos sociales desfavorecidos.
- Los Estados deben adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre.
- Los Estados deben abstenerse de cualquier medida que obstaculice directa o indirectamente el ejercicio del derecho al agua potable en otros países.
- Las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, deberán tener en cuenta el derecho al agua en sus políticas

de préstamo, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y otros proyectos de desarrollo, de manera que se promueva el disfrute del derecho al agua.

Otro concepto que se le aplica al agua es el de **bien público global**. Para que un bien público se considere global debe cumplir dos condiciones:

- Sus beneficios deben tener un fuerte carácter público, deben ser no rivales y no exclusivos.
- Sus beneficios deben ser prácticamente universales, es decir la humanidad globalmente considerada, sin discriminar a ninguna generación ni presente ni futura.

El agua no se adapta totalmente a este concepto de bien público global. Por ejemplo, las aguas subterráneas, los ríos y los lagos pueden considerarse como bienes públicos regionales no exclusivos y en parte rivales.

## 6. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

### 6.1. Obligaciones legales de carácter general

La OG 15 señala que, si bien el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé la aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que representan los limitados recursos disponibles, también impone a los Estados Partes diversas obligaciones de efecto inmediato, tales como el ejercicio del derecho sin discriminación alguna, el deber constante y continuo de avanzar con la mayor rapidez posible hacia la plena realización del derecho al agua.

Además, en el caso de que los Estados adopten medidas deliberadamente regresivas con respecto al derecho al agua, *“corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras un examen sumamente exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas”*.

### 6.2. Obligaciones legales específicas

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al agua impone tres tipos de obligaciones a los Estados Partes:

- “La obligación de **respetar** exige que los Estados Partes se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua”, lo que significa, entre otras cosas, el abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua, tales como la contaminación, la destrucción de infraestructuras de suministro de agua, como medida punitiva, por ejemplo en caso de conflictos armados.

Esta práctica, además, viola el derecho internacional humanitario que obliga a los Estados a proteger “las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de regadío”.

- “La obligación de **proteger** exige que los Estados Partes impidan a terceros que menoscaben el disfrute del derecho al agua. Por terceros se entiende particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre”.

La obligación comprende, entre otras cosas, la adopción de medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, pozos y otros sistemas de distribución de agua.

La obligación de **cumplir** engloba las obligaciones de facilitar, promover y garantizar.

**La obligación de facilitar** exige que los Estados Partes adopten las medidas positivas necesarias para que los particulares y las comunidades puedan ejercer el derecho.

**La obligación de promover** impone a los Estados medidas para que se difunda la información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes y la reducción de las pérdidas de agua.

**La obligación de garantizar** obliga a los Estados a hacer efectivo el derecho al agua en los casos en los que los particulares o las comunidades no estén en condiciones o no puedan ejercer por sí mismos ese derecho.

Para garantizar que el agua sea asequible los Estados Partes deben adoptar medidas políticas adecuadas en materia de precios. Al respecto, la OG 15 establece que “*Todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos*

*los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos”.*

**SUMINISTRADORES DE AGUA INDEPENDIENTES: PROTAGONISTAS IMPORTANTES PERO COSTOSOS EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS**

Ciudad	Hogares abastecidos por suministradores independientes (%)	Precio promedio (US\$/metro cúbico)		
		Suministradores independientes	Servicio Público	Tipo de suministrador
Córdoba, Argentina	15-20	1,25-2,50	0,54	Red
Asunción, Paraguay	30	0,30-0,40	0,40	Red pequeña
Barranquilla, Colombia	20-25	5,50-6,40	0,55	Transportistas
Ciudad de Guatemala	>32	2,70-4,50	0,42	Transportistas
Lima, Perú	26-30	2,4	0,28	Transportistas

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2006.

Asimismo, los Estados deben velar para que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre. Para ello, deben adoptar estrategias y programas tendentes a reducir y eliminar la contaminación de las cuencas hidrográficas, vigilar las reservas de agua, procurar el uso eficiente del agua por parte de los consumidores, reducir las pérdidas de agua en las canalizaciones ...

Por último, los Estados deben garantizar que todas las personas tengan acceso a servicios de saneamiento adecuados no solo por la importancia fundamental para la dignidad humana, sino porque constituye uno de los principales mecanismos para proteger la calidad de las reservas de agua potable.

**6.3. Obligaciones internacionales**

Se establece que para cumplir las obligaciones internacionales en relación con el derecho al agua, los Estados Partes deben abstenerse de tomar cualquier medida que obstaculice directa o indirectamente el ejercicio de tal derecho en otros países, sean sus propios ciudadanos o las empresas.

Los Estados Partes desarrollados tienen la responsabilidad de ayudar a los países empobrecidos. Asimismo, deberán velar para que en los acuerdos internacionales se preste la atención debida al derecho al agua, en especial los acuerdos relativos al comercio.

Los Estados Partes deberán abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes que impidan el suministro de agua, así como los bienes y servicios esenciales para garantizar el derecho al agua. El agua no debe utilizarse jamás como instrumento de presión política y económica.

**INFORME ANUAL DE LA ALTA COMISIONADA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL ALCANCE Y CONTENIDO DE LAS OBLIGACIONES RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS CONCERNIENTES A ACCESO A AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN EL MARCO DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS. (Agosto 2007)**

El informe se realiza respondiendo a la decisión 2/104 de 27 de noviembre de 2006 del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho humano al agua en la que el Consejo solicitaba a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos la realización de un estudio sobre el alcance y contenido de las obligaciones relativas al derecho humano al agua y saneamiento. Para dicho informe se han tenido en cuenta las opiniones no solo de los Estados sino también de las ONG, instituciones nacionales de derechos humanos, expertos y representantes del sector privado.

El informe revisa las obligaciones internacionales derivadas del derecho humano al agua y saneamiento y hace especial hincapié en las áreas que necesitan mayor precisión. Finaliza con conclusiones y recomendaciones.

En las conclusiones se señala la importancia del acceso a agua y saneamiento en el ámbito internacional reconocida por gobiernos, ONG, organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil, todos ellos partidarios de tratar el acceso a agua y saneamiento en el marco de los derechos humanos. Prueba del creciente interés por el tema es la consideración del acceso al agua y saneamiento en los ODM y el paulatino reconocimiento como derecho humano en las constituciones y sistemas legislativos nacionales, reforzando así su reconocimiento jurídico.

La alta comisionada cree que ha llegado el momento de considerar el acceso a agua y saneamiento como un derecho humano, definido como el derecho al acceso, en condiciones de igualdad y no discriminación, a una cantidad de agua suficiente para uso personal y doméstico –bebida, aseo

personal, lavado de ropa, preparación de alimentos e higiene personal y doméstica- para llevar una vida sana y saludable. Los Estados deberían priorizar los usos personales y domésticos y asegurar la calidad y cantidad suficiente, disponible para todas las personas a una distancia razonable de los hogares.

En cuanto a la cantidad, en el informe se señala que depende de cada Estado la determinación del mínimo necesario para cubrir las necesidades personales y domésticas; sin embargo, la alta comisionada sugiere tener en cuenta las cantidades establecidas por la Organización Mundial de la Salud, entre 50 y 100 litros diarios por persona y día.

La alta comisionada señala que es necesario profundizar en determinados aspectos de las obligaciones relativas a derechos humanos inherentes al acceso a agua y saneamiento, concretamente, las obligaciones relacionadas con el acceso a saneamiento; las inherentes a la elaboración de una estrategia nacional de agua y saneamiento; la regulación del sector privado en el ámbito del suministro privado de agua y saneamiento; los criterios para proteger el derecho al agua y saneamiento en caso de desconexión; y obligaciones específicas de las autoridades locales.

Asimismo se señala en el informe que quedan pendientes temas de debate, tales como si el derecho a agua y saneamiento es un derecho en sí mismo o se deriva de otros derechos humanos; la priorización de los diversos usos del agua; la interconexión con otras leyes internacionales, como las derivadas del comercio e inversiones internacionales.

#### 6.4. Obligaciones básicas

Las obligaciones básicas en relación con el derecho al agua son, entre otras, las siguientes:

- Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir enfermedades.
- Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados.
- Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener agua.
- Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a servicios de saneamiento adecuados.

## EL PROTOCOLO FACULTATIVO AL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: UNA HERRAMIENTA NECESARIA

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es el instrumento internacional más completo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales y goza de un amplio reconocimiento. A día de hoy ha sido ratificado por 153 Estados. Sin embargo, la materialización de tales derechos es compleja y prueba de ello es el hecho de que hay Estados que no los reconocen como exigibles y niegan la viabilidad de determinados derechos subjetivos basándose en limitaciones financieras y económicas.

En opinión de Gregorio Peces-Barba, el objetivo de los mencionados derechos *“es la igualdad a través de la satisfacción de necesidades básicas sin las cuales muchas personas no podrían alcanzar los niveles de humanidad necesarios para disfrutar los derechos individuales, civiles y políticos, para participar plenamente en la vida política y para disfrutar de sus beneficios”*.

La realización de los derechos económicos, sociales y culturales es escasa y los Estados olvidan que se trata de derechos humanos y que, en consecuencia, son universales, inviolables e inalienables. Según afirma María Elena Rodríguez, actual coordinadora de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *“esos derechos fundamentales vinculan a los órganos estatales considerados como un todo. Vinculan al Poder Ejecutivo que tendrá que respetar los derechos humanos y, al mismo tiempo, proponer y realizar las políticas públicas necesarias para la satisfacción de los derechos sociales. Vinculan al Poder Legislativo que deberá legislar en el sentido de, preservando los valores y buscando los referidos objetivos, proteger los derechos sociales fundamentales. Y, por fin, vinculan también al Poder Judicial que, al decidir, tendrá que tener en cuenta los principios y objetivos de estos derechos fundamentales”*.

La aplicación de los derechos civiles y políticos cuenta ya, además de con un sistema de protección más intensa según establece el art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), con una herramienta útil, a saber, la existencia del correspondiente protocolo facultativo, aprobado hace más de 30 años, que implica que cualquier Estado que lo suscriba reconoce la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado y que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto por parte de ese Estado. Toda persona que

alegue una violación de cualquiera de sus derechos enumerados en el PIDCP y que haya agotado todos los recursos internos disponibles, podrá someter a la consideración del Comité una comunicación escrita que éste examinará, de acuerdo con el Protocolo Facultativo, tomando en cuenta toda la información escrita que le hayan facilitado el individuo y el Estado Parte interesado.

Sin embargo, para los derechos económicos, sociales y culturales, además de que el sistema de protección previsto por el PIDESC es mucho más débil, el proyecto de protocolo facultativo del PIDESC se encuentra todavía en fase de discusión en las Naciones Unidas. Desde hace más de diez años existe un grupo de trabajo *ad hoc*, que surgió a raíz de las indicaciones de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) y cuyo mandato actual ha sido encomendado por la Resolución 1/3 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que decidió en junio de 2006 extender por un período de dos años el mandato del grupo de trabajo de composición abierta. Este grupo está presidido por Catarina de Albuquerque. España apoya la redacción de tal protocolo y participa en el grupo de trabajo.

Según señala Silvia Escobar, embajadora de España en misión especial para las cuestiones referentes a los derechos humanos, la redacción del protocolo facultativo *“permitiría aclarar las obligaciones de los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo que sería muy positivo, ya que uno de los argumentos que se oponen al desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales es la supuesta falta de claridad de las obligaciones. El desarrollo de una jurisprudencia internacional en esta materia permitiría igualmente reformar las jurisdicciones nacionales. El Protocolo permitiría formular reclamaciones, exigir reparaciones en caso de violación de los derechos y las víctimas que no pudieran ser oídas en el plano nacional tendrían una vía de recurso al internacional, una vez agotados los recursos internos. En aquellos Estados que tuvieran un déficit democrático o un poder judicial débil, la existencia de un protocolo podría ayudarles a mejorar la situación, pues, la responsabilidad última incumbe al Estado”*.

La aprobación de un Protocolo Facultativo al PIDESC supondría la posibilidad de que las personas se pudieran dirigir a un comité internacional ante la supuesta violación de sus derechos económicos, sociales y culturales por parte de los Estados parte del PIDESC que suscribieran dicho protocolo.

Actualmente, el mencionado grupo de trabajo de composición abierta del protocolo facultativo está trabajando sobre un borrador elaborado por su presidenta, Catarina Albuquerque. En este bo-

rrador se contempla dotar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la potestad para realizar investigaciones y para recibir comunicaciones similares a las previstas en el protocolo facultativo del PIDCP (aunque, dadas las diferencias entre el PIDCP y el PIDESC, al examinar las comunicaciones, el Comité DESC debería evaluar en qué grado son razonables las medidas adoptadas por el Estado Parte, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente y por todos los medios apropiados la plena efectividad de los derechos reconocidos en el PIDESC).

El proyecto de protocolo incorpora la novedad de que las comunicaciones puedan ser presentadas no sólo por personas individuales sino también por grupos de afectados o incluso por ONG que tengan reconocido el status consultivo ante el ECOSOC. Además incorpora la posibilidad de que el Comité promueva soluciones amigables entre las partes.

También se contempla la posibilidad de un procedimiento interestatal que permitiría que el Comité DESC tenga competencia para recibir y examinar las comunicaciones en las que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple sus obligaciones dimanantes del PIDESC.

El largo camino para la consecución del protocolo se ha iniciado; sin embargo, la lentitud de los debates para alcanzar acuerdos demora la consecución de un instrumento útil para hacer exigibles los derechos económicos, sociales y culturales.

P.s.: El día 7 de abril de 2008 se cerró en Ginebra el texto del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, quedando pendiente su aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas.

## 7. EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) derivan de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, aprobada por la mayor concentración de jefes de Estado de la historia, en el año 2000. La Cumbre del Milenio supuso una síntesis de muchas declaraciones, planes de acción, cumbres internacionales y demás instrumentos utilizados por la comunidad internacional, en el ámbito de las Naciones Unidas que jalonaron los años 80 y 90.

La Declaración del Milenio compromete a todos los países del mundo, ricos y empobrecidos, a hacer todo lo posible para erradicar la pobreza, promover la dignidad humana y la igualdad y alcanzar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental. Todo ello antes del año 2015.

Los ODM son 8 –erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la educación primaria universal, promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo–, cada uno de los cuales tiene metas concretas. Se trata de unos objetivos mínimos que deberían ser alcanzados en el año 2015. Sin embargo, según las Naciones Unidas, las perspectivas de cumplimiento no son muy esperanzadoras.

Por lo que se refiere al agua, dentro del ODM 7 –garantizar la sostenibilidad ambiental– la meta 10 establece *“reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico”*.

La meta 10 es clave para alcanzar otros objetivos porque el acceso a agua y saneamiento salva vidas, evita enfermedades, facilita la educación y, en última instancia, puede liberar de la pobreza. Sin embargo, incluso si se consigue la meta, más de 800 millones de personas quedarán sin acceso a agua potable en 2015 y 1.800 millones sin servicios de saneamiento, según el PNUD.

Según el informe de Naciones Unidas sobre perspectivas de consecución de los ODM –2007– por lo que se refiere a la meta 10, la mitad de la población de los países en vías de desarrollo carece de formas básicas de saneamiento, por tanto, la consecución de dicha meta exigirá un gran esfuerzo.

Según el mencionado informe, 1.600 millones de personas necesitarán acceder a saneamiento mejorado durante el periodo comprendido entre 2005 y 2015. De seguir la actual tendencia, unos 600 millones de personas se quedarán fuera del ODM 7.

La situación de África subsahariana es alarmante porque el número de personas que carecen de acceso a agua y saneamiento no solo no disminuye sino que aumenta. Los únicos países que han avanzado en acceso al agua y saneamiento son Senegal y Uganda.

Los ODM son un punto de referencia para medir el avance de la aplicación del derecho humano al agua, derecho que no debe quedar escrito en textos constitucionales y en legislaciones naciona-

les, sino que debe corresponderse con el derecho a un suministro de agua asequible, accesible y seguro, según el PNUD.

Desde el citado organismo se aboga por desarrollar un plan mundial de acción, ya que no se puede acelerar el progreso en el sector agua manteniendo la actual fragmentación de esfuerzos. En el ámbito de NU, por ejemplo, 23 organismos se ocupan del agua. El agua necesita una respuesta internacional global, como la ha habido frente al sida, por ejemplo.

## 8. MUJERES, NIÑAS Y DERECHO AL AGUA

En la Observación general 15 se establece la obligación de los Estados Partes de garantizar el ejercicio del derecho al agua sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, religión, estado..., debiendo prestar especial atención a las personas o grupos de personas que tienen especiales dificultades para ejercer tal derecho, en particular las mujeres por la desproporcionada carga que recae sobre ellas en la obtención del agua, especialmente en los países empobrecidos.

El Informe sobre Desarrollo Humano 1994 sacó a la luz la idea de la seguridad humana con el objetivo de ir más allá de la seguridad nacional, tan protegida y ansiada por los Estados. La seguridad de agua es una parte integral de la seguridad humana y se basa, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2006, en *“que cada persona disponga de un acceso confiable a una cantidad suficiente de agua limpia por un precio asequible para lograr una vida saludable, digna y productiva, al mismo tiempo que se mantienen los sistemas ecológicos que proporcionan agua y también dependen del agua. Cuando no se cumplen estas condiciones o cuando se interrumpe el acceso al agua, la gente afronta grandes riesgos para la seguridad humana causados por un mal estado de salud y la interrupción de sus medios de sustento”*.

La seguridad del agua es un principio fundamental de la justicia social: el referido a la igualdad de la ciudadanía, porque una mujer o una niña que dedica muchas horas al día para ir a buscar agua dispone de menos capacidad para participar en la vida de su comunidad. En el caso de las niñas, se quiebra, igualmente, el principio de igualdad de oportunidades porque deben ausentarse de la escuela las horas destinadas a la recogida de agua. En las zonas rurales de Benín, las niñas de entre 6 y 14 años pasan más de una hora al día para ir a buscar agua, los niños, unos 20 minutos, según señala el PNUD.

En Senegal, Mozambique o Uganda, las mujeres deben caminar hasta 10 kilómetros diarios para ir a buscar agua. En Malawi, las mujeres pasan entre cuatro y cinco veces más tiempo que los hombres en esa tarea.

Según el PNUD, las mujeres en África subsahariana dedican alrededor de 40.000 millones de horas anuales a la recolección de agua, cifra que representa el trabajo de un año para el total de la población activa de Francia.

La búsqueda de agua es parte de la división del trabajo según el género. En los países en desarrollo, atender a los hijos, cuidar a los enfermos y a los ancianos, preparar la comida, preparar la tierra para el cultivo, cultivar, recoger la cosecha son tareas “propias” de las mujeres que conllevan muchos horas de trabajo desiguales para hombres y mujeres.

El tiempo es un componente importante para el desarrollo de las capacidades. Como afirma el PNUD, *“las demandas excesivas de tiempo para el trabajo esencial llevan al agotamiento, reducen el tiempo disponible para el descanso y la atención de los hijos, y limitan las opciones, es decir, reducen las libertades fundamentales de las mujeres. También plantean dilemas de opciones desfavorables. ¿Una mujer debe atender a un niño enfermo o pasar horas buscando agua? Las niñas se deben quedar en casa sin ir a la escuela para buscar agua y así las madres pueden cultivar o generar ingresos? ¿o se las debe enviar a la escuela para que adquieran las habilidades y los conocimientos necesarios para escapar de la pobreza?”*

Por otra parte, las mujeres no deberían ser discriminadas en los procesos de toma de decisiones en todo lo relacionado con el agua y saneamiento, discriminación que resulta habitual en muchos de los países en desarrollo.

En el Turkestán ruso, según relata el periodista Ryszard Kapuscinski en El imperio, *“El agua era objeto de especulación, una mercancía del mercado negro. Especulando con ella, la gente ganaba grandes fortunas o se arruinaba. En aquel entonces se impuso una serie de costumbres que solo la Revolución logró abolir. Reservada para hombres casados, la mujer no tenía derecho al agua. El que acababa de ser padre de un hijo varón, lo casaba con una muchacha adulta. Como hombre casado, al recién nacido le correspondía una ración de agua. Era la manera de enriquecerse de aquellas familias en cuyo seno nacían muchos varones. Solo en 1925, el Primer Congreso de los Soviets del Turkestán se promulgó el revolucionario decreto en virtud del cual se prohibía los matrimonios de recién nacidos y se otorgaba a la mujer el derecho al agua”*.

## CONCLUSIONES

*“Los derechos humanos no son optativos. Tampoco son una disposición legal voluntaria que se adopta o se abandona según el capricho de cada gobierno. Son obligaciones exigibles que reflejan valores universales y conllevan responsabilidades por parte de los gobiernos. Aún así, el derecho humano al agua se viola con impunidad de manera generalizada y sistemática y son los derechos humanos de la población pobre los que sufren los abusos más graves” –Informe sobre Desarrollo Humano 2006-.*

- El derecho al agua condiciona el disfrute de otros derechos, el primero, el derecho a la vida.
- *“Hacer cumplir el derecho humano al agua es un fin en sí mismo y un medio para dar fundamento a los derechos más amplios de la Declaración Universal de Derechos Humanos”.* Informe sobre Desarrollo Humano 2006.
- El ejercicio del derecho al agua y saneamiento marca la impactante separación entre los países ricos y los empobrecidos.
- El derecho humano de acceso al agua potable no ampara todos los usos del agua.
- La protección del derecho al agua es muy débil, porque, como ocurre con todos los derechos económicos, sociales y culturales, no hay una obligatoriedad inmediata de protección y garantía por parte de los Estados, sino una efectividad progresiva.
- El derecho al agua debe ser garantizado a las generaciones futuras. La forma en que son explotadas las aguas superficiales y subterráneas puede poner –de hecho está poniendo- en peligro la sostenibilidad de los sistemas hídricos y por tanto el derecho al agua de las generaciones futuras.

## SEGUNDA PARTE

# El derecho al agua potable en Nicaragua

## INTRODUCCIÓN

Con objeto de avanzar en el conocimiento del derecho humano al agua, en los términos asumidos en la Observación General 15, se ha realizado un estudio de caso que aborda de forma parcial esta problemática en Nicaragua, ya que el análisis que se desarrolla a continuación tiene en cuenta tan solo una de las dos componentes de este derecho, cual es el acceso al agua potable, dejando para futuros estudios el estudio del saneamiento.

Se analiza, en primer lugar, una aproximación general al problema de los recursos hídricos en Nicaragua en el contexto nacional para, después, centrarse en el análisis del abastecimiento del agua potable en Jinotega; esta decisión se justifica sobre la base de que se ha considerado a este Departamento como representativo de la importancia que la implementación del derecho al agua tiene en el sector rural, sin obviar la del urbano.

Los estudios previos, toma de datos y entrevistas con diversos agentes activos en la gestión del recurso fueron realizados, durante julio y agosto de 2007, por Carlos Plaza, Estela Izquierdo y Montserrat Herranz, quienes prepararon, asimismo, los primeros borradores de este estudio de caso y participaron activamente en su redacción final. Toda esta actividad fue posible gracias al apoyo fraternal de la Asociación de Educación y Comunicación *La Cuculmeca* y, en especial, de Harmhel Antonio Dalla Torre Salguera.

## 1. EL AGUA EN NICARAGUA

### 1.1. Contexto general

Nicaragua, con una superficie de 130.373,47 km<sup>2</sup> es el país más extenso de América Central. Según el censo de 2005<sup>(1)</sup>, cuenta con una población de casi cinco millones y medio de habitantes desigualmente repartidos en su territorio: en la región del Pacífico, que concentra más del 54% de la población, la densidad es de 151,7 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que en la del Caribe, con el 14% de la población, la densidad es de tan solo 10,5 habitantes por kilómetro cuadrado. Por su parte, la región del centro interior, que alberga al 31% de la población nicaragüense, tiene una densidad de 48,3 habitantes/km<sup>2</sup>.

(1) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Censo Nacional de Población 2005. 2006. Managua.

La relevancia de la región del Pacífico en cuanto la concentración demográfica se debe a que históricamente ha sido la principal demandante de mano de obra para las plantaciones de monocultivos y es donde se ha asentado la incipiente actividad industrial; además, aquí se ubica Managua, la capital del país. Cabe resaltar, no obstante, que recientemente la región del Caribe ha experimentado un incremento notable de la población, desde 166 mil habitantes en 1971 hasta 716 mil en 2005, motivado, principalmente, por el avance de la denominada *frontera agrícola*; a pesar de esta circunstancia, sigue siendo una región con grandes deficiencias en infraestructuras de comunicación y dotación de servicios básicos.

Según el censo de 2005, a pesar del crecimiento de la población urbana, la rural representa nada menos que el 44,1%, con todo lo que ello supone de mayores niveles de precariedad en las coberturas a los servicios básicos, incluyendo el acceso al agua y saneamiento. En este contexto, se ha determinado (INEC 2006) que el 80% de la población rural tiene servicios insuficientes mientras que, a nivel nacional, tan solo el 34% de la población nicaragüense tiene cubiertas sus necesidades básicas.

Se estima<sup>(2)</sup> que en Nicaragua el nivel de pobreza extrema alcanza al 45,5% de la población –personas que subsisten con menos de un dólar al día–, mientras que el de pobreza –menos de \$2 diarios–, es el 79,9%; se verifica que el 20% de la población más rica concentra el 47% del consumo nacional y el 20% más pobre tan solo el 6%<sup>(3)</sup>. El índice de Gini que, en 2006, el índice de Gini que le correspondió a Nicaragua fue de 43,1 (PNUD 2007).

En términos económicos, Nicaragua es el país centroamericano con el menor producto interior bruto que, en 1996 alcanzó la cifra de 5.300 millones de dólares<sup>(4)</sup>; en términos de PIB per cápita, también es el más bajo de la región con 835 dólares a precios constantes. Además, tiene la menor tasa de crecimiento económico de Centroamérica, con el 3,7%.

Por otra parte, Nicaragua es el cuarto país con el índice de desarrollo humano más bajo de América Latina (PNUD 2007) ya que ocupa el puesto 110, solo por encima de Honduras (115), Bolivia (117) y Haití (146).

(2) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 2007 -2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido. 2007. Nueva York.

(3) Gómez, Ligia Ivete et al. Institucionalidad para la gestión del agua en Nicaragua. Instituto de investigación y desarrollo (NITAPAN). 2007. Managua.

(4) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007. 2007. Santiago de Chile.

Según estudios recientes<sup>(5)</sup>, la tasa de desempleo abierto a nivel nacional disminuyó del 5,6% en 2005 al 5,2% en 2006 y el salario real ascendió un 3,6%, sobre todo en virtud del aumento de las remuneraciones en el sector público. Sin embargo, cabe resaltar que los niveles de subempleo y de participación en el mercado informal son altos, del 33,3% y el 63,3%, respectivamente, y que, a pesar de los ajustes aprobados en 2006, el salario medio mínimo oficial cubría en 2006 solo el 52,8% del costo de la canasta básica.

El crecimiento económico experimentado en 2006 se apoyó, sobre todo, en el sector financiero, la industria manufacturera y el comercio; es de resaltar el apreciable incremento de la producción de las empresas ubicadas en las zonas francas (37,4%), mientras que el valor agregado de la construcción, la minería y la pesca acusó una desaceleración o incluso una contracción (CEPAL 2007b).

Por último, cabe llamar la atención sobre la importancia que la deuda externa tiene en la economía nicaragüense; en 2006 se dedicó el 3,5% del PIB a satisfacerla, lo que representó el 6,9% de las exportaciones totales en bienes y servicios (CEPAL 2007). En todo caso, las iniciativas para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y para el alivio de la deuda multilateral se tradujeron en una reducción de la deuda pública externa en términos del PIB de un 110% a un 85% (CEPAL 2007 b).

## 1.2. Caracterización general de los recursos hídricos

### A. Recursos

Al igual que la población, los recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos, están irregularmente distribuidos en el territorio nicaragüense, tal como queda patente en el cuadro 1, en el que se reflejan los recursos disponibles en las tres regiones en las que se ha dividido el país: Pacífico, Central y Atlántico<sup>(6)</sup>.

CUADRO 1. RECURSOS HÍDRICOS DISPONIBLES

Región	Recursos superficiales (hm <sup>3</sup> )	Recursos subterráneos (hm <sup>3</sup> )	Total (hm <sup>3</sup> )
Pacífico	4.023,0	2.862,0	6.885,0
Central	18.798,0	172,3	18.970,3
Atlántico	72.192,0	30,0	72.222,0
<b>TOTAL</b>	<b>95.013,0</b>	<b>3064,3</b>	<b>98.077,3</b>

(5) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007. 2007 b. Santiago de Chile.

(6) Organización Panamericana de Salud (OPS) et al. Análisis sectorial del agua potable y saneamiento de Nicaragua. 2004. Managua.

Se verifica que el mayor volumen de recursos superficiales está disponible en la región del Atlántico, mientras que en la del Pacífico son los recursos subterráneos los que predominan; esta circunstancia es coherente con la superficie abarcada por las cuencas afluentes al Caribe, que es de 117.420,33 km<sup>2</sup>, frente a la de las cuencas que vierten al Pacífico, que suman una extensión de tan solo 12.183 km<sup>2</sup>. Como reflejo de la morfología del territorio, los ríos del Pacífico son cortos, con pendientes relativamente importantes y de caudal irregular, mientras que los Atlánticos son caudalosos y con un régimen hidrológico más regular.

Resulta que la región del Pacífico, que tiene el menor volumen de recursos superficiales, es, precisamente, la de mayor densidad demográfica y donde se localizan las mayores demandas.

Los dos grandes lagos del país son el Nicaragua (también denominado *Cocibolca*), con una superficie de 8.143 km<sup>2</sup>, y el Managua (*Xolotán*), de 1.052 km<sup>2</sup>. El Lago Nicaragua por sí solo tiene potencial para abastecer de agua potable a todo el país, aunque, debido a la contaminación a la que ha estado sometido, motivada por vertidos industriales y de aguas servidas no tratadas, así como por el resultado de las prácticas agrícolas –contaminación difusa–, resulta que en la actualidad ningún municipio nicaragüense es abastecido de forma segura desde este lago. En general, en las zonas más densamente pobladas es frecuente que las ciudades no cuenten con sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales, por lo que se vierten directamente en las masas de agua superficiales comprometiendo su calidad; por este motivo es cada vez más frecuente que se recurra al aprovechamiento de los recursos subterráneos como fuente de abastecimiento (OPS et al 2004).

A problemas similares se enfrentan los lagos artificiales, entre los que destaca, por su importancia y extensión (51 km<sup>2</sup>), el de Apanás, en el Departamento de Jinotega, en el que, además de la contaminación por agroquímicos, el bajo nivel de embalse que ha tenido en tiempos recientes ocasiona que su capacidad de generación de energía hidroeléctrica –su principal uso–, haya disminuido notablemente pasando de producir cerca de 50 MW –su generación máxima con el embalse al 100%– a unos 5MW en la actualidad.

De las 21 cuencas hidrográficas identificadas en Nicaragua, tres –ríos Coco, Negro y Choluteca– son compartidas con Honduras, y una, la del río San Juan, lo es con Costa Rica; no existe tratado de cooperación alguno con ninguno de los países limítrofes que esté destinado exclusivamente a la gestión conjunta de las cuencas compartidas. En junio de 2006 se formalizó un acuerdo entre Nicaragua y Honduras para potenciar la Reserva Biológica Transfronteriza que contempla la existencia de las cuencas compartidas.

Con Costa Rica existe actualmente un contencioso que afecta al río San Juan, que tiene su origen en el Tratado de Límites (1858), en el que se establece la línea fronteriza entre los dos países a 50 m al sur del río. Fue impugnado por Costa Rica en septiembre de 2005, al solicitar que la frontera se situase en la línea equidistante entre ambas orillas; al respecto argumenta la imposibilidad de ejercer los derechos que ostenta sobre el Río San Juan, así como de cumplir los compromisos adquiridos con Nicaragua. La cuestión de fondo son los conflictos migratorios (el río es un punto de inmigración de nicaragüenses que tratan de entrar en Costa Rica) y el control del río como vía comercial. El contencioso se encuentra en la actualidad en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, pendiente de la réplica costarricense (a presentar el 15 de enero de 2008), y la consiguiente réplica nicaragüense (15 de julio de 2008).

## B. Demandas

En el cuadro 2 se refleja la distribución sectorial de la demanda de agua en Nicaragua (OPS et al 2004) en las tres regiones en las que se ha caracterizado Nicaragua; aunque se distinguen las demandas más importantes -asociadas al riego, energía, consumo humano, ganado e industria, y la ecológica-, también existen otras de menor relevancia en la actualidad, como son las asociadas al turismo, la acuicultura y la navegación.

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS DEMANDAS DE AGUA

Región	Demanda (hm <sup>3</sup> )						Total sin ecológica
	Riego	Doméstico	Ganado	Industria	Energía	Ecológica	
Pacífico	977,8	218,0	29,3	12,0	-	288,0	1.237,1
Central	522,0	72,0	45,0	-	481,0	535,0	1.120,0
Atlántico	-	5,0	-	-	-	17.681,0	5,0
TOTAL	1.499,8	295,0	74,3	12,0	481,0	18.504,0	2.362,1

La franja del Pacífico, aún siendo la zona menos extensa, soporta la mayor demanda de agua para riego –cultivos de banano, caña de azúcar, algodón, entre otros–, y para consumo doméstico; esta circunstancia es verosímil si se tiene en cuenta que es la zona con mayor población del país. La zona Central presenta las mayores demandas para ganadería y aprovechamiento hidroeléctrico, debido a los embalses de Apanás (Jinotega), Las Canoas (Departamento de Boaco) y Santa Bárbara (Matagalpa), mientras que la región Atlántica tiene, con gran diferencia, las mayores demandas ecológicas.

En términos globales, los usos agropecuarios son, con diferencia, los más significativos ya que suponen el 67% de las demandas totales exceptuando las ecológicas, seguidos de los asociados con la energía (20%), los domésticos (12%) y los de la industria (1%). Con objeto de aportar una apro-

ximación general de las demandas de agua en Nicaragua, a continuación se caracterizan, de forma sintética, los usos del agua anteriores.

## B1. Uso para consumo humano. Agua potable

En el cuadro 3 se reflejan los volúmenes de agua potable producidos y los consumidos y facturados en Nicaragua entre 1994 y 2007, desagregados en los sectores residencial, comercial, industrial y el institucional, asociado a las dependencias gubernamentales<sup>(7)</sup>.

CUADRO 3. AGUA POTABLE

Año	Volumen de producción (hm <sup>3</sup> )	Consumo facturado (hm <sup>3</sup> )								Pérdidas	
		Residencial		Comercial		Industrial		Gobierno		Total	
1994	177.60	85.11	86%	5.10	5%	0.81	1%	8.30	8%	99.32	44%
1995	182.75	85.33	87%	4.68	5%	0.71	1%	7.04	7%	97.77	47%
1996	184.76	86.67	88%	4.63	5%	0.72	1%	6.97	7%	98.99	46%
1997	203.78	88.55	88%	4.56	5%	0.74	1%	7.17	7%	101.02	50%
1998	207.74	95.96	88%	4.90	4%	0.78	1%	7.86	7%	109.50	47%
1999	208.17	92.62	88%	5.44	5%	0.71	1%	6.69	6%	105.46	49%
2000	224.02	94.56	88%	5.69	5%	0.74	1%	6.90	6%	107.89	52%
2001	233.22	96.25	88%	5.86	5%	0.85	1%	6.43	6%	109.38	53%
2002	240.50	94.24	88%	5.96	6%	0.85	1%	6.34	6%	107.39	55%
2003	254.96	96.83	88%	6.55	6%	0.88	1%	5.63	5%	109.89	57%
2004	264.93	98.60	86%	8.85	8%	0.84	1%	6.60	6%	114.89	57%
2005	267.61	99.85	85%	9.87	8%	0.82	1%	7.00	6%	117.53	56%
2006	271.07	103.34	85%	10.74	9%	0.76	1%	6.87	6%	121.71	55%
2007	297.51	113.68	85%	12.49	9%	0.75	1%	7.46	6%	134.39	55%

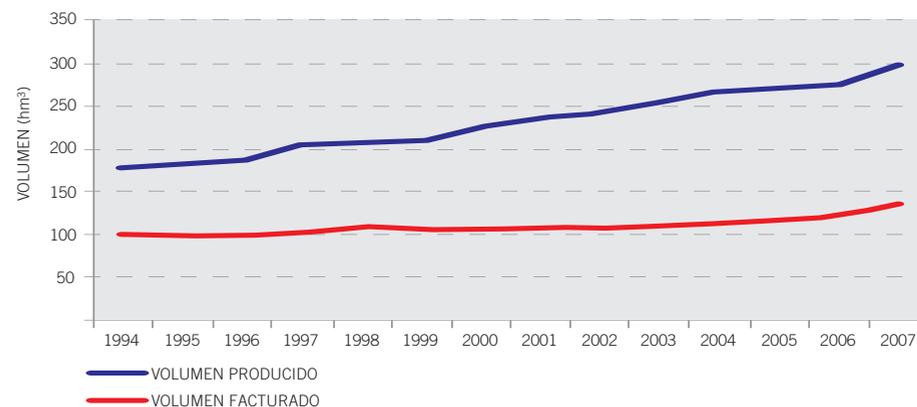
Se verifica que el 85% del agua potable se consume en el ámbito residencial, es decir en los hogares, incluyendo los locales donde se efectúan actividades productivas asociados a la pequeña empresa, así como los servicios del sector informal de la economía. Por su parte, se detecta una disminución en el consumo de agua asociado a los organismos gubernamentales de dos puntos entre 1994 y 2007, cuando alcanzó el 6% del consumo total.

El sector comercial ha experimentado un incremento notable desde 1994, en términos relativos, ya que ha pasado de representar el 5% hasta alcanzar el 9% en 2007. Los consumos asociados a

(7) Banco Central de Nicaragua (BCN). Nicaragua en cifras. 2007. Managua. Ver <http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/indicadores/1-22.htm>.

esta actividad, junto con la industrial –que es el 1%–, están subestimadas tanto porque una parte se contabiliza en el sector residencial, como porque muchas industrias se abastecen de pozos o mediante conexiones ilegales de la red de distribución de agua potable.

Es importante el nivel de pérdidas que se detecta –estimadas como la diferencia entre los volúmenes producidos de agua potable y los facturados–, ya que representa tanto las pérdidas en las conducciones como las asociadas a volúmenes detraídos en conexiones ilegales o irregulares y a la morosidad. En los años más recientes, el porcentaje de pérdidas está en torno al 55%, cifra, sin duda, muy relevante; en la figura siguiente está representada la evolución de los volúmenes de agua producidos y facturados y se puede comprobar que la tasa de incremento de los primeros es sustancialmente mayor que la de los segundos.



## B2. Usos agropecuarios

Los usos agropecuarios son los que consumen más agua; el 66% de las explotaciones agropecuarias disponen de fuentes de agua, bien a partir de tomas directas de cauces o manantiales (90%) o de pozos (30%) (Gómez, Ligia Ivete et al. 2007).

El riego por gravedad es el sistema usado en el 65% de la superficie regada, seguido de la aspersión tradicional (17%) y con pivote (15%). Las zonas regables más extensas están en la región del Pacífico, dedicadas principalmente al cultivo de la caña de azúcar y el maní, y en los valles de Sébaco y Apanás, donde se producen hortalizas. El cultivo de secano se localiza en las regiones del centro norte del país.

## B3. Uso industrial y comercial

La presencia del 90% de las industrias en la zona del Pacífico –especialmente en Managua y León–, explica que sea la región que más agua destina a la industria. El desarrollo de importantes polos industriales alrededor de los dos grandes lagos genera problemas de contaminación como consecuencias de los vertidos sin tratar, especialmente en el Lago Managua. Las principales industrias consumidoras de agua son las de alimentos y bebidas.

Con todo, el consumo industrial y comercial de agua en Nicaragua asciende a unos 12 hm<sup>3</sup> anuales, muy por debajo del consumo doméstico y de la agricultura.

## B4. Generación eléctrica

La generación hidroeléctrica se efectúa en la zona centro, donde las condiciones orográficas son más adecuadas para la construcción de embalses; representa el segundo mayor demandante de agua en el país.

## B5. Otros usos

Otros usos de los recursos hídricos nicaragüenses son el recreativo, pesquero y como vías de navegación. El aprovechamiento de los cuerpos de agua como vías de transporte es posible en los dos grandes lagos del país y en las zonas navegables de los ríos de la vertiente Atlántica, ya que son suficientemente caudalosos; en algunas zonas selváticas, los cauces constituyen la única vía de comunicación.

## 1.3. El marco institucional en la nueva Ley General de Aguas

La Ley General de Aguas (LGA), aprobada el 15 de mayo de 2007, asume que el agua es un *patrimonio nacional*, por lo que se considera que no podrá ser objeto de privatización alguna, directa o indirecta. La Ley tiene como objetivo (Artículo 1) *orientar el manejo de los recursos hídricos en su nivel nacional, regional y local*; para conseguir este fin, asume el marco conceptual de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos potenciando la descentralización de la gestión a través de la creación de organismos de cuenca y de la participación de agentes pertenecientes a niveles subnacionales.

Sin desbaratar el marco anterior, la LGA, crea nuevos órganos para gestionar los recursos hídricos del país, configurando, así, nuevos agentes activos en la gestión del recurso. La tendencia es dotar a los nuevos órganos de facultades amplias y globales, a escala nacional, con el fin de atajar la dispersión orgánico-normativa imperante hasta ahora en el sector. Las nuevas instancias creadas al amparo de la Ley son:

**Consejo Nacional de los Recursos Hídricos (CNRH).** Según el Artículo 21 de la LGA, es la *instancia del más alto nivel y foro de concertación y participación, con facultades asesoras y de coordinación, como de aprobación de las políticas generales, de planificación y seguimiento a la gestión que realiza el ANA (Autoridad Nacional del Agua) en el sector hídrico.* Se configura, por tanto, como instancia máxima y organismo de debate y planificación de las políticas hídricas, donde tienen voz representantes de todos los sectores de la sociedad.

Puede, además, crear un **Comité Técnico Asesor** (Art. 23), compuesto por especialistas en la materia, con el cometido de elaboración de balances hídricos, formulación de Planes Nacionales de Recursos Hídricos (algo inédito en Nicaragua), caracterizar cuerpos de aguas, etc; en definitiva, llevar a cabo funciones técnicas de planificación, evaluación de recursos y aprovechamiento de éstos a nivel nacional.

**Autoridad Nacional del Agua (ANA).** Según el artículo 24, *será el órgano descentralizado del Poder Ejecutivo en materia de agua, con personería jurídica propia, autonomía administrativa y financiera. Esta tendrá facultades técnicas normativas, técnicas operativas y de control y seguimiento, para ejercer la gestión, manejo y administración en el ámbito nacional de los recursos hídricos, de conformidad a la presente Ley y su reglamento.*

Es, además, y para las funciones encomendadas a los Organismos de Cuenca, órgano supletorio de estos allá donde no existan. (Art. 31.2)

El principal anhelo a la hora de crear la ANA fue impulsar la gestión integral y descentralizada de los recursos hídricos a nivel nacional, algo largamente demandado por los sectores interesados y usuarios del agua. De momento, la ANA se encuentra en fase de discusión en la Asamblea Nacional, sin que exista un acuerdo para la designación del director del Organismo, lo que implica un retraso que tendrá como consecuencia que el resto de instancias que la Ley introduce, algunas de ellas, como los distritos de riego, muy provechosas, no pueden funcionar hasta la puesta en funcionamiento de la ANA.

**Organismos de Cuenca.** Dependientes de la ANA, funcionando *como instancias gubernamentales, con funciones técnicas, operativas, administrativas y jurídicas especializadas propias, coordinadas y armonizadas con la ANA para la gestión, control y vigilancia del uso o aprovechamiento de las aguas en el ámbito geográfico de su Cuenca respectiva.* Dado que su creación está sujeta a la petición que la ANA eleve al CNRH, hasta que uno y otro no estén operativos, estos organismos no podrán entrar en funcionamiento.

**Comités de Cuenca.** Son los órganos encargados de impulsar la participación ciudadana en la gestión del recurso hídrico, con la intención de involucrar a todos los usuarios del agua. Sus funciones son

consultivas, de coordinación y concertación entre diferentes organismos, municipios, usuarios de la Cuenca, regiones (tanto Regiones Autónomas como Departamentos) y organizaciones no gubernamentales, cuya inclusión es reflejo de la importancia que tienen en la gestión del recurso en el país.

El número de Comités de Cuenca no se limita a priori, sino que se plantea que serán tantos como sea necesario, previa justificación técnica.

**Registro Público Nacional de los Derechos de Agua.** Se conforma como una instancia separada de la ANA, pero con dependencia económica y administrativa de ésta (art.37). Son inscribibles multitud de actos que están detallados en los artículos 37 y 38 de la Ley.

La inscripción en el Registro atribuye a los derechos de uso y vertido la oponibilidad ante terceros, y acredita la transmisión de la titularidad de los mismos. El Registro es público (Art.40).

**Fondo Nacional del Agua.** Órgano financiero cuyo fin es *coadyuvar al financiamiento de programas y actividades relacionados con la Política, el Plan Nacional de Recursos Hídricos, los planes hidrológicos por cuencas y la restauración de las mismas* (Art. 91). Administra los fondos provenientes del pago de cánones (a los que se refiere el capítulo I del Título VI), multas por infracciones de la LGA, partidas presupuestarias y aportaciones de entidades nacionales o internacionales (Art. 90).

**Distritos de Riego.** Este organismo ha sido una de las demandas tradicionales de los usuarios del sector, que, al fin, se encuentra satisfecha en la Ley. Al igual que sucede con otras instancias que crea la LGA, la instauración de estos distritos de riego está subordinada a la creación de la ANA. Estos distritos se establecen dentro del capítulo III del Título V (uso agropecuario del agua) y están formados por los usuarios (personas naturales o jurídicas) de una Cuenca determinada, con el fin de crear la infraestructura adecuada para el uso del agua para agricultura, ganadería y piscicultura. A pesar de su denominación, los distritos de riego promueven un aprovechamiento compartido del agua entre los distintos usuarios de una Cuenca.

#### 1.4. Actores en la gestión del agua

Debido a que hasta 2007 no se ha contado con una Ley de Aguas, en la administración del recurso hídrico han participado históricamente numerosos actores tanto del sector público como del privado, que se pueden agrupar en (Gómez, Ligia Ivete et al. 2007): 1) ministerios e institutos del gobier-

no central donde están los entes reguladores y prestadores de servicios públicos; 2) órganos de otros poderes del Estado, como la Comisión Ambiental de la Asamblea Nacional y la Procuraduría Ambiental; 3) usuarios organizados en la sociedad civil, donde se encuentran los gremios, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales; 4) cooperación externa; 5) comités comunales y de agua; 6) otros usuarios no organizados como los empresarios privados, entre otros.

### A. Contexto nacional

En el ámbito público, los organismos de coordinación interinstitucional más relevantes son la Comisión Nacional de Recursos Hídricos –participan representantes de siete ministerios e institutos del gobierno–, y la Comisión Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONPAS), que es una instancia de coordinación entre todos los actores involucrados en el sector y coordina a los donantes de agua potable y saneamiento. Además, hay instituciones que intervienen de forma transversal en la gestión de la demanda y la oferta, como el Ministerio del Ambiente y los de Recursos Naturales (Marena), la Procuraduría del Ambiente y los Recursos Naturales y el Ministerio de Salud (Minsa). Organismos con mayor peso en la gestión de la oferta son el Ministerio Agropecuario y Forestal (Magfor) y el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (Ineter), mientras que el Ministerio de Fomento incide más en aspectos relacionados con la demanda.

El Marena juega un papel importante en la planificación, resolución de conflictos y protección del recurso: por su parte, el Minsa tiene la responsabilidad de supervisar la calidad del agua y de los vertidos. El Ineter participa en la planificación del territorio y en la evaluación de los recursos hídricos y el Magfor ejerce funciones de rector, supervisor y ejecutor en temas de la oferta del agua. Los organismos públicos que intervienen en la regulación de usos y demandas son el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Mific) –gestiona los permisos de pozos y las concesiones de agua para usos hidroeléctricos y para la producción de agua potable–, el Instituto Nicaragüense de Energía (INE) –regulador del sector eléctrico–, el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA) –otorga concesiones de exploración, producción y recolección de aguas servidas– y la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL), responsable de la exploración y la producción de agua para abastecimiento y de tratamiento y de la recolección y tratamiento de aguas residuales.

Existe, pues, un número considerable de organismos con responsabilidades compartidas en la gestión, supervisión y ejecución, que configura a las instancias de coordinación interinstitucional como piezas clave para dirimir y resolver los conflictos que puedan surgir. Esta situación se agudiza en el ámbito municipal, donde intervienen nuevos actores con responsabilidades en el agua.

### B. Contexto municipal

En el contexto municipal, además de las instituciones de ámbito nacional, son los gobiernos locales los que juegan un papel preponderante en la gestión del agua, interviniendo tanto en la oferta como en la demanda; este papel se ha visto reforzado por las políticas de descentralización pero, al carecer en muchos casos de recursos financieros, esta función se ve limitada drásticamente.

Esta realidad implica la aparición de nuevos actores que intervienen en la gestión y ejecución de proyectos, y que no son instituciones públicas, como organizaciones no gubernamentales, la cooperación externa y asociaciones gremiales o comunitarias. Específicamente en relación con el abastecimiento de agua potable, si bien ENACAL es la institución responsable de garantizar este servicio, la realidad es que sólo lo realiza en algunas cabeceras municipales, mientras que son diversas organizaciones de la sociedad civil, apoyadas por organismos oficiales como el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), las que ejecutan los acueductos rurales y otras obras de abastecimiento.

En el ámbito rural, los denominados Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS) juegan un papel relevante en la viabilización del acceso al agua potable y saneamiento; se estima que este tipo de organismos funcionan en más de 5.000 comunidades abasteciendo de agua a una población que está en torno al millón de personas<sup>(8)</sup>.

Los CAPS son entidades sin ánimo de lucro, integradas por miembros de las comunidades, y que disponen de una estructura específica, normalmente una junta directiva cuya composición y número de integrantes depende de la importancia del sistema de abastecimiento. En términos generales, las funciones que asumen estos organismos se concretan en gestionar la financiación externa para la ejecución de los sistemas de abastecimiento, viabilizar la ejecución de las obras, garantizar el acceso a las fuentes de recursos, mediar en caso de conflicto entre los miembros de la comunidad y entre éstos y los propietarios de las fuentes y, por último, mantener y conservar el sistema de abastecimiento.

Los Comités de Agua, en su gran mayoría, no tienen personalidad jurídica debido a que no existen procedimientos normados ágiles y económicamente asequibles que permitan subsanar esta circunstancia; la situación anterior compromete la sostenibilidad de los sistemas de abastecimiento, toda vez que no pueden acceder a los fondos de los organismos financieros o de organizaciones de co-

(8) Encuentro de Comités de Agua Potable y Saneamiento. Memoria. 24 y 25 de enero de 2007. Managua.

operación nacionales o internacionales, necesarios para el mantenimiento o ampliación de los sistemas; esta circunstancia también repercute en la imposibilidad de ser titulares de la concesión de las fuentes de agua que alimentan a los sistemas, ni de los terrenos afectados por las infraestructuras.

La carencia de personalidad jurídica por parte de los CAPS limita, asimismo, su funcionamiento administrativo ya que no pueden legalmente cobrar las facturas, mantener cuentas corrientes a su nombre ni acceder a ayudas oficiales. Con objeto de resolver satisfactoriamente la situación descrita, que afecta especialmente a los comités de pequeñas comunidades, se ha planteado la necesidad de impulsar una ley específica de CAPS que incluya un procedimiento expeditivo, económico y accesible que permita dotar a estos organismos de personalidad jurídica.

Esta circunstancia es relevante ya que la situación actual sitúa a las comunidades rurales en una posición de marginalidad y discriminación, que afecta a los sectores más empobrecidos del ámbito rural y contradice las exigencias básicas del derecho humano al agua.

## 2. EL SECTOR ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO

### 2.1. Marco legal y administrativo

Nicaragua no ha sido la excepción en la ejecución de las políticas de descentralización del aparato del estado que impulsaron, durante la década de los años noventa del siglo pasado, los organismos de financiación internacional y los bancos de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo y el propio Banco Mundial; indudablemente, esta dinámica afectó a los organismos encargados de la gestión del agua. A lo largo de 1997 y 1998, el INAA, que hasta entonces era el organismo encargado, según su decreto fundacional, de *planear, diseñar, construir, operar, mantener, comercializar y administrar los acueductos y alcantarillados del país*, se desgajó en tres instancias organizativas diferentes encargadas, en cada caso, de los cometidos siguientes (Ley 275 de 28 de enero de 1998).

**Prestación del servicio, y la gestión técnica, administrativa y financiera.** El organismo encargado de esta función es ENACAL, como empresa descentralizada de giro comercial subordinada a la Presidencia de la República y encargada de suministrar agua potable y saneamiento a todo el país. Creada mediante la Ley 276 del 20 de enero de 1998, abastece al 83% de conexiones de agua potable de Nicaragua.

Incardinados en ENACAL, se encuentran AMAT (Aguadora de Matagalpa), EMAJIN (Aguadora de Jinotega), y 26 municipalidades del norte del país, manejando el restante 17% del país. La calidad del agua es supervisada mediante controles internos y externos del CIRA (Centro de Investigación de Recursos Acuáticos de la Universidad Autónoma de Nicaragua) y del Minsa. Los ingresos de ENACAL provienen de las tarifas y los derechos de conexión, pues es una empresa con autonomía financiera.

A partir de 2000, ENACAL no abastece a las poblaciones de menos de 500 habitantes, lo que se justificó por *dificultades técnicas y falta de rentabilidad*. Esta medida ha dejado al medio rural nicaragüense en una precaria situación; la respuesta a este abandono gubernamental ha sido la creación por parte de los afectados de modelos informales de gestión concretados en los CAPS y en las Asociaciones de Pobladores, que son organismos similares a los anteriores, pero dotados de personalidad jurídica y estructura empresarial. Estos organismos son apoyados por alcaldías, organizaciones no gubernamentales y, en algunas ocasiones, por el FISE. En estos casos, la potabilización del agua es responsabilidad del Minsa, aunque es frecuente que sea realizada por los propios pobladores, previa capacitación y formación.

**Rectoría y coordinación de organismos.** El órgano rector es CONAPAS (Comisión Nacional de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios); por su parte, el coordinador es SECEP (Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia). La instancia que identifica las demandas y ejecuta los proyectos es el FISE, y, por último, el financiamiento corre a cargo del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), del Banco Mundial y de la cooperación internacional.

**Ente regulador,** tanto para el ámbito urbano como para el rural, es el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, creado mediante decreto n° 20, de 24 de agosto de 1979 y reformado por la Ley 275, de 28 de enero de 1998. Sus funciones son *planear, diseñar, construir, operar, mantener, comercializar y administrar los acueductos y alcantarillados del país, para satisfacer las necesidades de agua potable y saneamiento de su población*. Tras la descentralización y desmembración de esta empresa estatal, no retiene todos estos cometidos, quedando como tarea principal la de regular, dictar normas y fiscalizar el sector.

### 2.2. Coberturas y dotaciones

La Observación General 15 asocia el derecho humano al agua a los usos destinados a fines personales y domésticos. La LGA es coherente con este planteamiento al identificar a estos usos como

los de máxima prioridad (Art. 66): las aguas utilizadas para el consumo humano tienen la más elevada e indeclinable prioridad para el Estado nicaragüense, no pudiendo estar supeditada ni condicionada a cualquier otro uso.

El primer aspecto que hay que aclarar, en relación con el acceso al agua y saneamiento, es el referente a las condiciones bajo las cuales se considera que deben darse para considerar satisfechos estos servicios. En el cuadro 4 se reflejan las condiciones establecidas por la Organización Mundial de la Salud y UNICEF en las que se verifica el acceso al agua y al saneamiento<sup>(9)</sup>.

CUADRO 4. CONDICIONES DE ACCESO AL ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO		
SERVICIO	SITUACIÓN MEJORADA	SITUACIÓN NO MEJORADA
<b>Agua potable</b>	Agua por tubería (A vivienda, patio o parcela)	Pozo excavado no protegido
	Grifo público, columna de alimentación	Manantial no protegido
	Pozos profundos/perforación	Agua proporcionada por vendedores
	Pozo excavado protegido	Agua de camión cisterna
	Manantial protegido	Agua superficial (río, embalse, lago, estanque, canal, canal de riego)
	Recolección de agua de lluvia	
	Agua embotellada, solo cuando existe una fuente mejorada secundaria	
<b>Instalaciones de saneamiento</b>	Con descarga/descarga con cisterna a: Alcantarillado Fosa séptica Foso (letrina)	Letrinas públicas o comunes
	Letrina foso con ventilación mejorada	Letrina foso descubierto o foso abierto
	Letrina foso cubierto	Letrina seca
	Letrina de compost	Letrina de cubo
		Sin instalaciones, por lo que las personas utilizan cualquier zona, por ejemplo, el campo

En el cuadro 5 están las coberturas de agua potable y saneamiento disponibles en Nicaragua (WHO 2007); se verifica que esta información es coherente con la documentación internacional disponible (CEPAL 2007) y (PNUD 2007), pero no coincide exactamente con la aportada por EN-

(9) World Health Organization (WHO) y UNICEF. Meeting the MDG drinking water and sanitation target : the urban and rural challenge of the decade. 2007.

ACAL, que estima la cobertura global del abastecimiento en el 90% y en 41% la del saneamiento. Es muy probable que las diferencias aludidas sean debidas a que sean distintos los criterios adoptados para considerar que se realiza el acceso a los servicios. También puede deberse a que los niveles de cobertura aportados por ENACAL se refieran al ámbito urbano; si así fuera, las diferencias serían mínimas.

CUADRO 5. COBERTURAS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO EN NICARAGUA

<b>Población</b>	Total (Miles)		5.376
	Urbana (%)		58
	Rural (%)		42
<b>Abastecimiento</b>	Total	Total (%)	79
		Con conexión domiciliaria (%)	60
	Urbana	Total (%)	90
		Con conexión domiciliaria (%)	84
	Rural	Total (%)	63
	Con conexión domiciliaria (%)	27	
<b>Saneamiento</b>	Total (%)		47
	Urbana (%)		56
	Rural (%)		34

En el cuadro 6 se incluye la población que tiene acceso al agua potable, diferenciando las distintas alternativas que pueden darse (INEC 2006) los distintos tipos de acceso al agua potable en Nicaragua, y la población que, en cada caso, tiene asociada.

CUADRO 6. POBLACIÓN CON ACCESO AL AGUA POTABLE EN NICARAGUA

Tipo de acceso	Total		Urbano		Rural	
	Viviendas	Población	Viviendas	Población	Viviendas	Población
Tubería dentro de vivienda	396.073	2.031.867	351.144	1.797.360	44.929	234.507
Tubería dentro de parcela	198.943	1.053.166	130.941	690.739	68.002	362.427
Puesto público	31.333	164.270	8.525	43.012	22.808	121.258
Pozo privado	105.608	565.721	22.325	119.366	83.283	446.355
Pozo público	54.777	290.834	7.903	40.829	46.874	250.005
Manantial	80.063	463.868	1.407	7.670	78.656	456.198
Río, arroyo	36.968	213.027	1.286	6.902	35.682	206.125
Camión cisterna o similar	5.829	28.469	3.001	14.436	2.828	14.033
De otra vivienda, vecino	55.819	259.030	25.197	115.040	30.622	143.990
Otro	6.363	30.094	2.905	12.729	3.458	17.365
Ignorado	6.559	24.545	4.519	16.635	2.040	7.910
<b>TOTAL</b>	<b>978.335</b>	<b>5.124.891</b>	<b>559.153</b>	<b>2.864.718</b>	<b>419.182</b>	<b>2.260.173</b>

A partir de la información del cuadro 6 es posible concluir:

- El 40% de la población tiene acceso al agua mediante una conexión domiciliaria en la vivienda; si se considera el ámbito urbano el porcentaje es del 63%, mientras que en el rural se reduce a tan solo el 10%.
- Si el acceso a nivel domiciliario incluye, además, a la parcela, los porcentajes anteriores son, como es de esperar, mayores. En términos nacionales el 61% de la población dispone de acceso al agua directamente en la vivienda o en la parcela; esto se traduce que en el contexto urbano esta disponibilidad es del 87% y en el rural del 26% –medio millón de personas–, quedando patente los graves desequilibrios que existen, en cuanto al acceso al agua se refiere, entre lo urbano y rural.
- El aprovechamiento de masas de agua superficiales para suministro de agua es importante en el campo, ya que el 20% de la población se abastece mediante esta alternativa; en la ciudad el porcentaje es menor, del 9%.
- El camión cisterna como medio de suministro de agua es utilizado minoritariamente, ya que representa el 1% de la población, tanto en el campo como en las ciudades.
- En el ámbito rural, el tipo de acceso que predomina es mediante pozos, bien sean públicos o privados, ya que son utilizados por el 31% de la población; en las ciudades esta alternativa es usada por solo el 5%.

Las dotaciones mínimas a garantizar se establecen en las Normas de Diseño de Sistemas de Abastecimiento y Potabilización del Agua, elaboradas por el INAA y consideran de forma diferenciada a la capital del resto del país; en el cuadro 7 están, precisamente, las que se refieren a Managua.

Clasificación de barrios	Dotación (litros/hab/día)
Asentamientos progresivos	38
Zonas de máxima densidad y de actividades mixtas	170
Zonas de alta densidad	150
Zonas de media densidad	378
Zonas de baja densidad	568

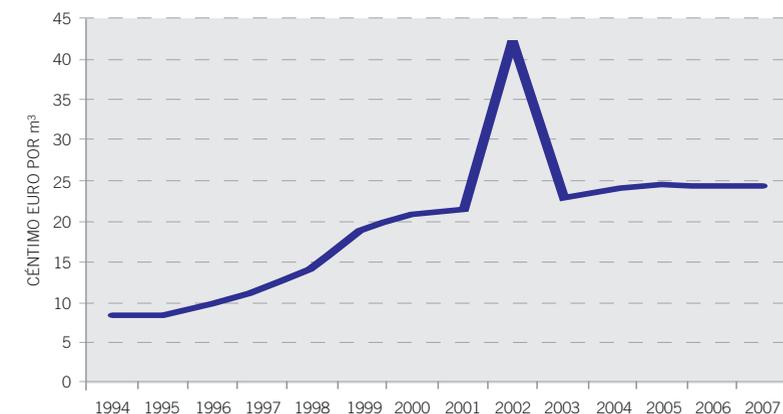
Los asentamientos progresivos –viviendas de construcción de madera y láminas sobre solado de cemento–, se abastecen mediante puestos públicos; las zonas de máxima densidad están com-

puestas por viviendas (en un 65% aproximadamente), pequeñas industrias y talleres, y están conectados a la red de agua potable en su mayoría; las zonas de alta densidad son viviendas en lotes con dimensiones homogéneas (150 a 250 m<sup>2</sup>), y con conexión a la red; las zonas de media densidad se componen de viviendas acomodadas, de entre 500 y 700 m<sup>2</sup> con suministro de agua potable; por último, las zonas de baja densidad son viviendas de alto nivel de vida de más de 1000 m<sup>2</sup>, también con agua potable de la red.

Para el resto del país, las dotaciones mínimas por habitante y día dependen del tamaño de la población, según el se refleja en el cuadro 8:

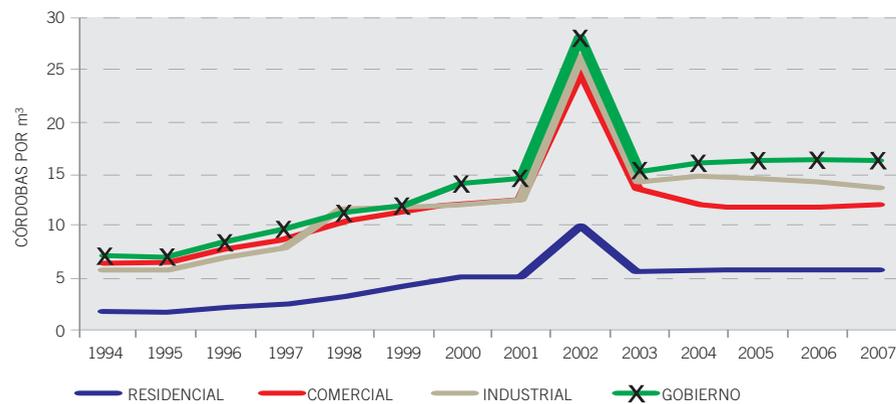
Rango de población	Dotación (litros/hab/día)
Hasta 5.000 habitantes	75
Entre 5.000 y 10.000 habitantes	95
Entre 10.000 y 15.000 habitantes	113
Entre 15.000 y 20.000 habitantes	132
Entre 20.000 y 30.000 habitantes	151
Entre 30.000 y 50.000 habitantes	170
Más de 50.000 habitantes	189

Por cuanto a las tarifas se refiere, en la figura siguiente (BCN 2007) se refleja la evolución del precio medio del agua a nivel nacional, en céntimos de euro por metro cúbico, que experimentó entre 1994 y 2007.



Hasta 2002, los precios experimentaron unos incrementos anuales notables que desembocaron en una contestación generalizada que ocasionó una rebaja substancial en 2003; a partir de este año las tarifas han estado congeladas en términos nominales.

Las tarifas se imputan por sectores de actividad: residencial, comercial, industrial y gobierno; la primera es la más económica, tal como se puede comprobar en la figura siguiente (BCE 2007); en términos medios entre 1994 y 2007, tomando como referencia la tarifa residencial, la comercial es 2,6 veces superior, la industrial es 3,8 y la correspondiente al gobierno 3,1.



En relación con la estructura de las tarifas, están organizadas por los bloques de consumo siguientes: hasta 20 m<sup>2</sup>; entre 21 y 30; entre 31 y 40; entre 41 y 50 y más de 50 m<sup>3</sup>. El precio de estos bloques, que es en torno a un tercio más barato en Managua, tiende a favorecer a los menos pudientes y existe la figura de subsidiado que, en 2007, eran cerca de unos 70.000 abonados; a este respecto cabe llamar la atención que los sectores más empoblecidos, que no tienen acceso al agua, ni los CAPS, se benefician de estos subsidios.

### 3. EL ACCESO AL AGUA EN JINOTEGA

Para evaluar la situación del derecho al agua en Jinotega, se han tomado como indicadores de referencia los que se deducen de la Observación General 15 y que, básicamente, se refieren a la disponibilidad de agua potable; a la accesibilidad tanto física como económica; la calidad del recurso y a la no discriminación.

La información analizada abarca, fundamentalmente, a los municipios de Jinotega, San Sebastián de Yalí y San Rafael del Norte, que cubren el Departamento de Jinotega.

#### 3.1. Disponibilidad del agua

La empresa distribuidora de agua en Jinotega es EMAJIN que fue creada el 29 de mayo de 2000, y se encuentra incardinada en ENACAL. El sistema de abastecimiento es relativamente complejo; ya que los recursos se extraen de siete pozos con profundidades de 106, 119 y 120 m; tres de ellos se ubican en el embalse de Apanás (94 m<sup>3</sup>/h de caudal), y los cuatro restantes –uno de los cuales es de reserva–, en Santa Clara. Su capacidad de producción es de 230 m<sup>3</sup>/h, funcionando durante 16,5 horas diarias. Desde estos pozos hasta la estación de relevo del Llano de la Cruz se extiende una tubería de PVC de 8,2 km de longitud, con un diámetro que oscila desde los 150 hasta los 350 mm. La capacidad de bombeo de dicha estación es de 396,4 m<sup>3</sup>/h, funcionando 15 horas al día.

El agua se almacena en sendos depósitos de 625 m<sup>3</sup> de capacidad, desde los que se impulsa mediante cuatro bombas centrífugas en paralelo –una de reserva–, cada una de las cuales es capaz de bombear 110,1 litros por segundo, desarrollando una potencia de 86 kW. Desde este punto, una conducción de alta presión de 2.245,5 m de longitud (HDF DN350) conduce el agua hasta el inicio de la red de impulsión, que está diseñada para los caudales del año 2010. Por último, la tubería de impulsión –de HDF, 3,7 km de longitud y de 100 a 300 mm de diámetro–, canaliza el agua hasta el depósito de regulación de El Conquistador, que tiene una capacidad de almacenamiento total de 7.400 m<sup>3</sup>. A partir de este depósito se desarrolla la red de distribución por gravedad. Existen cinco subsistemas de distribución:

- Pomares alto (dos depósitos de 700 m<sup>3</sup> cada uno), para doce barrios del centro y norte del municipio
- Pomares bajo (un depósito de 450 m<sup>3</sup>), para abastecer a tres barrios de noroeste de la ciudad
- Papales (un depósito de 700 m<sup>3</sup>), para once barrios del centro y sur de la ciudad
- El Conquistador (dos depósitos, de 450 y 100 m<sup>3</sup>), que surte de agua a seis barrios del suroeste de Jinotega
- Lindavista (un depósito de 225 m<sup>3</sup>), abastece a tres barrios del suroeste. Se prevé que distribuya agua a las nuevas urbanizaciones

Teniendo en cuenta las normas del INAA, se verifica que a Jinotega, con 51.074 habitantes, le corresponde 189 litros por habitante y día, y a Yalí, con 5.638 habitantes y 1025 conexiones domiciliarias, una dotación de 95 litros por habitante y día. Por último, San Rafael, con una población de

5.099 habitantes y 927 conexiones domiciliarias, tiene también una dotación mínima de 95 litros diarios por habitante. Por su parte, el mínimo garantizado por la empresa es de 10 m<sup>3</sup> por conexión al mes.

Según información aportada por EJAMIN, se estima que 14,49 m<sup>3</sup> es el promedio por conexión al mes; si la media de personas por vivienda es de 6, la dotación que le corresponde es de 80,5 litros por persona y día, sensiblemente inferior a la estipulada por las normas del INAA –195 litros. por persona y día–. En Yalí, el consumo promedio por conexión es de 15,60 m<sup>3</sup> al mes; teniendo en cuenta que se estiman 5 ocupantes por vivienda, la dotación diaria por habitante es, por tanto, de 104 litros, superior a la dotación mínima legal (95 litros).

Por último, en San Rafael del Norte, el consumo promedio mensual por conexión asciende a 15,90 m<sup>3</sup>, con 5 personas por domicilio, lo que implica una dotación de 106 litros por habitante y día, que es superior a los 11 litros la dotación mínima legal establecida por el INAA.

Dado que EMAJIN no suministra agua potable en la zona rural, los encargados de abastecer de agua potable a los pobladores son los 224 CAPS existentes en el Departamento, que garantizan el suministro de agua a 58.303 personas (21% del total). (Auditoría de Raquel Blandón. Jinotega. 2007).

Respecto a los cortes en el servicio, EMAJIN afirma que sólo se dan los imprescindibles para el mantenimiento técnico de la red. Durante la realización de este estudio no se constató ninguna interrupción del suministro, incluso cuando tuvieron lugar situaciones de ausencia de fluido eléctrico, muy frecuentes en el país, ya que el abastecimiento de agua corriente (que en Jinotega funciona mediante electricidad) continuó activo gracias a los generadores de emergencia que la empresa posee. Esta situación también fue constatada *in situ*.

Las coberturas de agua potable en el Departamento son las que se concretan a continuación<sup>(10)</sup>:

- Jinotega: la población con agua potable asciende a 45.816 sobre 51.074 personas (89,7%). La demanda diaria del municipio se estima en 5.478 m<sup>3</sup>.
- San Rafael del Norte: sobre un total de 5.458 personas, 4.440 disfrutan de este servicio (81%).
- San Sebastián de Yalí: 4.980 personas disponen de agua potable, de un total de 5760. (86%).

(10) Gestión de EMAJIN en el año 2006. 2007. Jinotega.

### 3.2. Accesibilidad física al recurso

En el cuadro 9 (INEC 2006), se refleja la situación en el Departamento relativa a la accesibilidad al agua potable.

Tipo de acceso	Total		Urbano		Rural	
	Viviendas	Población	Viviendas	Población	Viviendas	Población
Tubería dentro de vivienda	12.059	62.328	8.496	42.267	3.563	20.061
Tubería dentro de parcela	10.772	59.038	3.318	17.016	7.454	42.022
Puesto público	3.174	17.202	412	1.961	2.762	15.241
Pozo privado	5.117	28.901	646	3.479	4.471	25.422
Pozo público	3.187	17.701	269	1.459	2.918	16.242
Manantial	16.107	94.372	65	377	16.042	93.995
Río, arroyo	5.118	30.434	17	78	5.101	30.356
Camión cisterna o similar	72	424	3	16	69	408
De otra vivienda, vecino	3.320	15.986	836	3.575	2.484	12.411
Otro	357	1.856	62	249	295	1.607
Ignorado	249	1.031	63	181	186	850
<b>TOTAL</b>	<b>59.532</b>	<b>329.273</b>	<b>14.187</b>	<b>70.658</b>	<b>45.345</b>	<b>258.615</b>

Considerando que el agua es accesible cuando está suministrada por tubería dentro de la vivienda o terreno y por pozo privado, se observa que, sobre un total de 329.273 personas, algo menos de la mitad (150.267) está cubierto por este servicio

Desagregando estas cifras, en los núcleos urbanos son 62.762 personas, sobre un total de 70.658; es decir, el 88,82%, goza de accesibilidad al agua, mientras que en el campo, habiendo 258.615 habitantes rurales, sólo 87.505 disponen de acceso al agua (33,83%). Una vez más queda patente el desequilibrio campo-ciudad, por cuanto se refiere a la accesibilidad al recurso hídrico. En el caso de Jinotega, esta situación se explica parcialmente por hecho de que EMAJIN sólo opera en poblaciones superiores a 500 habitantes, siendo suplida por los CAPS en el ámbito rural del departamento.

En el departamento de Jinotega se da un caso claro de discriminación ya que, en los núcleos urbanos no pueden ser abastecidos por tubería, según declaraciones de sus responsables, aquellas viviendas construidas por encima de los 740 m de altura sobre el nivel del mar, debido a razones téc-

nicas. Allá donde esto ocurre, se establecen puestos públicos de agua potabilizada por la empresa, con una dotación por habitante y día de 8 a 14 galones. Aún siendo la cantidad notablemente inferior a la estipulada por el INAA en sus normas técnicas para cualquier tamaño de población.

En el campo, las alternativas para el acceso se basan en pozos públicos, usualmente excavados, operados y mantenidos por los CAPS y organizaciones de cooperación con participación de las alcaldías y, en ocasiones, del FISE. Algo más de 16.000 personas se abastecen de esta manera; las conexiones domiciliarias rurales, también ejecutadas mayoritariamente por los CAPS, ascienden a unas 62.000. En total, unos 58.000 pobladores del campo de Jinotega disponen de agua en condiciones aceptables de salubridad y accesibilidad gracias a los CAPS. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la fuente predominante de agua son arroyos (30.356 personas) y manantiales (93.995 personas), con los consiguientes problemas de salubridad y dificultad en el acceso al recurso.

Como siempre, los principales perjudicados por esta circunstancia son las mujeres y los niños. ADEM-NORTE, organización de desarrollo rural integrada por antiguos operarios de ENACAL, constituida cuando esta empresa abandonó el abastecimiento del campo, asegura que es elevado el porcentaje de niños que dejan de asistir a la escuela por tener que ir a un punto distante a su vivienda en busca de agua. No existen estadísticas rigurosas de este hecho, pero está constatada su frecuencia, como también que es la mujer, antes que el hombre, la que usualmente ha de desplazarse a la fuente del recurso.

En relación con los puestos de salud del área rural, se abastecen mediante pozos; los centros sanitarios de Yalí y San Rafael y los hospitales de Jinotega y Wiwilí –los dos únicos del departamento–, disponen tanto de pozo propio como de conexión a la red de ENACAL. Este sistema, dada la mayor calidad del agua es de uso preferente. En los centros de salud de la zona rural del departamento, según fuentes de ADEM-NORTE, el suministro de agua potable es precario, cuando no inexistente. En el hospital de Jinotega hay un aseo por cada sección clínica; la única especialidad que cuenta con un baño por habitación es la materno-infantil.

Los centros educativos urbanos están, en general, adecuadamente dotados de agua potable y saneamiento, a cargo de la red de EMAJIN. En las zonas rurales, en cambio, un alto número de escuelas se abastecen de agua de lluvia sin potabilizar, sin que los planes del FISE hayan mejorado sustancialmente esta situación. Sólo en algunas escuelas hay lavamanos, y ninguna dispone de duchas para el alumnado. Los servicios –un solo inodoro o letrina, en la mayor parte de los casos–, son comunes para ambos sexos. Pese a la existencia de un plan de educación que abarca

de 2000 a 2015, así como planes anuales y semestrales, este problema no está contemplado como de solución urgente. (ADEMNORTE y Oficina Departamental de Educación).

En relación con la potabilización del agua, según EMAJIN el porcentaje de población que recibe agua previamente tratada es el 100% para usuarios de la red en los tres municipios. En el campo, sólo el 21% de la población dispone de acceso a agua potable suministrada por los CAPS.

El método de potabilización es por cloración; en Jinotega EMAJIN potabiliza las aguas con cloro-gas (Regal 256), en la estación de relevo del Llano de La Cruz. En San Rafael la desinfección también se efectúa mediante cloro-gas al nivel de los tanques, los cuales, además de a dicho municipio, surten de agua potable a tres comunidades sitas 3 km al sur. En Yalí se utiliza el mismo método de desinfección.

En las comunidades rurales con infraestructura de agua potable construida y operada por los CAPS, la potabilización se realiza mediante pastillas de hipoclorito de calcio. En el CAPS de San Esteban 2, visitado durante la elaboración de este estudio, estas pastillas son suministradas por el MINSA y, el proceso supervisado por personal de la Alcaldía de Jinotega. Las capacitaciones para ello son impartidas por organizaciones de desarrollo y cooperación (ADEMNORTE, *Proyect Concern International*, entre otras).

### 3.3. Calidad de agua

La calidad del agua es uno de los parámetros básicos a la hora de evaluar el derecho al recurso hídrico. La OG 15 así lo enuncia en varios de sus apartados, afirmando que el suministro de agua no sólo debe ser accesible y suficiente, sino también *salubre*. Se considera salubre aquella agua libre de *microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para el uso personal y doméstico.*

La metodología utilizada durante la realización de este estudio para conocer la calidad del agua fue contrastar la legislación aplicable con los controles de calidad aportados por EMAJIN; sondear datos de instituciones sanitarias departamentales y organizaciones de cooperación, así como intentar relacionar la repercusión de diferentes factores (positivos y negativos), como los hábitos higiénicos, la potabilización del agua, o la presencia de contaminantes, en las tasas de enfermedades causadas por el agua.

Las normas aplicables en la materia son las del Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE) que se completan en la legislación nicaragüense con las Normas de Diseño de Sistemas de Abastecimiento y Potabilización del Agua del INAA en aquellos apartados en los que se establecen remisiones a normas nacionales (frecuencia de controles de calidad de agua en poblaciones pequeñas, en situaciones de emergencia y concentraciones de cloro residual). El ámbito de aplicación de estas normas son las aguas destinadas a consumo humano y uso doméstico, excluyendo las embotelladas y las curativas.

La aplicación práctica de estos criterios legales es dispar. EMAJIN aplica los parámetros legales de calidad de aguas en sus controles, tanto internos como externos, que encarga a AMAT (Aguadora de Matagalpa), y al CIRA-UNAN (Centro de Investigación de Recursos Acuáticos, Universidad Autónoma de Nicaragua, de Managua). En las zonas rurales, y en las fuentes privadas de agua (pozos privados), el encargado de supervisar la calidad del agua es el Minsa; aunque, según numerosos entrevistados, no en la frecuencia requerida. También los CAPS del departamento potabilizan el agua de las infraestructuras por ellos ejecutadas,

Las normas CAPRE establecen cuatro tipos de controles:

- E1: básico: se analizan parámetros organolépticos (olor, sabor, turbiedad, color), físico-químicos y microbiológicos.
- E2: es el E1, pero ampliando los anteriores parámetros e introduciendo, además, el de elementos no deseados y el de tóxicos.
- E3: E2, extendido a más sustancias dentro de cada parámetro.
- E4: análisis para situaciones de emergencia.

El número de análisis llevados a cabo por EMAJIN, o encargados por esta, asciende a dos mensuales (24 al año) para análisis bacteriológicos y dos al año para análisis físico-químicos. (Entrevista EMAJIN, julio 2007). La frecuencia para una población de 50.000 habitantes se estipula en 60 (E1), y 6 (E2). Los estudios de calidad a los que se ha tenido acceso durante la realización de este estudio son muestreos bimensuales de agua, donde se analizan parámetros organolépticos, físico-químicos ( examinados conductividad, dureza, magnesio y calcio), y no deseados (examinados nitratos, nitritos, flúor, cloruros, sulfatos), los cuales se hallan dentro de los valores máximos admitidos. Siendo un análisis de tipo E2, no se analizan los siguientes elementos a los que la ley obliga dentro de este : sodio, potasio, zinc, aluminio, cobre, amonio, manganeso, sulfuro de hidrógeno, arsénico, cadmio, cianuro, cromo, mercurio, níquel, plomo, antimonio y selenio. Estos elementos deben ser controlados cada dos meses.

Llamativa resulta la falta de control sobre el arsénico, ya que en 2005 fueron detectadas concentraciones significativas en el sur del municipio de Jinotega. Los responsables de EMAJIN aseguran que no hubo tal circunstancia y, en todo caso, de existir, se detectó fuera de la red de la aguadora. Según el diario La Prensa (21-XII-2005), el pozo donde se detectaron concentraciones de 19 microgramos por litro fue clausurado por el Minsa, y abierto clandestinamente por los moradores. Estos arguyen insuficiencia en la cantidad de agua brindada por la Alcaldía (100 litros semanales).

Otras anomalías detectadas, y confirmadas por técnicos de AMAT, son la presencia de compuestos organoclorados acumulativos en el agua de Jinotega y la ausencia de controles de compuestos carbonados. Por su parte, si tienen constancia del encargo de análisis cada 6 meses de compuestos organofluorados y de metales pesados; el entrevistado no especificó la tipología de estos metales, pero admitió que los controles sobre los elementos antes referidos (arsénico, cadmio, etc), aun debiendo analizarse en mayor número, no se realizan con la frecuencia estipulada en las normas técnicas debido al elevado costo de las pruebas. En Jinotega fueron confirmados por lo propios técnicos de EMAJIN valores superiores a los admisibles de nitritos, en algunas fuentes y de manera ocasional, por contaminación natural.

Por su parte, ADEMORTE comunicó, en julio de 2007, la presencia de hierro en el agua de San Rafael, en concentraciones cercanas a 1 mg/litro (El valor máximo admisible es 0,3).

No existen planes integrales de control de la calidad del agua a nivel nacional; cada empresa prestadora, CAPS o Asociación de Pobladores elabora su propio modelo de análisis y efectúa los exámenes. Todos estos son a cargo de la entidad prestadora, salvo las aguadoras incardinadas en ENACAL, que, mediante contratos de gestión, encargan exámenes, además a CIRA u otras entidades.

La contaminación del agua en el Departamento obedece, principalmente, a varias causas:

- La agricultura de la región, basada principalmente en los cultivos de café, vierte a los cursos de agua las denominadas aguas mieles, producto del procesado del café, y contamina las aguas superficiales y subterráneas con agroquímicos.
- El vertido de aguas servidas sin depurar a ríos y arroyos de los que se abastece una parte considerable de la población rural de Jinotega.
- Un 1% de la basura total es vertida directamente a cauces de agua, según el censo de 2005. Este porcentaje se ampliaría con la basura arrojada a zonas donde la lluvia arrastre los lixiviados de la misma a los ríos y arroyos, aunque, legalmente, no se puede depositar basura a menos de

tres km. de un curso de agua. Esta situación es fomentada por la falta de vigilancia del MARENA, y por la existencia de un solo vertedero en todo el departamento, situado en Jinotega.

- Contaminación geológica; este, sin ser un problema habitual, puede, puntualmente, originar problemas en la calidad del agua por infiltración de elementos tóxicos en los acuíferos. La citada presencia de hierro en San Rafael y arsénico en Jinotega se atribuye a la composición del terreno y no a otras causas, como contaminación minera o industrial, más intensa en la zona pacífica que en los departamentos del centro u oriente del país.

Hasta el momento, el control legal e institucional de la contaminación se ha caracterizado por su laxitud: la inexistencia de planes de control de la misma y la ausencia de penalizaciones sobre los responsables han conducido al medio hídrico (de Jinotega y de Nicaragua en general), a una degradación grave de los recursos hídricos.

### 3.4. Saneamiento y depuración

Según EMAJIN, el 95% del agua vertida a su red de alcantarillado sanitario recibe tratamiento mediante dos lagunas anaeróbicas, de 3.362 m<sup>2</sup> de superficie y un volumen máximo de 7.936 m<sup>3</sup>; dos lagunas facultativas de 11.175 m<sup>2</sup> y 16.217 m<sup>3</sup>; una laguna de maduración de 8.467m<sup>2</sup> y 9.488 m<sup>3</sup>; y 892 m de canales de interconexión y descarga. Las aguas así tratadas son vertidas al río Viejo de Jinotega mediante una red de 64 km de tuberías y cuatro colectores. El 40 % de esta red lleva más de 40 años en funcionamiento, por lo que en 2002 empezó a reemplazarse por tuberías de PVC.

Las proyecciones de ampliación de estas infraestructuras son las siguientes: construcción de una laguna anaeróbica de 1.686 m<sup>2</sup>, para aumentar el área total a 5.052 m<sup>2</sup>, con un volumen máximo de 11.904 m<sup>3</sup>; una laguna facultativa de 5.558 m<sup>2</sup>; y una laguna de maduración suplementaria de 9.412 m<sup>2</sup>. El plazo de finalización de estas mejoras es 2010.

El promedio de agua servida tratada por conexión es de 18 m<sup>3</sup> en Jinotega.

En el Departamento cuentan con sistemas de saneamiento un total de 202.683 personas, que representan el 61,51% del total, inferior a la media del país, que es de 84,60%. Estos datos, desagregados por ámbitos, arrojan la cifra de 63.651 personas en zonas urbanas (89,88%, frente al 96,39 de Nicaragua), y 139.032 en el campo (53,74% del total de pobladores rurales, frente al 69,65%). Como se puede comprobar, el desequilibrio campo-ciudad se vuelve a mani-

festar, además de quedar patente la menor tasa de cobertura del departamento respecto a la media nacional.

La cobertura media de saneamiento mediante alcantarillado sanitario a nivel departamental es del 43,13%, por encima de la media nacional (32,33%). Ostenta el mayor índice tras Managua (52% de la población). Por el contrario, el departamento de Chontales y las dos regiones atlánticas no poseen alcantarillado sanitario.

En el cuadro 10 se sintetiza el estado de las coberturas de saneamiento en Nicaragua y Jinotega (INEC 2006).

Tipo de acceso	Total		Urbano		Rural	
	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población
<b>NICARAGUA</b>						
Inodoro que descarga en:	282 448	1 283 205	271 794	1 235 987	10 654	47 218
Tubería de aguas negras	202 858	926 985	202 858	926 985	-	-
Sumidero o pozo séptico	77 299	344 893	67 137	300 502	10 162	44 391
Río / quebrada	2 291	11 327	1 799	8 500	492	2 827
Excusado o letrina	604 460	3 055 310	315 201	1 527 875	289 259	1 527 435
No tiene	158 384	789 559	26 632	103 484	131 752	686 075
<b>TOTAL</b>	<b>1 045 292</b>	<b>5 128 074</b>	<b>613 627</b>	<b>2 867 346</b>	<b>431 665</b>	<b>2 260 728</b>
<b>JINOTEGA</b>						
Inodoro que descarga en:	7 834	36 319	7 483	34 456	351	1 863
Tubería de aguas negras	6 626	30 540	6 626	30 540	-	-
Sumidero o pozo séptico	797	3 875	492	2 271	305	1 604
Río / quebrada	411	1 904	365	1 645	46	259
Excusado o letrina	30 103	166 364	5 970	29 195	24 133	137 169
No tiene	23 493	126 847	1 680	7 166	21 813	119 681
<b>TOTAL</b>	<b>61 430</b>	<b>329 530</b>	<b>15 133</b>	<b>70 817</b>	<b>46 297</b>	<b>258 713</b>

Se observa una preponderancia absoluta del sistema de inodoro desembocando en un sistema de tuberías de aguas negras en la ciudad, mientras que, en el campo, el sistema dominante es la letrina, de pozo o abonera *-compost-*. Es relevante el elevado número personas del ámbito rural que no dispone de sistema de saneamiento alguno.

Las coberturas de saneamiento por municipios son las siguientes:

- En Jinotega el 85% de la población dispone de alcantarillado sanitario.
- En San Rafael la cobertura de alcantarillado es del 56%, y el sistema de depuración de las aguas servidas lo conforman dos fosas sépticas seguidas de filtros anaeróbicos de flujo ascendente (FAFA). Estos sistemas depuran el 75% del agua vertida a la red.
- San Sebastián de Yalí no dispone de red de alcantarillado ni de sistemas de depuración de aguas. Están en proyecto una planta de tratamiento y un sistema de alcantarillado sanitario.

### 3.5. Enfermedades hídricas

Las principales enfermedades transmitidas por el agua insalubre en el departamento son las diarreicas agudas (EDA) y las infecciones respiratorias agudas (IRA). Otras dolencias de las que se tiene constancia son las parasitosis y las renales.

La responsable del SILAIS de Jinotega afirmó no poder aportar datos concretos al estudio, debido a la imposibilidad de saber si una enfermedad atendida en un centro sanitario es causada por el agua o por cualquier otro factor. Por tanto, las cifras que se incluyen en el cuadro 11 se han elaborado a partir de estadísticas oficiales referidas al Departamento de Jinotega, confeccionadas por el SISNIVEN y publicadas por el Minsa.

CUADRO 11. ENFERMEDADES HÍDRICAS EN JINOTEGA

DATO	ENFERMEDAD			
	EDA	IRA	MALARIA	INTOXICACIÓN POR PLAGUICIDAS
En 2006	141	49.077	113	119
Acumulado 2007 (hasta la semana 40)	106	61.472	2	109
Tasa 2007 X 10.000 habitantes	251,27	2.032,68	0,07	3,60
Muertes 2006	19	43		
Muertes 2007	8	36		
Tasa de mortalidad X 10.000 habitantes	2,65	11,90		

Comparando estas cifras con las disponibles a nivel nacional resulta que las EDA el IRA y la intoxicación por plaguicidas están por encima de la media, mientras que la malaria y el dengue están por debajo.

Del total de muertes infantiles, las enfermedades causadas por el agua insalubre constituyen, aproximadamente, el 16,1% de las causas de defunción en menores de cinco años. Desagregadas por años y enfermedades, las cifras son las siguientes (OPS 2004):

- Las IRA causan una mortalidad en los menores de cinco años de 9,3% del total de óbitos (2006). En 2007, el porcentaje es del 8,9 y las estimaciones para 2008 lo sitúan en el 8,7.
- Las EDA causan una mortalidad en este grupo de población del 7,4% en 2006, 7,2 en 2007, siendo la previsión para 2008 del 7,0%.

### 3.6. Acceso económico

La OG 15 establece que la accesibilidad al agua no debe ser sólo física sino que, para estimar que se realiza efectivamente, ha de ser también *económica*. Este requisito entraña que sus costos y cargos asociados deben ser asequibles para todas las capas de población, sin comprometer otros derechos, ni su bienestar. Económicamente, esta condición significa que el coste de oportunidad del acceso al agua debe ser adecuado, de manera que no suponga la renuncia a otros derechos.

Esta disposición es especialmente importante en un país como Nicaragua, donde el 80% de la población vive con menos de dos dólares diarios. Para evaluar la accesibilidad económica del agua, hay que tener en cuenta los indicadores tarifarios y cotejarlos con los ingresos medios de los nicaragüenses. Asimismo, es necesario determinar los subsidios que se aplican en el caso de las familias con ingresos inferiores a la media, si los hubiere. Por último, se debe tener en cuenta el mecanismo a seguir en caso de impago, y si se distingue entre la imposibilidad de pagar por insuficiencia de medios o por falta de voluntad del abonado.

Respecto a las tarifas, como ya se ha puesto de manifiesto, no son uniformes para todos los nicaragüenses; en el medio urbano, donde operan ENACAL y las empresas incardinadas en su estructura, el modelo tarifario es oficial, público y general para todos los usuarios. Las únicas distinciones son las derivadas del tramo donde se encuentra el usuario para aplicar tarifas subsidiadas. En el medio rural, la tarifa depende de la obra ejecutada y de quién la ejecute; lo frecuente es que el CAPS acuerde la tarifa por consenso entre los pobladores, dependiendo de la importancia de la infraestructura y de los costes de la operación y del mantenimiento del sistema, por lo que cada obra tiene una tarifa distinta y variable en función de las circunstancias. Por lo general, según informa PCI, los costes de una obra ejecutada por en los CAPS en los que participan (en Pantasma, Yalí,

San Rafael, La Concordia y El Cuá), son unas dos veces y media inferiores a los del FISE. Esto repercute en la tarifa que han de abonar los pobladores beneficiados con la infraestructura hidráulica.

Las tarifas aplicables para la red de EMAJIN en el Departamento de Jinotega en el período 2003-2007 son las contenidas en el Acuerdo Tarifario n° 11 (Resolución CD-RE-014-02), que se incluyen en el cuadro 12:

CUADRO 12. ESTRUCTURA TARIFARIA DE EMAJIN EN JINOTEGA			
Categoría tarifaria Bloque de consumo (m³)	Cargo fijo conexión (Córdoba/mes/conexión)	Cargos variables (Córdobas/m³)	
		Agua potable	Alcantarillado
<b>MULTIFAMILIAR Y PUESTOS PÚBLICOS</b>			
Entre 0 y 20	4,00	2,50	0,75
Más de 20	4,00	3,50	1,50
<b>DOMICILIAR</b>			
Entre 0 y 10	7,97	4,50	1,50
Entre 11 y 50	7,97	5,51	3,06
Más de 50	7,97	8,50	5,67
<b>INSTITUCIONAL</b>			
Entre 0 y 50	12,21	10,13	8,40
Más de 50	12,21	15,00	12,60

El primer tramo comprende a los puestos públicos, a las conexiones que abastecen a más de una familia y a las llamadas *cuarterías*, constituidas por varias viviendas alrededor de una toma de agua. El tramo domiciliario incluye a las viviendas habitadas por sus dueños e inquilinos y, por último, el grupo institucional incorpora a los comercios, industrias y edificios gubernamentales y municipales.

Se verifica que estas tarifas son una modalidad de subsidio indirecto, donde los que más consumen subvencionan a los pequeños usuarios; para subsidiar a un consumidor, no se tiene en cuenta el nivel de renta, sino el tipo de conexión. La única referencia que se hace a los ingresos del abonado se encuentra en el artículo 7 a, al detallar que sólo pueden incluirse dentro del primer tramo a *aquellos clientes de escasos recursos económicos*, sin especificar el nivel de renta a partir del cual se considera suficiente para ser considerado como tal a efectos tarifarios.

Además, la compañía favorece a aquellas conexiones que menos gastan, con una reducción del precio del metro cúbico para los consumos más reducidos.

Las tarifas de EMAJIN son algo más altas que las de ENACAL en zonas distintas a Managua, aunque sus abonados disfrutan de un suministro de agua continuo, algo que no sucede en otras partes de Nicaragua.

En el campo, como se ha dicho, la tarifa varía en función del organismo ejecutante y de los costos finales de la construcción, operación y mantenimiento. Por norma, los proyectos ejecutados directamente por el FISE suelen tener tarifas superiores a los realizados por los CAPS, dado que sus costos son unas 2,5 veces superiores a los de los CAPS.

A título indicativo, según información aportada por ADEMORTE, para las 9 comunidades de los departamentos de Jinotega y Matagalpa, se verifica que el desembolso mensual por familia en los CAPS ronda los 60-80 C\$ (1USD= 18,51 córdobas en agosto de 2007) en sistemas con equipamiento eléctrico, y de unas 19-20 C\$ por conexión al mes si el sistema funciona por gravedad. Por su parte, las municipalidades no subsidian a familias desfavorecidas del agro, según informa la misma organización.

Otro aspecto a tener en cuenta que afecta al derecho al agua es el de las desconexiones por mora en el pago de la factura. Al respecto, EMAJIN aporta los siguientes datos (junio 2007): 188 conexiones suspensas en Jinotega, 15 en San Rafael del Norte y 4 en San Sebastián de Yalí.

Los índices de cobranza de mora son, respectivamente, del 93%, 75% y 84%. EMAJIN insiste en el trato flexible y personalizado en el cobro de los retrasos. Según la compañía, el abonado moroso dispone de un mes para saldar la deuda; transcurrido ese tiempo sin hacer efectivo el pago, la compañía se pone el contacto directamente con el cliente para analizar las causas del retraso y adoptar una solución consensuada entre ambas partes, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso. Consultados los usuarios, estos dan una versión diferente: transcurrido un mes sin realizar el abono, se produce la interrupción inmediata del servicio. Algunos han llegado a afirmar que un vehículo de la compañía provisto de un altavoz recorre las calles del municipio difundiendo las identidades de los morosos e instándoles a pagar.

Los problemas de impago en la zona rural son prácticamente inexistentes, debido a la necesidad del suministro por parte del interesado y a la flexibilidad de las tarifas. En todo caso, las causas de desconexión en las infraestructuras rurales tienen que ver más con el uso del agua; el caso más usual es regar o lavar vehículos o animales con agua cuya utilización pactada es el consumo humano.

Por lo que respecta a las detracciones irregulares: en Jinotega, el agua no contabilizada, según los informes aportados por EMAJIN, asciende al 21,7% del total; en San Rafael este dato es del 12,5%, y en Yalí del 12%. Esta es el agua que la compañía suministra y que no es medida, bien por falta de medidor, bien porque ha sido obtenida por un usuario de manera fraudulenta (mani-

pulando el medidor, u obteniéndola directamente de la red). En todo caso, significa agua suministrada y no facturada, por lo que supone un perjuicio económico para la compañía.

## CONCLUSIONES

### De carácter nacional

- Los recursos hídricos en Nicaragua, tanto superficiales como subterráneos, están irregularmente distribuidos en el territorio, sin que exista correspondencia con las demandas de agua: la región con menor disponibilidad de recursos, la del Pacífico, es donde están localizadas las mayores demandas de agua, mientras que en la del Atlántico, con el mayor volumen de recursos disponibles, tiene asociadas las menores demandas.
- En términos globales, y sin tener en cuenta los usos medioambientales, los agropecuarios son, con diferencia, los más significativos, ya que suponen el 67% de la demanda total, seguidos de los asociados con la energía (20%), los domésticos (12%) y los de la industria (1%).
- En relación con el agua potable, en 2007, el 84,5% se consumió en el sector residencial, el 9,3% en el comercial, el 5,6% en el institucional y el 0,6% en el industrial. Cabe resaltar el importante nivel de pérdidas que se detecta como diferencia entre el volumen de agua producida y la facturada, que en 2007 está en torno al 55%, cifra, sin duda, muy relevante.
- La aprobación de la nueva Ley General de Aguas de 15 de mayo de 2007, supone un avance para la consecución del derecho al agua, en la medida en que se asume que es un patrimonio nacional sin que, en consecuencia, sea posible su privatización, y, por otra parte plantea que el uso asociado al abastecimiento de poblaciones tenga la máxima prioridad de satisfacción. Sin embargo, al no haberse aprobado el correspondiente Reglamento y no haberse cumplimentado la nueva estructura organizativa con competencias en la gestión del recurso, queda pendiente su aplicación.
- Hasta la aprobación de la nueva Ley General de Aguas, ha existido un número considerable de organismos con responsabilidades compartidas en la gestión del agua, su supervisión y ejecución, situación que configura a las instancias de coordinación interinstitucional como piezas clave para dirimir y resolver los conflictos que pudieran surgir.
- En el contexto municipal, además de las instituciones de ámbito nacional, son los gobiernos locales los que juegan un papel preponderante en la gestión del agua, interviniendo tanto en la oferta como en la demanda; este papel se ha visto reforzado por las políticas de descentra-

lización impulsadas durante las últimas décadas del siglo pasado pero, al carecer en muchos casos de recursos financieros, esta función se ve limitada drásticamente.

- Esta debilidad institucional se agudiza en el ámbito rural por la decisión de Enacal de no operar en núcleos con población superior a 500 habitantes; lo que ha favorecido la aparición de nuevos actores que intervienen en la gestión y ejecución de proyectos, y que no son instituciones públicas, como organizaciones no gubernamentales, la cooperación externa y asociaciones gremiales o comunitarias de carácter no lucrativo, como son los Comités de Agua Potable y Saneamiento.
- En el contexto rural, los CAPS juegan un papel relevante en la viabilización del acceso al agua potable y saneamiento; se estima que este tipo de organismos funcionan en más de 5.000 comunidades abasteciendo de agua a una población que está en torno al millón de personas. Sin embargo, la mayoría de CAPS no tienen personalidad jurídica propia, lo que compromete la sostenibilidad de los sistemas de abastecimiento al no poder acceder a los fondos de los organismos financieros o de organizaciones de cooperación nacionales o internacionales, necesarios para garantizar el mantenimiento o ampliación de los sistemas; ni a la titularidad de la concesión de las fuentes de agua que alimentan a los sistemas, o los terrenos afectados por las infraestructuras.
- Resulta a todas luces necesaria la aprobación de una ley específica de CAPS que los regule e incluya un procedimiento expeditivo, económico y asequible que permita dotar a estos organismos de personalidad jurídica. Esta circunstancia es relevante ya que la situación actual sitúa a las comunidades rurales en una posición de marginalidad y discriminación, que afecta a los sectores más empobrecidos del ámbito rural y contradice las exigencias básicas del derecho humano al agua.
- El 79% de la población nicaragüense tiene acceso al agua potable; en el ámbito urbano la cobertura alcanza el 90% mientras que en el rural experimenta un descenso notable ya que solo alcanza el 63%. Por lo que respecta al saneamiento, la cobertura nacional es del 47%, siendo el 56% en entorno urbano y de tan solo el 34% en el rural. Es notable las diferencias de coberturas entre el contexto urbano y rural, que cobra especial importancia si se tiene en cuenta que nada menos que el 44% de la población reside en el campo.

### Sobre Jinotega

- La situación del derecho al agua en Jinotega se ha evaluado tomado como indicadores de referencia los que se deducen de la Observación General 15 y que, básicamente, se refieren a

la disponibilidad de agua potable; a la accesibilidad tanto física como económica; la calidad del recurso y a la no discriminación.

- La diferencia entre el ámbito urbano y rural que existe a nivel nacional en relación con las coberturas de abastecimiento y saneamiento se reproduce en el Departamento de Jinotega, donde se estima que el 89% de la población urbana accede al agua, mientras que en la rural disminuye hasta el 34%.
- Como sucede con Enacal en el resto de Nicaragua, la empresa EMAJIN, incardinada en la primera y responsable del suministro de agua y saneamiento en el Departamento, no abastece de agua potable a poblaciones con menos de 500 habitantes.
- Se detecta un caso de discriminación ya que las zonas urbanas situadas por encima de la cota 740 no son abastecidas por el sistema de abastecimiento por limitaciones técnicas. En estos casos, EMAJIN garantiza el agua mediante camiones, pero con unas dotaciones sustancialmente menores que las que se garantizan para el resto.
- En el campo, unos 58.000 pobladores disponen de agua en condiciones aceptables de salubridad y accesibilidad gracias a los 224 CAPS identificados en el Departamento.
- En el contexto urbano, el control de la calidad del agua lo realiza EMAJIN, siguiendo la normativa vigente aunque se han detectado, durante la realización del estudio, anomalías y casos de presencia de elementos indeseables en el agua. En las zonas rurales, y en las fuentes privadas de agua (pozos privados), el organismo encargado de supervisar la calidad del agua es el Minsa; aunque no se realiza con la frecuencia requerida.
- Se han detectado casos de corte de suministro de agua por impago en Jinotega, sin que se hayan seguido los procedimientos ni respetado los plazos establecidos al respecto. Por cuanto respecta a los subsidios en las tarifas, no están claramente identificados los sectores sociales susceptibles de poder acceder a los mismos.
- La ayuda internacional al desarrollo, en algunos casos ha estado condicionada a la privatización de los operadores públicos –como por ejemplo el caso de EMAJIN–, y a la subsiguiente participación de los agentes privados en la gestión de las empresas de agua.

## TERCERA PARTE

# Ponencias

del seminario “Derecho al agua” celebradas  
en Madrid los días 28 y 29 de marzo de 2007

# La Cooperación al Desarrollo alemana en el sector del agua

Este texto recoge en un primer apartado un resumen de la intervención de Monika Lüeke en la Jornada sobre el Derecho al Agua celebrada en Madrid el 28 de marzo de 2007, y en un segundo apartado el resumen ejecutivo del documento “Kenyan-German development cooperation in the water sector. Assessment from a human rights perspective”, (Eschborn, 5 de junio de 2007), elaborado por Munguti Katui Katua, Ashfaq Khalfan, Malcolm Langford y Monika Lüeke, para el proyecto de la GTZ, “Realising Human Rights in Development Cooperation”. Los textos correspondientes al resumen ejecutivo son traducciones del inglés realizadas por ISF-ApD.

## 1. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ALEMANA EN EL SECTOR DEL AGUA. LA RELEVANCIA DEL DERECHO AL AGUA

La posición oficial del Gobierno alemán y de su Ministerio de Asuntos Exteriores ha sido en los últimos años la promoción del derecho al agua. Junto con España, ha promocionado una resolución en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para encargar a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos un estudio sobre el derecho al agua.

El derecho humano al agua y al saneamiento significa la progresiva consecución de:

- Agua segura y en suficiente cantidad para los usos personales y domésticos esenciales;
- Instalaciones de agua y saneamiento adecuadas y culturalmente aceptables accesibles a cada hogar, centro educativo y lugar de trabajo;
- Agua y saneamiento económicamente asequibles.

El Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo destina 350 millones de euros anuales a proyectos de agua, siendo el tercer mayor donante en este sector en 2007. En el año 2004 se reali-

zó una reflexión sobre los aspectos económicos y sociales del desarrollo, y en noviembre de 2006 elaboró una nueva estrategia sectorial sobre agua con el derecho al agua como elemento principal.

En esta estrategia del sector agua, además de tener el derecho al agua como elemento principal, relaciona directamente el agua con la orientación a la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como con el Buen Gobierno (transparencia, participación, etc.). Esta estrategia compromete a la cooperación alemana a contribuir a la consecución del derecho al agua y saneamiento, estableciendo que el agua debe estar disponible, accesible, y asequible, con una calidad aceptable.

Para la cooperación alemana el hecho de que el derecho al agua sea un elemento central de su estrategia de agua puede significar en situaciones extremas: la obligación de ofrecer la cantidad de agua imprescindible para la supervivencia de forma gratuita; que los Estados son libres de elegir entre el sector público o el privado para cumplir sus obligaciones legales sobre el derecho al agua; o que se requiere la participación de todos los grupos de población en la toma de decisiones.

Existe una interrelación entre el derecho al agua y otros derechos como el de tener el estado de salud más alto posible, el derecho a la alimentación y el derecho a la educación.

También existen interrelaciones con elementos críticos para el desarrollo del sector del agua como la recuperación de costes. Las soluciones formalizadas que abordan sistemáticamente la cuestión pueden contribuir a la consecución del derecho al agua para los pobres. Son también necesarios algunos incentivos desde la regulación, como por ejemplo, el servicio a los colectivos pobres, y que no se pueda excluir el suministro de una cantidad mínima de agua de forma gratuita.

Otras interrelaciones con elementos críticos son la protección de los recursos, y su potencial conflicto con el servicio a los pobres, la gestión económica, ya que el servicio a la población de menos recursos puede suponer subsidio, y la gestión de conflictos.

La cooperación alemana con Kenia en el sector del agua se ha centrado en:

- El apoyo a las reformas del sector, incluyendo todos los principios más actuales como elementos de guía (sostenibilidad, orientación a la pobreza, buen gobierno, derechos humanos, etc.)
- El suministro de agua y saneamiento, especialmente en las áreas urbanas de tamaño medio y en los asentamientos pobres de los centros urbanos.

- La gestión de los recursos hídricos.
- Los mecanismos de financiación (Fondo para el agua) para las poblaciones pobres urbanas con soluciones de bajo coste, para un acceso sostenible al agua y el saneamiento básico.
- La coordinación de donantes y la eficiencia de la ayuda a través del enfoque sectorial (Sector-Wide Approach, SWAP)
- Un claro compromiso con el derecho al agua y el saneamiento básico por parte del Gobierno de Kenia, la cooperación alemana, y los participantes en el enfoque sectorial.
- El derecho al agua y saneamiento garantizado en documentos estratégicos y políticos.
- La orientación hacia la pobreza.

La reforma en el sector del agua se basa en la comercialización socialmente responsable, la rehabilitación y expansión de los sistemas y la inclusión de soluciones de bajo coste para los colectivos pobres (puntos comunales de agua y saneamiento fuera del hogar)

Los retos principales en la reforma del sector son la participación de todos los grupos de interés para encontrar soluciones que resuelvan sus demandas sobre los mecanismos establecidos, la operación de los servicios, la localización, o la incorporación de desagües ya existentes; y que creen incentivos para expandir los sistemas a los colectivos pobres urbanos.

También existen retos que requieren soluciones que afectan a varios sectores, como la educación sanitaria y sensibilización sobre higiene, las infraestructuras sanitarias, la lucha contra la corrupción, la seguridad, el buen gobierno, etc.

Un claro compromiso hacia el derecho al agua y la orientación hacia la pobreza suponen elaborar orientaciones sobre tarifas que de forma positiva subsidien los elementos que deben afrontar los pobres, como los altos costes de acceso, la regulación de los procedimientos de desconexión y las conexiones compartidas.

Este compromiso ha supuesto que la cooperación alemana iniciara la extensión del Fondo del Agua, que ha tenido un considerable éxito, con una aportación de cinco millones y medio de euros, y el apoyo técnico a soluciones piloto en tres áreas urbanas (cerca de Nairobi y Naivasha)

Como retos futuros a afrontar están el acceso a agua para grandes asentamientos urbanos informales (p.e. Kibera) y el desarrollo de los mecanismos de participación en el sector urbano.

## 2. RESUMEN Y PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO KENIATA-ALEMANA EN EL SECTOR DEL AGUA

El objetivo del trabajo fue evaluar la cooperación al desarrollo keniana-alemana en el sector del agua, desde una perspectiva de los derechos humanos, incluyendo las contribuciones de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), el Banco Alemán para la Reconstrucción y el Desarrollo (KfW) y el Servicio de Cooperación Alemán (DED). Así, las principales bases del informe son el derecho al agua y el saneamiento, tal como ha sido establecido en las leyes y políticas internacionales. El foco principal de la cooperación keniana-alemana en el sector del agua es la reforma del sector. La cooperación al desarrollo alemana ha apoyado la reforma del proceso desde su inicio y en todos los niveles, cubriendo la política sectorial (macro), el suministro del servicio (meso) y los usuarios (micro) en los subsectores de Suministro de Agua y Saneamiento y Gestión de los Recursos Hídricos.

La inmensa mayoría de los Estados, incluidos la República de Kenia y la República Federal Alemana, se han comprometido al cumplimiento de la consecución del derecho al agua y saneamiento, de la forma más rápida y eficazmente posible. Para ello, se debería incluir la creación de un marco institucional y político de apoyo. Cada persona tiene derecho al agua limpia necesaria para los usos personal y doméstico. Cada persona tiene derecho a un acceso físico y económico al agua y el saneamiento. Las administraciones están obligadas a hacer efectivo este derecho de forma progresiva aplicando el máximo de los recursos disponibles. Como cualquier otro derecho humano, el derecho al agua y saneamiento se orienta por un conjunto de principios, a saber, no discriminación e inclusión de grupos vulnerables, participación y empoderamiento, y transparencia y rendición de cuentas.

### I) Marco político e institucional y el derecho al agua y el saneamiento

Las leyes y políticas kenianas se han dirigido recientemente hacia la consecución del derecho al agua en el país, a través del reconocimiento de este derecho y la adopción de distintas iniciativas hacia los sectores más desfavorecidos (pro-pobre). Las reformas del sector del agua han revitalizado las instituciones públicas encargadas de esta área y han mejorado sustancialmente su eficacia. Estas reformas eran un prerrequisito para la aplicación de un enfoque basado en derechos en el sector. La cooperación alemana al desarrollo, centrada en esta reforma, puede ser considerada

como un actor clave en la significativa contribución a esta transformación, a través del apoyo financiero y técnico.

La configuración institucional ha funcionado correctamente, tanto a nivel nacional, como en las fases de transición de las reformas en marcha. La capacidad del personal de las instituciones nacionales del sector del agua ha mejorado significativamente, lo que se puede atribuir al apoyo amplio y prolongado de la cooperación alemana. Sin embargo, se necesita un desarrollo adicional de las capacidades en el nivel del servicio y en la integración transversal del enfoque de derechos humanos y pro-pobre a través del personal que trabaja en el sector del agua. Para mejorar la orientación hacia los pobres, la información sobre el acceso al agua y el saneamiento, ésta debe ser mejorada. Además, es necesario intensificar la cooperación entre las instituciones del sector del agua y del sector de la salud.

#### **II) Disponibilidad de agua**

La Ley de Agua keniana incluye disposiciones útiles para asegurar la sostenibilidad del suministro a través de licencias de extracción, medición y reforma de las estructuras tarifarias. De las mejoras en la gestión de los recursos hídricos se puede esperar una mejora de la disponibilidad del agua. Tanto la Ley de Agua como la Estrategia Nacional para la Gestión de los Recursos Hídricos priorizan la disponibilidad de agua para usos personal y doméstico, reforzando de esta manera la consecución de este derecho en Kenia. La Estrategia Nacional de Suministro de Agua incluye un objetivo mínimo de 20 litros por persona y día. Este marco legal y político proporciona un buen fundamento para abordar las dificultades existentes en la fase de implementación.

#### **III) Calidad del agua**

Los estándares de calidad del agua en Kenia cumplen con los estándares internacionales. En relación a la formalización del suministro de agua, la supervisión de la calidad del agua ha sido mejorada con las reformas. Por los requisitos establecidos en el Acuerdo de Suministro de Servicios, son previsibles mejoras adicionales, como la obligación de informar a los consumidores de la calidad del agua. Sin embargo, quedan pendientes retos en la supervisión de la calidad en las fuentes informales utilizadas por un amplio sector de la población. La adopción del principio de “Quien contamina paga” por la Autoridad de Gestión de los Recursos Hídricos y el refuerzo de sus competencias sobre el control de la contaminación son positivos. El Ministerio de Salud desarrolla de forma insuficiente la educación higiénica y los controles sobre el agua, su potabilización y almacenamiento. Sin embargo, en la Política Nacional de Salud Ambiental e Higiene, adoptada en diciembre de 2006, están previstas campañas de higiene.

#### **IV) Acceso al agua y saneamiento**

Las instituciones del sector del agua están empezando a hacer progresos para la extensión del acceso al agua a los pobres, particularmente en las áreas rurales. En las áreas urbanas, los esfuerzos se han centrado, hasta ahora, en la rehabilitación de los sistemas. Sin embargo, acciones recientes, incluyendo la significativa contribución de la cooperación alemana en el Fondo de Agua y Saneamiento, y su decisión, apoyada también por la cooperación alemana, de expandir las áreas urbanas, es una buena iniciativa que conducirá a un progreso significativo en la consecución del derecho al agua para los pobres, y será importante para otras iniciativas, como las encaminadas a resolver los problemas de los grandes asentamientos urbanos informales. Sin embargo, la capacidad del Fondo aún debe ser fortalecida para conseguir este objetivo.

Los Contratos de Prestación de Servicios establecidos recientemente por el ente regulador de los servicios de agua imponen obligaciones a los consejos del agua y a las empresas proveedoras de servicios relacionados con el acceso al agua para los pobres, y son un buen ejemplo de regulación consistente con los derechos humanos. Se necesita una rigurosa aplicación de estas obligaciones para asegurar que las reformas conduzcan a un incremento del acceso a los pobres. Uno de los principales desajustes en la consecución del derecho al agua y saneamiento está en el acceso al saneamiento básico, que debe tener una mayor prioridad por parte del Gobierno de Kenia y que podría ser promovido por la cooperación alemana en los sectores de agua y salud.

#### **V) Agua y saneamiento asequibles**

Las reformas en el sector del agua, con el apoyo de la cooperación alemana, incentivan la recuperación de los costes (de operación y mantenimiento en un primer paso), para asegurar la sostenibilidad de los sistemas, y para liberar recursos de la financiación pública y de los donantes que pudieran ser directamente orientados hacia inversiones que mejoren el acceso de los pobres. Este enfoque es correcto, y de hecho, necesario desde el punto de vista de los Derechos Humanos. A la vez, hay que asegurar que las tarifas sobre la cantidad de agua imprescindible (y por extensión del saneamiento) sean asequibles para los pobres. El proyecto de directrices sobre tarifas del ente regulador de los servicios del agua de marzo de 2007 señala mecanismos útiles para conseguir este objetivo y básicamente adopta un enfoque basado en los Derechos Humanos. Así mismo, las primeras propuestas de revisión de tarifas presentadas por el Consejo del Agua del Norte del Lago Victoria son considerablemente avanzadas para hacer asequible el agua a los más pobres, y podrían servir como modelo para otras propuestas de tarifas de otros consejos.

Las tarifas se reducirán para quienes usen pequeñas cantidades de agua, de manera que se incremente la proporción de personas que puedan pagarla. Sin embargo, será necesario considerar soluciones para abordar la incapacidad de pago de los más pobres de los pobres. Estas soluciones pueden requerir un enfoque multisectorial, más allá del limitado al sector del agua. Las políticas de agua de Kenia no definen requerimientos de procedimiento anteriores a la desconexión del servicio de agua, tales como la notificación previa. En algunas localidades, las empresas proveedoras del servicio tratan de evitar las desconexiones con avisos previos y encontrando soluciones ajustadas a cada caso. Estas iniciativas podrían servir de modelo a las directrices que se preparen sobre este tema.

#### VI) No discriminación e inclusión de grupos vulnerables y marginados

El equipo evaluador no tuvo suficiente información para evaluar si a algunos grupos particulares se les había negado el acceso al agua y saneamientos por su identidad, aunque la asignación presupuestaria de algunas áreas de Kenia es muy baja en comparación con otras. Sin embargo, el sector del agua ha fracasado históricamente en atender las necesidades particulares de grupos que se enfrentan a dificultades para acceder a recursos, incluidos el agua y el saneamiento, y por tanto necesitan apoyo especial para conseguir sus derechos: mujeres, niños, pastores, personas en asentamientos informales y personas con discapacidad, enfermos y ancianos. El énfasis en el enfoque pro-pobre en las reformas del sector del agua debería beneficiar en particular a mujeres e infancia que viven en situación de pobreza, pero esto requerirá en la práctica de una atención constante. Las reformas también tienen que conducir a mayores recursos dirigidos directamente a asentamientos informales y a los territorios áridos y semiáridos. Sin embargo, la falta de capacidad ha dificultado los esfuerzos para mejorar la situación en esta última área, y requiere una atención urgente. También será necesario para el sector del agua determinar cómo asegurar que los servicios son diseñados para cubrir las necesidades de mujeres, niños y discapacitados.

#### VII) Participación y empoderamiento

Los documentos oficiales, como la Ley de Agua, reconocen que la participación de los grupos de interés relevantes es un elemento crucial. El sector del agua ha favorecido una apertura a la participación de las ONG, lo que era una cuestión prioritaria para la reforma y ha mejorado la toma de decisiones. Sin embargo, los esfuerzos posteriores para incluir a las comunidades y a la sociedad civil en el proceso de reformas deberían mejorar, con el fin de involucrar a los representantes de las comunidades pobres que están mal atendidas. La falta de esta representación dificultará que las reformas consigan sus objetivos pro-pobre. En contraste con el sector del agua, los grupos de base han estado mejor representados en el desarrollo de la Política de Tierras de Kenia. A nivel lo-

cal, hay buenas prácticas que pueden ayudar al sector urbano, como la formación de las asociaciones de usuarios de agua con el apoyo de la cooperación alemana, o la metodología del ciclo de proyecto comunitario.

#### VIII) Transparencia y rendición de cuentas

El sector del agua es ahora más responsable hacia los usuarios que antes de las reformas. Las compañías de agua han adoptado un enfoque de servicio hacia los consumidores, y han mejorado los mecanismos de reclamaciones y acceso considerablemente, de manera especial para los que están conectados a la red. Sin embargo, la atención a las reclamaciones no está bien establecida para los que no tienen atención domiciliar. La supervisión la realizan los Consejos de Agua, y por extensión, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia. Como estas instituciones se enfrentan a limitaciones en sus capacidades, es importante dar soporte a las ONG y organizaciones comunitarias de apoyo que puedan dar seguimiento a la actividad de las instituciones del sector del agua.

## CONCLUSIONES

Las reformas en el sector del agua en Kenia, apoyadas por la cooperación alemana, son prometedoras en lo relativo al enfoque de los Derechos Humanos. **Cinco de los puntos más positivos son:**

1. Hay un reconocimiento explícito del derecho al agua y al saneamiento en la mayoría de los documentos clave, especialmente, en las orientaciones sobre las tarifas. De hecho, Kenia puede ser un líder regional en mostrar explícitamente el enfoque de los Derechos Humanos, y las lecciones aprendidas serán aquí de gran importancia a nivel internacional, especialmente para otros países en desarrollo.
2. Las reformas (cada vez más y más) han creado instituciones más eficaces y gestionadas de forma profesional, un requisito para conseguir el derecho.
3. Las políticas del sector del agua tienen un claro enfoque pro-pobre y enfatizan la extensión del acceso asequible al agua para los pobres.
4. El sector del agua se ha abierto más a la participación de la sociedad civil.

5. Las mejoras significativas en el manejo de los recursos hídricos ayudarán a asegurar el suministro de agua.

Desde el punto de vista de los Derechos Humanos, **los cinco puntos débiles son:**

1. Los representantes de la población que vive en el umbral de la pobreza no han participado lo suficiente en el proceso de reforma del sector del agua.
2. La información que llega a la población más desfavorecida sobre las reformas y las oportunidades que les ofrece es insuficiente.
3. Los grandes asentamientos informales urbanos, con algunos de los peores niveles de pobreza en el país, no están siendo atendidos por los proveedores del servicio de agua.
4. Son insuficientes la capacidad y los recursos económicos del Fondo de Agua y Saneamiento para extender el acceso al agua a los pobres.
5. La educación sanitaria y la asistencia a las comunidades para el saneamiento básico siguen siendo una prioridad demasiado baja para el Gobierno de Kenia, algo principalmente relevante en el Ministerio de Sanidad. No obstante, mientras el sector de la salud no asuma que esta es su misión no es posible hacer un análisis detallado del saneamiento básico.

El equipo evaluador hizo 28 recomendaciones en relación a las áreas abordadas anteriormente. Las 10 recomendaciones principales se presentan a continuación. Estas recomendaciones, y el análisis en las que están basadas, proponen canalizar un debate, más que intentar establecer cómo alcanzar mejor el derecho al agua y el saneamiento en Kenia. El equipo evaluador espera que estas recomendaciones puedan ser discutidas y revisadas por la cooperación alemana y sus socios, en particular el Gobierno de Kenia y la sociedad civil.

1. La cooperación al desarrollo alemana debería continuar apoyando sistemáticamente el proceso de reforma del sector del agua con enfoque pro-pobre, pero se anima a la inclusión de un enfoque más explícitamente basado en el enfoque de derechos.

2. Se recomienda que la cooperación al desarrollo alemana apoye técnica y financieramente un estudio de línea de base sobre el acceso a agua segura y saneamiento en Kenia, en el contexto de enfoque de apoyo sectorial con socios. Esta evaluación ayudaría a elegir específicamente como destinatarios a los grupos más vulnerables.

3. El Ministerio de Salud debería priorizar la realización de una campaña de información y educación sobre higiene de alcance nacional, como parte de la política nacional de salud ambiental e higiene. Las instituciones del sector del agua deberían apoyar en el diseño y ejecución de esta campaña. La campaña, con el apoyo del Ente Directivo del recursos hídricos y las asociaciones de usuarios deberían incluir así mismo la educación, el modo en que las comunidades puedan medir la calidad del agua y la forma de tratar y almacenar el agua a nivel domiciliario. La cooperación alemana, en su trabajo en los sectores de salud y agua, puede animar al Gobierno de Kenia a poner más énfasis en la educación de los usuarios en temas higiénicos, y ofrecer apoyo técnico y financiero.

4. El Gobierno de Kenia y sus socios en el desarrollo deberían asegurarse de que la extensión del acceso al agua y saneamiento para los pobres sea una prioridad equivalente a la necesidad de conseguir el retorno de los costes. Los proveedores de servicios de agua deberían ser más subsidiados cuando estén extendiendo el acceso a áreas de bajos ingresos.

5. Las Comisiones de agua y los proveedores del servicio de agua deberían esforzarse para proveer de servicios formales de agua de bajo coste a los grandes asentamientos informales urbanos. Se deberían registrar las iniciativas exitosas que han mejorado el acceso al agua y saneamiento en estos asentamientos en Kenia. La cooperación alemana debería considerar apoyar este estudio.

6. La cooperación alemana debería continuar y si es posible intensificar su compromiso con el componente urbano del Fondo del Agua y Saneamiento, incluyendo los grandes asentamientos urbanos informales, así como fortalecer las capacidades de los actores relevantes.

7. El ente regulador de los servicios de agua, a través de las orientaciones para las tarifas y las negociaciones de las tarifas, debería requerir a los proveedores de servicios de agua que ofrezcan la opción de pagos a plazos y permitir la demostración de capacidad de pago, tales

como una señal limitada. También deberían considerar subsidios para las conexiones que beneficien particularmente a los pobres. La cooperación alemana debería apoyar iniciativas en este sentido.

8. Todos los actores en el sector del agua deben dar argumentos contundentes para que el Gobierno central y los donantes continúen, e incrementen, las inversiones para la extensión del acceso a agua y saneamiento, y alertar sobre expectativas irreales en cuanto a financiación a través de subsidios cruzados.
9. El Ministerio de Agua y Regadíos, el ente Regulador del Agua, las Comisiones de Agua y la Autoridad de Gestión de los Recursos Hídricos deberían apoyar mecanismos a nivel nacional, regional y local para la sociedad civil que represente a las comunidades pobres y otros grupos vulnerables participen en la formulación de políticas, asegurando que las mujeres están adecuadamente representadas. Se recomienda que la cooperación alemana a través de su rol en el proceso de reformas del sector continúe proveyendo con el apoyo necesario a estas instituciones, y apoye a los grupos de bases para que participen en los procesos de elaboración de políticas.
10. Las agencias donantes, incluida la cooperación alemana, deberían apoyar adicionalmente a las organizaciones de la sociedad civil nacional, para asegurar su capacidad de exigir a las instituciones públicas que rindan cuentas respecto al derecho al agua y saneamiento.

## Una expresión de democracia directa: La Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) y la lucha por el Agua en Uruguay

Marcel Achkar<sup>(1)</sup>

### INTRODUCCIÓN

Los procesos de privatización de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento de orientación neoliberal, comienzan en Uruguay en el año 1992, con la privatización de parte del servicio en el departamento de Maldonado. Desde ese año se fue consolidando el accionar de la empresa privada Aguas de la Costa, filial de una empresa transnacional (SUEZ, capitales franceses). El segundo caso de privatización se registró en el año 2000 con la instalación de la empresa Uragua, filial de otra transnacional Aguas de Bilbao que comenzó a operar al oeste del departamento de Maldonado.

Ante la eventualidad de que el proceso de privatización de los servicios de agua potable y saneamiento avanzara en el sur del país, es que se conformó a fines del año 2000, la Comisión en Defensa del Agua y del Saneamiento de la Costa de Oro y Pando en el Departamento de Canelones. Posteriormente, integrantes de esta comisión local comienzan a trabajar con el sindicato de funcionarios de la institución del Estado OSE (FFOSE), a los efectos de discutir la posibilidad de accionar conjuntamente ante el avance del proceso privatizador.

(1) Marcel Achkar es profesor de la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República de Uruguay y miembro de la organización Redes-Amigos de la Tierra.

Los objetivos centrales de discusión fueron:

- el acceso al servicio de agua potable y saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales,
- denunciar la presencia de filiales de transnacionales del agua en el territorio uruguayo,
- resistir las tendencias de privatización y revertir las privatizaciones de Maldonado
- difundir la temática de la importancia del agua como un bien estratégico a escala mundial, regional y nacional,
- instalar la discusión en la agenda política nacional.

También se consideraron los procesos privatizadores que se presentan a nivel mundial, en la región y en países cercanos: Chile, Argentina y Bolivia.

Ante la situación mundial y regional y teniendo en cuenta que el Uruguay cuenta con recursos hídricos superficiales en todo el territorio nacional y comparte con el resto de los países del MERCOSUR uno de los acuíferos más importantes del mundo –Acuífero Guaraní– es que se consideró que en la geopolítica de las empresas, el territorio de nuestro país, aparece como uno de los espacios mundiales posibles donde ampliar su actividad en el continente.

América Latina es uno de los territorios que forman parte del mapa potencial de acción de las empresas transnacionales del agua, ya que este espacio cuenta con el 26% del agua dulce del mundo, con apenas el 6% de la población mundial, si bien está desigualmente distribuida en relación a la presencia de los recursos hídricos, cuenta con abundancia de agua que puede ser aprovechada para aumentar sus ganancias.

#### La conformación de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) y el texto de la reforma constitucional propuesto a la ciudadanía uruguaya

En una reunión realizada en el año 2002 entre vecinos (Comisión de la Costa), trabajadores sindicalizados (FFOSE), militantes de REDES-AT y otros movimientos, surgió la necesidad de un llamado abierto a organizaciones sociales de todo el país para conformar un amplio espacio de participación en defensa del agua y contra las privatizaciones.

La CNDAV comienza a trabajar orientada en los principios generales y caracterizada por un sistema de funcionamiento horizontal, respetuoso de las internas de cada organización y profundamente democrático. Entre las diversas alternativas de acción, un vecino de Ciudad de la Costa pro-

pone incluir el tema del agua en la Constitución de la República. Es así que la CNDAV comienza a trabajar en la redacción del texto para incorporar en la Constitución y el objetivo principal de la comisión es la redacción de una reforma constitucional (a incluir en el Artículo N° 47, Medio Ambiente) que deberá ser plebiscitada conjuntamente con las elecciones nacionales el 31 de octubre del año 2004.

El texto de la reforma constitucional propuesto por la CNDAV incluye cinco grandes temas:

- a) El acceso al agua potable y saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales.
- b) Establecer los principios de la Política Nacional de Agua.
- c) El dominio público de las aguas como dominio público hidráulico.
- d) El servicio de saneamiento y abastecimiento de agua potable serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.
- e) Un principio fundamental, **“los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de los recursos hídricos, estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas”**

## 1. ACERCA DEL TEXTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El objetivo principal del trabajo de la CNDAV y por tanto del texto de la reforma es que:

**“El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”.**

Para que este objetivo no sea una declaración de principios, que puede o no cumplirse es que se construyen en el texto cuatro pilares operativos que permitirá a la sociedad uruguaya cumplir con este desafío:

1. Defender la conservación y por lo tanto la disponibilidad del recurso, para ello se establece la necesidad de una Política Nacional de Aguas y los principios que deben cumplirse (inciso 1).
2. Defender la propiedad pública del recurso, para ello se establece constitucionalmente el Dominio Público Hidráulico (inciso 2).
3. Determinar que los servicios públicos de saneamiento y abastecimiento de agua potable debe ser prestado por personas jurídicas estatales, como único mecanismo que asegura las razones de orden social (inciso 3).
4. Evitar que se venda el agua bruta, asegurando que sea el Parlamento quien autorice el abastecimiento a otro país por razones de solidaridad, evitando la mercantilización del agua (inciso 4).

Para evitar problemas operativos, con la aprobación y entrada en vigencia de la Nueva Constitución se incluyen: un agregado al Artículo 188 (sobre las empresas mixtas) y la disposiciones transitorias (sobre las indemnizaciones).

## 2. LA METODOLOGÍA UTILIZADA POR LA CNDAV

La Constitución de la República Oriental del Uruguay reglamenta los mecanismos para modificar su texto. Las propuestas deben ingresar por iniciativa de la ciudadanía o por la vía parlamentaria. El camino elegido por la CNDAV fue entonces llegar a un plebiscito con la participación de la ciudadanía y no por vía parlamentaria, lo que exigió la recolección de firmas de más del 10% de los ciudadanos habilitados para votar (247.000 personas). Este número de firmas permitían habilitar el mecanismo de un plebiscito (que se realiza conjuntamente con las elecciones nacionales) para introducir una reforma constitucional. El 30 de octubre de 2003 finalmente se entregaron 282.791 firmas que habilitaban el recurso de plebiscito al año siguiente. Finalmente en junio de 2004 fue confirmado por la Corte Electoral que las firmas presentadas habilitaban el recurso.

Los mecanismos utilizados en las distintas etapas de la Campaña Nacional fueron: la capacitación de todos los miembros de la CNDAV para que fueran difusores de la propuesta, la realización de seminarios- talleres en todo el país con la participación de trabajadores, vecinos, docentes, activistas sociales, ambientalistas, profesionales, ediles locales, etc. así como actividades con parlamentarios de distintas fuerzas políticas, conferencias de prensa, debates en locales sindicales, en los barrios y en general participación activa de los integrantes de la CNDAV en todas aquellas instancias donde se tratara el tema del agua. La participación activa de organizaciones sociales, religiosas, sindicales, políticas, etc. con pensamientos diversos, fue posible gracias a un elemento unificador los postulados de la reforma constitucional. Estos postulados nos permitieron unificar diversas tendencias y expresiones de la sociedad que en otros temas seguramente tendríamos diferencias. Pero desde un primer momento sostuvimos lo fundamental es buscar aquello que nos une y trabajar juntos intentado explicar aquello que “falsamente” nos puede separar.

Durante todo el año 2004 se trabajó difundiendo la información necesaria para alcanzar el triunfo por el **Sí a la Reforma Constitucional**, enfocando los alcances de dicha reforma en los diferentes aspectos: jurídicos, sociales, económicos, políticos y ambientales.

Las acciones de la CNDAV en este periodo siguieron los siguientes lineamientos:

- a) Descentralización del trabajo: formación de las “Casas en Defensa del Agua” a nivel barrial y local; Comisiones de Defensa del agua y la Vida a escala departamental.
- b) Trabajo en conjunto con los sindicatos y el PIT-CNT.
- c) Horizontalidad: participación abierta en las comisiones del agua a toda organización social, política, religiosa, cultural, que adhiera a los principios del texto de la reforma constitucional.
- d) El ejercicio democrático para abordar la gestión de recursos naturales en cuencas hidrográficas.
- e) Propaganda de la campaña.

Estos cinco lineamientos centrales posibilitaron un acercamiento de los actores locales con la propuesta de la reforma constitucional y su comprensión, lo que facilitó la divulgación de los contenidos a nivel de todo el territorio nacional.

Además de trabajar a escala nacional, se dio difusión de la campaña a nivel internacional a los efectos que otros movimientos sociales del mundo que están organizados en torno a objetivos similares se informaran sobre los principios sustentados en la propuesta de reforma constitucional, en especial propiciar que el acceso al agua potable sea un derecho humano reconocido. Esta línea de trabajo internacional posibilitó un acercamiento con otras organizaciones de diversas regiones del mundo que enriquecieron significativamente el debate nacional. Permitiendo además a otras organizaciones conocer el proceso uruguayo y evaluar si el instrumento utilizado por la vía de la democracia directa podía ser viable en sus propios países, así como los contenidos conceptuales del texto.

Este doble accionar, a escala nacional e internacional estrechó lazos de cooperación y de debate lo que enriqueció el contenido de la campaña y permitió la participación de integrantes de la CNDAV en diversos eventos donde confluían delegados desde distintos puntos del planeta afectados por los procesos privatizadores del agua. A partir del intercambio de información se generaron documentos y material visual que contenía los aspectos más significativos del accionar de las empresas transnacionales: altas tarifas, con la consecuente pérdida de acceso a agua segura por parte de las poblaciones más pobres, así como los efectos ambientales negativos producto de ineficientes sistemas de gestión, faltas de inversiones comprometidas, corrupciones, etc.

Definitivamente y a pesar de los intentos oficiales y de distintos sectores corporativos por minimizar su importancia, en el año 2004 se logró la inclusión en la agenda nacional de un tema por demás estratégico y trascendente: la gestión sustentable del agua.

### Resultado del plebiscito

En el plebiscito del 31 de octubre de 2004 la propuesta de reforma constitucional fue apoyada por el 64,7% de los ciudadanos habilitados para votar, logrando así una adhesión de las más altas registradas en el país.

La CNDAV durante el año 2004 ya había decidido mantenerse activa en fecha posterior al 31 de octubre, a los efectos de defender el contenido real de la Nueva Constitución.

Por otra parte, se entendió fundamental iniciar un proceso de contacto, debate y búsqueda de puntos en común con las nuevas autoridades del Estado.

En especial la CNDAV entendió que el nuevo contexto político generaba un potencial de oportunidades a la CNDAV para logra los principales objetivos planteados:

- a) Recuperación estatal de las áreas del territorio nacional con el servicio de agua potable y saneamiento privatizado.
- b) Avanzar hacia la Política Nacional de Agua.
- d) Racionalizar la estructura jurídica para hacer efectivos los nuevos postulados constitucionales.

Sin embargo, la dinámica del proceso político nacional condujo a que las nuevas autoridades del Estado, realizaran otra lectura del contexto actual, rechazando en principio el camino de diálogo y construcción en conjunto planteada por la CNDAV. En este sentido en el 2005 se identificaron tres elementos de preocupación para la CNDAV:

1. Las dificultades para la creación de un espacio de dialogo entre la CNDAV y las autoridades de gobierno.
2. Las dificultades de la sociedad uruguaya (luego de un hecho histórico de trascendencia internacional) para organizar una agenda de trabajo que conduzca hacia la elaboración de la Política Nacional de Agua según los principios constitucionales.
3. El decreto presidencial en consejo de ministros del 20/5/2005.

### 3. LOS DESAFÍOS A PARTIR DEL 2005

La aplicación práctica de los contenidos de la Nueva Constitución no es tarea simple ni automática, por el contrario plantea una serie de desafíos a la CNDAV en este nuevo periodo de su accionar:

1. La recuperación de las área privatizadas implica una dura lucha **entre** las empresas transnacionales y la sociedad uruguaya. Estas empresas a pesar de los incumplimientos de contratos, delitos sociales y ambientales y la situación de inconstitucionalidad presionan al gobierno por su permanencia en territorio nacional. Por su parte la CNDAV plantea la recuperación estatal inmediata de estos servicios y la aplicación en todos sus términos de la Nueva Constitución.
2. La construcción de una política nacional de agua es una tarea compleja, cuando se parte de la situación en que las autoridades gubernamentales históricamente negaron su elaboración. Hoy la sociedad uruguaya dispone de los objetivos y los principios generales para la política nacional de agua, el desafío es construir los ámbitos para su elaboración en el corto plazo.
3. Racionalizar la estructura jurídica institucional y adecuarla al contenido de la Nueva Constitución. Específicamente actualmente existen contradicciones que deben ser resueltas en forma inmediata entre la Constitución y el marco legal y reglamentario, ambos vigentes en el país.

### 4. SE LOGRA UN ESPACIO DE DIÁLOGO

El 22 de junio de 2005 un conjunto de 4 compañeros de FFOSE y del secretariado del PIT-CNT se reúnen con el presidente de la República y el Poder Ejecutivo, estableciendo un espacio de dialogo y trabajo entre la representación parlamentaria (FA-EP-NM), el poder ejecutivo y la CNDAV. Espacio que se consolida en la entrevista del 27 de junio.

Los aspectos centrales para la agenda de debate son:

1. Recuperación por parte del Estado de la gestión de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en todo el país.
2. Manejo y gestión de los recursos hídricos, elementos jurídicos para hacer efectivos los nuevos postulados constitucionales.
3. Legislar que el conjunto de las aguas superficiales y subterráneas forman parte del dominio público estatal.
4. El establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o subcuencas es uno de los objetivos a alcanzar dentro de la gestión sustentable de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico.
5. Asegurar la equidad en el acceso al agua potable y saneamiento.
6. Profundizar la discusión ciudadana para la construcción de una Política Nacional de Agua con participación popular.

7. Conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza, maximizando el aprovechamiento de los recursos hídricos y minimizando los impactos ambientales.
8. El ordenamiento del territorio, que implica hacer compatibles los usos del suelo en las cuencas hidrográficas, ya que éstas pasan a constituirse en las unidades territoriales de planificación y gestión.

Este espacio de trabajo funciona hasta octubre del 2005.

### La CNDAV hacia el futuro

La Comisión ha tenido en su historia una integración dinámica y no-estable. Muchas organizaciones han estado en diferentes etapas. Incluso algunas de ellas han participado, se han retirado en algún periodo y vuelto a integrar. Todo esto es válido en la medida que el objetivo programático concreto de la comisión es específicamente el conjunto de postulados del texto de la reforma. La discusión sobre la propia CNDAV durante el año 2005 fue una etapa difícil pero necesaria.

## 5. EL OBJETIVO PROGRAMÁTICO DE LA CNDAV ES EL CONJUNTO DE POSTULADOS DE LA REFORMA

Objetivo definido por las organizaciones que han estado desde el comienzo en la organización y en la conducción de la CNDAV. La complejidad del tema abordado en el texto de la reforma es lo que ha permitido una fluida comunicación con la mayor parte de la sociedad uruguaya.

La CNDAV desde su nacimiento ha obtenido muchos logros, sintetizados en:

- a) La instalación del tema del agua en el debate nacional (2002 – 2005)
- b) Movilización de la ciudadanía en defensa de sus bienes naturales (2002 – actualidad)
- c) Aprobación de la Reforma constitucional (2004)
- d) Re-estatización de las áreas privatizadas de servicio de agua potable y saneamiento y salida de Uruguay de las empresas transnacional del agua (2005 y 2006).
- e) Creación de la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (DINASA) en el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2006)
- f) Creación de un espacio de participación asesor de la DINASA, con participación de la CNDAV (2006).

Estos logros, son el resultado de un duro trabajo de muchos compañeros durante estos años. Sin embargo, la evaluación realizada desde la comisión es que la etapa más dura ha comenzado en el año 2005, que consiste en el trabajo sistemático para lograr la implementación total de los principios establecidos por la Nueva Constitución. Para cumplir estos objetivos entendemos que la ciudadanía debe formarse y acceder a la información, para que la participación pueda ser una realidad. Estos son los nuevos desafíos-objetivos para este nuevo periodo, generar y hacer crecer los espacios de participación para defender los resultados obtenidos mediante el voto y para ello es necesario la formación de la ciudadanía y su motivación para participar en todas las instancias de planificación, gestión y control de los recursos hídricos.

Este proceso, también es complejo e implica muchos desafíos, pero entendemos que es el único camino que nos permitirá plasmar en la realidad el texto de la Constitución, evitando así uno de los peores riegos, tener textos legislativos muy bonitos y que no se cumplen.

Por todo ello, y especialmente por el seguimiento y colaboración que realizamos del proceso latinoamericano y mundial es que somos optimistas, estamos convencidos que estamos construyendo entre todos, respetando nuestras diversidades, una nueva forma de ciudadanía, más participativa y solidaria.

### Texto de Reforma Constitucional

#### ARTÍCULO 47. Agréguese:

El agua es un recurso natural esencial para la vida.

El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

1. La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:
  - a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.
  - b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.
  - c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.

- d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico. Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere estos principios deberá ser dejada sin efecto.
2. Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.
  3. El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.
  4. La ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.

**ARTÍCULO 188.** Agréguese:

Las disposiciones de este artículo no serán aplicables a los servicios esenciales de agua potable y saneamiento.

**Disposiciones Transitorias y Especiales**

Agréguese la siguiente:

Z”) La reparación que correspondiere, por la entrada en vigencia de ésta reforma, no generará indemnización por lucro cesante, reembolsándose únicamente las inversiones no amortizadas.

# El acceso al agua en Argentina. Experiencias de reclamo ante situaciones de privación

Carolina Fairstein y Sara Niedzwiecki<sup>(1)</sup>

## INTRODUCCIÓN

El derecho humano al agua supone, entre otras cosas, que todas las personas deben tener acceso diario a por lo menos una cantidad mínima de agua potable para atender sus necesidades de consumo personal y doméstico. Implica, asimismo, que aquellos que –por distintos motivos– no disponen de esa cantidad mínima y vital de agua potable tienen la potestad de exigirla al Estado, quien estará obligado a adoptar medidas para garantizarla.

En este documento se detallan algunas de las maneras en que diversos actores en Argentina han erigido y entablado reclamos ante situaciones de privación del acceso al agua, así como las respuestas que en cada caso obtuvieron. Se han identificado tres casos en los que los reclamos respectivos se articularon frente a instancias judiciales, y un caso en el que la cuestión quedó circunscripta y fue resuelta dentro del ámbito administrativo.

Si bien el número limitado de experiencias seleccionadas no permite iluminar las múltiples estrategias y desafíos que se presentan a la hora de exigir el respeto y la protección del derecho humano al agua, sí pueden contribuir a ilustrar con mayor claridad el tipo de planteos que pueden ser esgrimidos para su reivindicación, así como el alcance de las obligaciones que de este derecho se derivan<sup>(2)</sup>.

(1) Carolina Fairstein es miembro del Programa de Derecho al Agua del Centro de Derecho a la Vivienda contra los Desalojos (COHRE) y abogada del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Sara Niedzwiecki es Licenciada en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato di Tella y asistente de investigación de la Universidad de San Andrés.

(2) Este documento se circunscribe a reclamos formulados en centros urbanos del Área Metropolitana de Buenos Aires y relativos exclusivamente a la problemática de falta de acceso al agua potable.

Las situaciones de privación del derecho al acceso mínimo al agua potable que se han relevado pueden agruparse en dos grandes grupos: I) aquellos en los cuales se reclama por la interrupción del servicio de agua potable brindado por el Estado o una empresa; y II) aquellos en los que el reclamo se basa en la falta de acceso a la red pública de agua y a la mala calidad de las fuentes alternativas de provisión del servicio.

Antes de pasar a relatar los reclamos que se han interpuesto y las soluciones que se han obtenido en los distintos casos, resulta oportuno introducir algunas nociones que permitan entender el significado que adquiere el derecho humano al agua en Argentina.

## 1. EL ACCESO AL AGUA COMO DERECHO HUMANO

Afirmar que el acceso al agua potable y al saneamiento constituye un derecho humano posee un valor que va más allá de lo simbólico<sup>(3)</sup>. En términos jurídicos, una vez que un interés social o individual es elevado a la categoría de derecho humano dicho interés pasa a estar legalmente protegido, se generan, a su respecto, múltiples obligaciones para los estados, se limita su discrecionalidad a la hora de formular y aplicar políticas públicas en la materia y se torna vinculante el desarrollo de instituciones de control y aplicación. Paralelamente, surge la posibilidad para todas las personas de exigir su respeto y protección. Por ejemplo, el derecho humano al agua torna inaceptable e inmediatamente censurables medidas o políticas discriminatorias en el acceso al agua, establece estándares mínimos para la fijación de prioridades de políticas y, entre otras varias cosas, abre la posibilidad de demandar su respeto, y solicitar su reparación ante cortes nacionales e internacionales. En este sentido, el derecho humano al agua provee de sustento legal para cuestionar la actuación de las autoridades en caso de que la política de agua y saneamiento no fuera participativa, universal, no respetara el principio de no discriminación, o no garantizara el acceso mínimo de agua para todos. A la vez, el reconocimiento del derecho humano al agua torna ilegales medidas que contradigan el contenido del

(3) A nivel internacional, el derecho al agua ha sido receptado por diversos documentos normativos. En primer lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua llevada a cabo en Mar del Plata en 1977 reconoció que, independientemente del nivel de desarrollo económico, todos los pueblos "tienen derecho a acceder al agua potable en cantidad y calidad iguales para las necesidades esenciales de todos". Ulteriormente, este derecho ha sido reconocido explícitamente en una serie de tratados de derecho internacional con carácter vinculante, como la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 1979 (CEDAW); la *Convención sobre los Derechos del Niño*, 1989 (CDN), y la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*, 1990. El derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo acceso al agua y saneamiento, también fue reconocido explícitamente en el *Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo*, en 1994. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas –en una correcta interpretación del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales– en su Observación General N° 15 entendió que el derecho al agua se deriva de los artículos 11 y 12 de dicho Pacto, fijando así su alcance y contenido.

derecho, tales como el corte de suministro por falta de pago, la contaminación de fuentes de agua, la negativa a proveer el servicio a ciertos actores de la población, y la negativa a brindar información, entre otras cosas<sup>(4)</sup>.

La contracara de lo que se viene diciendo es que, en definitiva, el derecho humano al agua dota a las personas de la potestad para reclamar –individual o colectivamente–, no solo el cese de ciertas conductas dañosas o la derogación de regulaciones inapropiadas sino, asimismo, la revisión de políticas y programas públicos e incluso, la adopción de medidas positivas por parte de los poderes de gobierno.

Las posibilidades y ventajas de plantear tales reclamos mediante presentaciones judiciales u otro tipo de estrategias dependerá de múltiples factores y consideraciones que no se abordan en este documento más que tangencialmente. Tampoco ahondaremos aquí en las discusiones en torno a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) entre los que se incluye el derecho humano al agua<sup>(5)</sup>. Baste al respecto señalar que los casos que se reseñan reafirman que el derecho humano al agua dota a las personas de la potestad de exigir judicialmente su cumplimiento aún cuando consista en efectivizar obligaciones de acción positiva e impliquen la erogación de recursos financieros<sup>(6)</sup>.

Ahora bien, más allá de la consagración formal y normativa del derecho humano al agua, no cabe duda de que el grado en que los estados respeten y dispongan de las medidas y recursos necesarios para garantizar efectiva y universalmente su goce dependerá, en gran medida, de que los actores interesados participen activamente en la exigencia de su cumplimiento y de la denuncia an-

(4) Para un análisis más exhaustivo de las fuentes, obligaciones y múltiples implicancias del derecho humano al agua, ver [www.cohre.org/water](http://www.cohre.org/water), en particular, el documento *El derecho al agua. Bases legales*.

(5) Existe un importante debate en torno al alcance y tipo de obligaciones que generan los DESC, como es el derecho al agua. Algunas posiciones entienden que los derechos sociales sólo pueden implicar una obligación para los estados de desarrollar políticas y programas que tiendan progresivamente a la provisión de tales servicios, pero que no está contemplada la posibilidad de que sean exigibles ante tribunales de justicia. Estas voces suelen diferenciar a los DESC de los derechos civiles y políticos, en el supuesto carácter de obligaciones negativas del segundo género de derechos, mientras que los DESC implicarían el nacimiento de obligaciones positivas que en la mayoría de los casos deben solventarse con recursos del erario público. En el primer caso, bastaría con limitar la actividad del Estado, prohibiéndole su actuación en algunas áreas. En el segundo, el Estado debería necesariamente erogar recursos para llevar a cabo las prestaciones positivas que se le exigen. Son varias las respuestas que se esgrimen ante estas críticas. Ver: Abramovich, Víctor y Courtis, Cristian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002; Abramovich, Víctor. "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", Trabajo presentado en el XV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos Fernando Volio Jiménez. San José de Costa Rica, 16 al 27 de Junio de 1997; Abramovich, Víctor y Courtis, Cristian. *Apuntes Sobre la Exigibilidad Judicial de los Derechos Sociales*. Buenos Aires: Jura Gentium, 2003.

(6) En este sentido, se entiende que aunque el estado cumpla con la satisfacción de determinadas necesidades tuteladas por el derecho, "no puede afirmarse que los beneficiados por la conducta estatal gozan de ese derecho como derecho subjetivo, hasta tanto verificar si la población se encuentra en realidad en condiciones de demandar judicialmente la prestación del Estado ante un eventual incumplimiento." Abramovich, Víctor y Courtis, Cristian. *Apuntes Sobre la Exigibilidad Judicial de los Derechos Sociales*. Buenos Aires: Jura Gentium, 2003, p. 3.

te incumplimientos. Desde este punto de vista, difundir e intercambiar experiencias de exigibilidad del derecho humano al agua y de los mecanismos existentes para su defensa puede, sin lugar a dudas, contribuir a su involucramiento.

## 2. LA JERARQUÍA CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ARGENTINA. IMPLICANCIAS PARA EL DERECHO HUMANO AL AGUA

En Argentina, la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 dispuso la incorporación de los principales tratados de derechos humanos al nivel constitucional, reconoció derechos colectivos y difusos, y mejoró y amplió los mecanismos y sujetos autorizados para su tutela judicial<sup>(7)</sup>. Esto implicó que el derecho al agua –definido como un derecho humano al ser parte del derecho a la salud y a un nivel de vida adecuado – adquiriera estatus constitucional y que en determinadas circunstancias pueda ser exigido no sólo por personas físicas sino también por organizaciones y organismos que defienden intereses colectivos.

Estos positivos cambios normativos a nivel constitucional coincidieron con la implementación de políticas neoliberales - a través de medidas de flexibilización del empleo, descentralización de los servicios de salud y educación, y privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos, entre otros –que contrariamente a lo que pregonaban, generaron el incremento de los niveles de desempleo, pobreza y desigualdad social<sup>(8)</sup>.

Se trató, entonces, de un proceso de características paradójicas en el cual, mientras se adoptaban una gran cantidad de medidas económicas e institucionales que impactaron negativamente en el

acceso y goce de los habitantes a servicios básicos fundamentales, también se estaba produciendo una ampliación del catálogo de derechos humanos y garantías y un mejoramiento y ampliación de los mecanismos para su exigibilidad judicial.

En este orden de cosas, el Poder Judicial fue asumiendo un rol de canalizador de las demandas sociales de los habitantes, interviniendo en conflictos colectivos, de política pública o de impacto público que escapaban al marco tradicional de actuación judicial<sup>(9)</sup>. Se percibió en Argentina una creciente judicialización de problemáticas y demandas sociales que ya no encontraban en los poderes legislativo y ejecutivo interlocutores receptivos a sus razones. Asimismo, nuevos actores entraron a escena, sobre todo ONGs que asumían la representación colectiva de los afectados ante instancias judiciales, en procura de decisiones de impacto público dirigidas a obtener transformaciones estructurales en las condiciones que originaban las violaciones de los derechos en cuestión<sup>(10)</sup>.

Además, se comenzaron a invocar cada vez con mayor frecuencia derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales y se comenzó a utilizar al ámbito internacional como un espacio de reclamo de derechos fundamentales<sup>(11)</sup>.

## 3. LA PROBLEMÁTICA DEL ACCESO AL AGUA EN LA ARGENTINA. SUS DIMENSIONES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y SUS ALREDEDORES

Los acelerados procesos de urbanización y las nuevas relaciones políticas, económicas y sociales que surgieron a partir de las reformas producidas en Argentina en la década de los 90 se tradujeron, entre otras cosas, en una intensa diferenciación socio-espacial en las ciudades. Lo anterior se manifiesta en un aumento de la pobreza y en el aislamiento de los sectores de bajos ingresos<sup>(12)</sup>;

(7) Los tratados y concordatos que tienen jerarquía superior a las leyes son: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Protección y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Pena Crueldades, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño. Pfeiffer Urquiaga, Emilio. "Los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y su Ubicación en el Orden Normativo Interno". *Ius et Praxis, Derecho en la región*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Talca. Año 9 N° 1 ISSN 0717-2877 (2003), p. 477.

(8) Mientras en 1980 el 20,6% se encontraban por debajo de la línea de pobreza, en 1989 este porcentaje ascendió al 41,1%, al 38% en el año 2001 y al 57,5% en octubre de 2002, diez meses después de la devaluación de la moneda (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC). Además, la estructura social argentina fue perfilando una nueva matriz distributiva, profundamente desigual. Entre 1974 y 1999, los hogares ubicados en el decil superior, pasaron de concentrar el 26,9% del total de ingresos al 33,9%. Mientras tanto, entre los hogares de los deciles 1 y 3, su participación en el total de ingresos disminuyó de 11,4% a 8,2%. Entre 1980 y 1990, la desocupación se incrementó de 2,3% a 6% en el Área Metropolitana de Buenos Aires, mientras que la subocupación casi se duplicó pasando de 4,5% a 8,1% de la Población Económicamente Activa. (Altimir y Beccaria, 1999, en Bayón y Saraví, 2001).

(9) Es posible identificar numerosa jurisprudencia dando muestra de este punto. La Corte Suprema asignó a los tratados internacionales de derechos humanos carácter operativo y, de ese modo, permitió que los derechos consagrados en dichos tratados fueran directamente exigibles ante los tribunales, aun en ausencia de leyes que los reglamentaran. La Corte entendió, asimismo, que la jurisprudencia de los órganos internacionales encargados de la aplicación de esos tratados (vrg. la Corte Interamericana de Derechos Humanos) resultaba una guía importante para los tribunales nacionales al momento de su aplicación doméstica. Cfr. Entre otros Abregú, Martín, "La aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por los tribunales locales: una introducción", en Abregú, Martín y Courtis, Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, CELS/Editores Del Puerto, 1998, pp. 3-31 Litigio estratégico y derechos humanos. La Lucha por el Derecho, Buenos Aires, CELS/ Siglo veintiuno editores, marzo 2008.

(10) Cfr. Abramovich, Víctor, "Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política", en Birgin, Haydeé y Kohen, Beatriz (comps.), *Acceso a la Justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires, Biblos, 2006, pp. 59-82.

(11) Cfr. Abramovich, Víctor, Bovino, Alberto, Courtis, Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local*, La experiencia de una década, Buenos Aires, CELS/Editores del Puerto, 2007.

(12) Cfr. Andrea Catenazzi, Natalia Da Representação, Juan D. Lombardo; "La cuestión urbana en los noventa en la RMBA", en Andrea Catenazzi y Juan D. Lombardo (comps.), *La cuestión urbana en los noventa en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Julio 2004, UNGS - Ediciones Al Margen, p. 15.



dad, dictó una sentencia obligando al Estado a restablecer el servicio interrumpido y a brindarlo todos los días, por la mañana, tarde y noche<sup>(20)</sup>. Es de particular interés señalar que para justificar su decisión el tribunal invocó normas constitucionales y de derechos humanos e hizo uso de las interpretaciones que de los derechos humanos han realizado los órganos internacionales de aplicación de los tratados.

Como punto de partida de su argumentación el tribunal señaló la interdependencia del derecho al agua con el derecho a la salud: “resulta difícil pensar de qué manera puede estar protegido el derecho a la salud si no se tiene acceso a un suministro mínimo de agua potable o si el agua de la que uno se nutre se encuentra contaminada”. Del mismo modo destacó la íntima vinculación del derecho al agua con el derecho a la vida “el derecho a la vida se descompone en cuatro elementos esenciales, a saber: a) el derecho a la alimentación adecuada, b) el derecho a contar con agua potable, c) el derecho a la vivienda y d) el derecho a la salud.”

Además, tuvo en cuenta el principio de progresividad en materia de derechos humanos y, especialmente, respecto de las obligaciones del Estado frente a los DESC. Sobre el particular manifestó que “a los derechos (...) en virtud de su faz social, se les aplica el principio de progresividad –emanado de las normas internacionales y nacionales– según el cual, los estados se comprometen a adoptar medidas para lograr progresivamente la plena eficacia de los derechos reconocidos en tales ordenamientos jurídicos. Dicho compromiso encuentra su razón de ser en el hecho de que tales derechos tienen como destinataria a la persona humana (...) y, en consecuencia, requiere del Estado el máximo esfuerzo en los recursos disponibles, con lo cual destierra definitivamente interpretaciones o medidas (...) que puedan ser consideradas regresivas en la materia”.

Por otro lado, resaltó la vinculación de la situación de hecho con el principio de la autonomía personal: “El principio de autonomía personal (...) comprende el derecho de no interferencia y el deber del Estado (...) de no coartar acciones autónomas. Pero, a su vez, exige comportamientos activos por parte del Estado que hagan posible la inclusión social y, consecuentemente, el goce de los derechos fundamentales. Es decir, y en síntesis, prestaciones negativas y positivas por el Estado”.

Conjuntamente puntualizó que el derecho humano al agua forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado reconocido en diversos tratados de derechos humanos y que las pautas de inter-

pretación desarrolladas por el Comité DESC en su Observación General N° 15 son de aplicación obligatoria para el Poder Judicial Argentino. Siguiendo tales pautas, el tribunal señaló los diferentes niveles de obligaciones estatales frente a este derecho: el deber de abastecer a toda la población con las cantidades de agua suficientes para afrontar los distintos usos cotidianos, y el deber de ir mejorando el abastecimiento y los sistemas de distribución por tendido de red. En este sentido sostuvo: “El derecho al agua es un derecho operativo, (...) debe ser cumplido por los obligados sin dilaciones y sin necesidad de fijar previamente reglamentaciones que determinen la forma en que debe ser gozado. Si bien es cierto que el acceso al agua requiere de una política estatal en la materia que establezca y construya sistemas de suministro, no por ello, mientras tales políticas son definidas y las obras son implementadas, el servicio puede ser relegado u obviado. Por el contrario, debe ser brindado por medios alternativos dado que el agua es esencial para la vida”.

#### **El caso de los usuarios de Aguas del Gran Buenos Aires S.A**

En el año 2002, la Asociación Civil Usuarios y Consumidores en Defensa de sus Derechos, interpuso un amparo contra Aguas del Gran Buenos Aires S.A.<sup>(21)</sup>, en representación de los usuarios del servicio de agua potable del Partido de Moreno, con la finalidad de que se declare la inconstitucionalidad de una cláusula del marco regulatorio que regía la empresa donde se la facultaba a cortar el servicio de agua por falta de pago. Aseguraban que dicha cláusula era violatoria de derechos amparados en la Constitución Nacional.

En la primera instancia el juez dio razón a la asociación demandante. Sostuvo que “el agua hace a la supervivencia humana, en el nivel más básico, y resulta inadmisibles que se estipule, como penalidad, suspender el suministro de agua a una familia cuando no tiene recursos para hacer frente al servicio ni obtener esa sustancia de fuente alternativa (...) El acceso al agua potable es un derecho que debe asegurarse para todos los habitantes del país, tengan o no capacidad para pagar el suministro<sup>(22)</sup>.” Finaliza su argumentación estableciendo que el corte de suministro afecta explícitos derechos constitucionales a la vida y la salud, además de significar el incumplimiento de obligaciones del Estado asumidas en pactos y tratados internacionales, también de rango constitucional. Por lo anterior, declaró inconstitucional la cláusula en cuestión, en cuanto facultaba el corte de agua por falta de pago respecto de usuarios particulares del Partido de Moreno en la Provincia de Buenos Aires. Aseguró que dicha reglamentación lesionaba los derechos contenidos en los art.

(21) Empresa prestataria del servicio de agua potable y saneamiento en varios partidos de la Provincia de Buenos Aires.

(22) “*Usuarios y Consumidores en Defensa de sus Derechos Asociación Civil c/ Aguas del Gran Buenos Aires S.A. s/acción de amparo*”, 21 de Agosto de 2002, Juzgado de primera instancia, Partido de Moreno, Provincia de Buenos Aires.

(20) Caso: “*Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c. GCBA s/ amparo*”, Cámara Contencioso Administrativo de la Ciudad, Sala I, 18 de julio de 2007.

42 de la Constitución Nacional y en tratados internacionales con rango constitucional -Declaración Universal de Derechos Humanos (art.25), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 11), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art.11) y Convención sobre los Derechos del Niño (art.24, 2, inc. c). Consecuentemente, prohibió a Aguas del Gran Buenos Aires S.A. el corte del servicio de agua por falta de pago a usuarios particulares en el Partido de Moreno e intimó a la empresa a que restituya el servicio a quienes lo tuvieran interrumpido por el motivo mencionado.

La Sala I de la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial de Mercedes confirmó el fallo de primera instancia que había declarado inconstitucional el ap. II del art. 34 de la ley 11.820 sosteniendo que siendo el agua potable un elemento que hace a la vida y la salud de las personas, un derecho de raigambre constitucional (arts. 20, 28, 36 ap. 8 y 38 de la Constitución provincial) configura un proceder absurdo el aperebimiento que la prestadora del servicio impone en caso de no pagar la deuda en mora consistente en el corte del servicio y como tal, se impone la inconstitucionalidad de la norma que así lo determina (ap. II art. 34, ley 11.820).

Esta sentencia fue revocada por la Suprema Corte Provincial, aunque por razones formales y no de fondo<sup>(23)</sup>. Vale remarcar, sin embargo, que uno de los Ministros de la Corte en su voto en disidencia sostuvo asimismo que “es censurable desde la perspectiva constitucional la facultad de interrumpir el suministro de tan vital elemento reconocida a la empresa concesionaria del servicio de agua potable por ap. II del art. 34 de la ley 11.820 poniendo de ese modo en riesgo la vida y la salud de las personas (arts. 42, C.N., 10, 12, 28 ap. 3º y 38, C.P.).”

### Reclamos generados por la falta de acceso a la red pública de agua potable y a la mala calidad de las fuentes alternativas

#### El caso de los vecinos de González Catán

Vecinos de la localidad de González Catán del Partido de La Matanza en el Conurbano bonaerense, denunciaron ser víctimas de los efectos de la contaminación ocasionada por los desechos ver-

tidos en un predio cercano a sus viviendas por la empresa pública encargada de la disposición de los residuos sólidos urbanos del Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, CE.AM.SE<sup>(24)</sup>.

Los líquidos lixiviados (jugo de la basura) penetraban en las napas afectando el agua subterránea y también se expandían afectando la atmósfera. De esta manera, y según datos recolectados por los vecinos, de los 200 mil habitantes de la localidad, la mitad de ellos estaban expuestos a dicha contaminación. Se verificaba entre los residentes de la zona un número importante de afectados por distintas enfermedades como leucemia, cáncer de piel, lupus, purpura, etc. Estas enfermedades afectaban a los habitantes más cercanos al predio así como a familias que vivían a más de quince cuadras del mismo.

Ante esta situación y frente a la indiferencia demostrada por las autoridades del CE.AM.SE y del Gobierno Municipal, en diciembre de 2005 los vecinos organizados bajo una asociación vecinal y asesorados por un abogado particular, efectuaron una denuncia penal por presunta infracción de la Ley de Residuos Peligrosos<sup>(25)</sup>.

El Juzgado Federal Nro. 3 de Morón comprobó, entre otras cuestiones, que el agua que consumían en los domicilios de varios barrios de la zona no era apta para el consumo humano, detectándose partículas metálicas, cristalinas y algas<sup>(26)</sup>. Frente a esta situación, resolvió que más allá de la prosecución del trámite respectivo y el origen o la causa de la contaminación del agua, la gravedad y envergadura de la situación ameritaba la inmediata intervención de las autoridades administrativas, Municipales y Provinciales, a los fines de garantizar el consumo de agua potable tanto a la población de los barrios directamente afectados, como también de los establecimientos educativos instalados en los alrededores, que podían verse perjudicados por el consumo de agua no potable. A tal fin, ordenó a la Municipalidad de La Matanza y a la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires a que implementasen, con carácter de urgencia, las medidas sanitarias pertinentes con relación al suministro de agua. Instó también a efectuar un relevamiento de los barrios aledaños al predio con el objeto de verificar la potabilidad del agua suministrada u obtenida por perforaciones realizadas por los habitantes de esa zona y destinada al consumo humano<sup>(27)</sup>.

Según información brindada por los vecinos a efectos de la redacción de este documento, la orden del Juez fue parcialmente cumplida. La entrega de agua potable en bolsas y en camiones cisterna se efectivizó únicamente durante los meses del verano siguientes al dictado de la medida y luego

(23) La sentencia de la Suprema Corte de la provincia fue emitida el 22 de septiembre de 2004. La mayoría del Tribunal revocó la decisión dictada previamente utilizando un argumento formal y tradicional que no se condice en lo más mínimo con el reconocimiento de la legitimación colectiva que la CN otorga a las asociaciones de la sociedad civil ni con el avance de la jurisprudencia en la materia. En efecto el máximo tribunal provincial sostuvo que la asociación demandante no había dado cuenta de ninguna situación concreta de corte de suministro o amenaza de corte a ningún usuario en particular, y por tanto sostuvo que lo que pretendía era una declaración abstracta de constitucionalidad. No es este el lugar para realizar una crítica jurídica de los argumentos utilizados por la corte en este caso. Baste señalar que ello no resta valor ni interés –a los efectos de este documento– a la decisión de la primera instancia. Ello así ya que ella ilustra el tipo de reclamos y cuestionamientos que desde los derechos humanos pueden efectuarse a la política de agua, los límites que el reconocimiento del derecho impone a la discrecionalidad estatal a la hora de diseñar dicha política y emitir regulaciones en la materia, así como la clase de intervención que puede exigirse a los tribunales de justicia.

(24) Coordinación Ecológica Área Metropolitana, Sociedad del Estado.  
(25) Según el art. 55 de la Ley de Residuos Peligrosos, Nro. 24051, “Será reprimido con las mismas penas establecidas en el artículo 200 del Código Penal, el que, utilizando los residuos a que se refiere la presente ley, envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.”

(26) Barrios Las Marias, San Enrique y Nicol, de la localidad de González Catán, Partido de La Matanza.

(27) “Celestina Frutos, s/denuncia infracción Ley Ley 24.051”, Resolución del 16 de junio de 2006, dictada por el Juez Federal Subrogante del Juzgado Nro. 3 de Morón, Dr. J. Pablo Salas. No se ha podido conocer si esta decisión fue o no apelada y en tal caso si fue o no confirmada.

fueron interrumpidos. A la vez, comenzaron las obras para extender la red de agua a la zona, pero al mes de abril de 2008 estas obras no habían concluido y por lo tanto sólo parte de los afectados están recibiendo agua potable.

#### El caso de los vecinos del barrio Conet<sup>(28)</sup>

Este caso contrasta con los anteriores en la medida en que el reclamo tuvo lugar en instancias administrativas sin que se haya acudido a los tribunales.

El barrio Conet, en La Matanza, Provincia de Buenos Aires, constituye una de las tantas zonas del Gran Buenos Aires que aún no ha sido alcanzada por las redes públicas de agua potable y saneamiento. Al igual que en el caso de González Catán, los vecinos de Conet estaban preocupados por los numerosos casos de enfermedades –especialmente diversos tipos de cáncer– que se registraban entre ellos, y presumían que el agua de pozo que extraían en sus viviendas podría estar contribuyendo a su generación. En efecto, para obtener el agua que consumen cotidianamente, cuentan con pozos individuales en sus viviendas que suelen tener una profundidad menor a los 60 metros y, por lo tanto, no logran proveer agua de calidad adecuada para el consumo humano.

En este contexto, a inicios del año 2003, un grupo de vecinos del barrio se acercó a las organizaciones no gubernamentales CELS<sup>(29)</sup>, y COHRE<sup>(30)</sup>, en busca de ayuda ante la situación general de contaminación ambiental que los afectaba, con especial preocupación por la supuesta contaminación del agua que consumían. La responsable de extender y proveer los servicios de agua potable en la zona era la empresa Aguas Argentinas S.A., la cual –según las obras de expansión previstas en su contrato de concesión– debía haber extendido la red de agua potable al barrio Conet dentro del período 1994-1998. No obstante, una revisión y renegociación general del contrato efectuada en 1997 había postergado estos trabajos para el período 2004-2008. A la vez, las obras fueron nuevamente postergadas sin fecha cierta de comienzo, ya que como resultado de la crisis económica que vivió la Argentina a partir de diciembre de 2001<sup>(31)</sup>, se abrió un nuevo proceso de

renegociación del contrato entre el Estado y la empresa, durante el cual se interrumpían todas las obras de inversión<sup>(32)</sup>.

Por lo anterior, todos los planes de nuevas obras quedaron prácticamente suspendidos, hasta que en abril de 2004 la empresa y el gobierno firmaron un Compromiso de Entendimiento en el que se estableció, entre otras cosas, que se reanudaría la inversión en obras de infraestructura. Se estableció que las nuevas obras serían financiadas con un componente específico que con anterioridad a la crisis se había incorporado a la tarifa del servicio con dicha finalidad, pero que hasta entonces no había sido efectivamente destinado a ello<sup>(33)</sup>. Ahora bien, dado que los recursos generados por este componente tarifario estarían lejos de cubrir la totalidad de las inversiones que se habían previsto para el período 2004-2008 y las que habían quedado pendientes de realización en los quinquenios anteriores, se hizo necesario el establecimiento de prioridades entre las obras a realizar.

Este era el panorama al se enfrentaba la pretensión de los vecinos de Conet de ser alcanzados por la red de agua. El principal desafío consistía en lograr que las obras necesarias para extender la red de agua al barrio fueran incluidas entre las obras prioritarias a realizarse con el limitado financiamiento proveniente de los fondos fideicomisados, así como conseguir una provisión alternativa de agua potable hasta que pudieran acceder al servicio público.

Los vecinos confeccionaron un mapa del barrio en el que marcaban, por cada manzana, los casos de cáncer detectados así como el número de personas fallecidas en virtud de esa enfermedad. Este mapa – que fue presentado en las distintas instancias administrativas en donde se solicitaba la provisión de agua- generó la reacción inmediata de los funcionarios del ente regulador, quienes dispusieron la realización de análisis del agua de pozo que se extraía de algunas de las viviendas. A partir de los resultados negativos de tales análisis y de la persistencia del reclamo de los vecinos, tanto el Municipio, como la empresa y el ente regulador decidieron incorporar las obras de extensión de agua a Conet dentro del listado de obras a financiar con los fondos del fideicomiso durante el año 2004<sup>(34)</sup>.

(28) Cabe aclarar que una de las autoras de este trabajo es abogada en ambas instituciones y ha trabajado intensamente en el acompañamiento y asesoramiento de los vecinos de Conet. Ello explica por qué se conocen tantos más detalles de este caso que de los restantes que se han presentado, lo que a su vez permite analizarlo con mayor profundidad.

(29) Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)

(30) Centro del Derecho a las Viviendas contra los Desalojos (COHRE) [www.cohre.org](http://www.cohre.org)

(31) En Diciembre de 2001, una medida del Estado Nacional, que limitaba la propiedad de los ahorros en entidades financieras, fue el detonante para que se diera en la Argentina una crisis política, económica y social de gran magnitud. Hubo manifestaciones masivas que fueron reprimidas por la fuerza policial, dejando gran cantidad de heridos y un saldo de 38 muertos. A su vez, se produjeron renuncias de varios funcionarios de alto rango, inclusive la renuncia del Presidente de la Nación. Por otro lado, significó también el fin del régimen de paridad peso-dólar, continuado por la devaluación de la moneda nacional y la consecuente pérdida del valor de los ahorros. En este escenario, hubo tasas indicadoras en niveles nunca antes vistos: En el primer trimestre del 2002, el desempleo trepó al 21,5 %, las personas que vivían por debajo del nivel de pobreza era del 53%, mientras que un 25% de la población fue directamente categorizada como indigente.

(32) Frente a la devaluación de la moneda la empresa requería autorización para aumentar las tarifas mientras que el Estado intentaba frenar tales aumentos. En el marco de dicha discusión y ante el contexto generalizado de crisis económica y social la empresa se negaba a realizar nuevas inversiones y por lo tanto a realizar nuevas obras de infraestructura mientras no pudiera recomponer el equilibrio fiscal de la concesión que alegaba dañado.

(33) En el año 2001 la empresa concesionaria suscribió con el ente regulador del servicio (Ente Tripartito de Obras Sanitarias y Saneamiento, ETOSS) un convenio, en el que se aprobó el Plan de Mejoras y Expansión del Servicio (PMES) para el período remanente de la concesión. Asimismo, se acordó un incremento tarifario con el objeto de financiar el nuevo PMES y se pactó la creación de un fideicomiso para asegurar que cada año un porcentaje (3,9%) de los ingresos tarifarios resultantes de tal incremento, fueran destinados a obras de expansión e infraestructura. No obstante ello la empresa omitió destinar tales recursos a nuevas obras y es por eso que en el 2004, al firmarse este nuevo acuerdo, se decide la efectiva creación del fideicomiso y se estipula el modo en que se definirán las nuevas obras a ser financiadas con esos fondos.

(34) Este compromiso se plasmó en la Resolución ETOSS 42/04.

Sin embargo, tal compromiso no fue honrado ya que los fondos recaudados resultaron insuficientes para todos los trabajos previstos. Las obras fueron entonces postergadas para el año 2005. Nuevamente, en el año 2005 las obras no tuvieron lugar y los vecinos, junto con las organizaciones que los acompañaban, decidieron que era momento oportuno de judicializar el reclamo de modo de obtener una orden judicial obligando a las autoridades y la empresa a cumplir efectivamente con lo comprometido.

Antes de que dicha demanda fuera presentada, el Gobierno Nacional anunció que había rescindido el contrato de concesión con Aguas Argentinas S.A. y que en su lugar había creado una empresa –Agua y Saneamiento Argentinos S.A. (AYSA)– para manejar el servicio de agua y saneamiento<sup>(35)</sup>. Junto a la creación de la nueva empresa, el Estado Nacional anunció la inmediata inversión pública de \$180.000.000 para diferentes obras, entre las cuales se mencionaba expresamente la obra de extensión de cañerías al Barrio Conet, la cual finalmente comenzó a ejecutarse en el transcurso del año 2007.

Para concluir es preciso señalar que los vecinos nunca obtuvieron respuesta a la solicitud de que se les proveyera de agua potable mediante camiones cisterna u otra modalidad alternativa hasta tanto comenzaran y concluyeran las obras de extensión de la red.

## REFLEXIONES FINALES

Los casos reseñados constituyen un ejemplo de que la mera existencia de normas y principios que reconocen el derecho humano al agua, no garantiza por sí sola el cumplimiento de las mismas aún en su contenido más básico y esencial. Es decir, la existencia de un derecho humano al agua no asegura que todas las personas tengan acceso diario a una cantidad mínima de agua potable para cubrir sus necesidades de consumo vital y doméstico. El efectivo respeto de ese derecho dependerá, en gran medida, de que aquellos que ven sus derechos vulnerados los conozcan, se los apropien y los reclamen hasta lograr su protección. Esta tarea no es en absoluto sencilla. Requiere que las autoridades públicas respondan positivamente ante los reclamos de la sociedad civil, brindando información y acceso ante situaciones de incumplimiento. Sin embargo, no es poco común que el poder político permanezca indiferente aún ante la clara demostración de que familias

enteras se ven privadas del acceso a un bien tan básico e indispensable para la supervivencia como es el agua, y por lo tanto se deba recurrir a la justicia como última instancia de salvaguarda de los derechos afectados.

En tal sentido se espera que las experiencias reseñadas puedan servir de ejemplo e inspiración para actores sociales, autoridades públicas y operadores jurídicos en otros casos.

En términos comparativos, cada uno de los casos con su propia estrategia y proceso, arroja resultados diversos sobre los que merece la pena detenerse.

Si se pone el eje del análisis en los alcances de los logros obtenidos, resulta interesante notar que en todos los casos los resultados fueron grupales o colectivos. Es decir, las decisiones excedieron la esfera individual y la del grupo que articuló el reclamo, para alcanzar un número más elevado de personas incluyendo a aquellos que no necesariamente fueron parte del proceso.

Tanto en el caso Villa 31 como en el caso González Catán se ha conseguido –a través de la vía judicial– una orden para que se adopten medidas positivas tendentes a proteger de manera urgente los derechos afectados. En el primer caso, el poder judicial obligó al Estado a retomar la provisión de agua que previamente efectuaba, y en el otro a arbitrar las medidas necesarias para efectivizar dicha prestación. En el caso Conet se ha logrado –a través de la vía administrativa– el compromiso de llevar adelante obras de extensión de la red de provisión del servicio de agua potable. Finalmente, el caso litigado por la Asociación de Usuarios obtuvo una declaración judicial de ilegalidad e invalidez de una cláusula que autorizaba a la empresa proveedora a cortar el servicio ante incumplimientos en el pago de la factura.

Como es posible observar, está implícito un cuestionamiento o una exigencia de modificación de decisiones políticas que afectan el derecho al agua y, por ende, implican un incumplimiento de las obligaciones del Estado. En el caso de Villa 31, los jueces intervinieron para impedir la discontinuidad de una línea de acción previamente adoptada por el gobierno de manera discrecional la provisión de agua a los vecinos de la Villa que no estaban alcanzados por la red troncal-, tornándola de esa manera obligatoria. De manera análoga, y a pesar de la falta de fundamentación de la decisión, en el caso González Catán es posible inferir que el juez actuante entendió que se estaban vulnerando derechos fundamentales de los vecinos y que ello obligaba a la toma de medidas ur-

(35) Decreto Nacional 303/06.

gentes por parte de las autoridades públicas<sup>(36)</sup>. Lo anterior, sin inmiscuirse en la manera en que el derecho sería satisfecho, ni determinado qué autoridad sería la responsable primaria de adoptar y financiar tal provisión. Por último, en el caso de los usuarios de Agua del Gran Buenos Aires S.A. el juez se limitó a declarar que una determinada reglamentación de la empresa prestadora resultaba contraria a los derechos constitucionales en juego y, por lo tanto, debía ser abandonada y corregida<sup>(37)</sup>.

Como es posible observar, estas decisiones judiciales, como muchas otras que se han venido dictando en Argentina en la última década, desafían las posturas que rechazan el carácter judicial de los derechos económicos, sociales y culturales, y muestran que los tribunales de justicia pueden ser poderosos aliados a la hora de hacer valer el respeto y protección del derecho humano al agua frente a las autoridades públicas<sup>(38)</sup>.

Por otro lado, sin pretensión de ahondar en el análisis acerca de la conveniencia de determinada estrategia u otra a la hora de articular este tipo de reclamos, sí resulta válido conjeturar –a la luz de la jurisprudencia citada–, sobre qué hubieran logrado los vecinos de Conet si hubiesen acudido a la justicia. Podría a primera vista pensarse que el camino judicial les hubiera dado una respuesta positiva con respecto a la provisión de agua potable de manera urgente –como se ordenó en Villa 31 y González Catán– hasta tanto las obras de expansión de la red estuvieran concluidas. Sin embargo, las diferencias entre la situación de los vecinos de Conet y aquella de los de la Villa 31 y de González Catán resta viabilidad a dicha afirmación.

Si se compara a Conet con el caso González Catán pareciera que hubiera sido una buena idea que los vecinos de Conet efectuaran una denuncia penal por la contaminación del suelo o el agua en los términos de la ley de Residuos Peligrosos, y apostaran de esa manera a una orden similar a la obtenida en ese caso. Sin embargo, lo cierto es que no necesariamente en todos los casos en los que se denuncia una infracción a la mencionada normativa los jueces actúan de una manera tan activa, dictando esa clase de medidas. En general, dichas denuncias son muy efectivas para lograr la realización –sin costo para los afectados– de los análisis de la calidad del agua, pero no se

(36) Garantizar el consumo de agua potable tanto a la población de los barrios directamente afectados, como también de los establecimientos educativos instalados en los alrededores, que podían verse perjudicados por el consumo de agua no potable y efectuar un relevamiento de los barrios aledaños al predio con el objeto de verificar la potabilidad del agua suministrada u obtenida por perforaciones realizadas por los habitantes de esa zona y destinada al consumo humano.

(37) La aprobación de un contrato de concesión que permitía a la empresa a cortar totalmente el suministro de agua por falta de pago.

(38) Cfr. Abramovich, V., Courtis, CH., Op. Cit., pg. 44.

suelen visualizar como una manera de forzar la provisión inmediata de agua en caso de que se detecte contaminación. En este sentido, resulta más probable pensar que en González Catán el juez actuó de esa manera debido a la gravedad que revestía la contaminación del agua en ese caso, y no que ese sea el curso general que adoptan las denuncias penales sobre infracción a la ley de residuos peligrosos. Al no haber en las proximidades de Conet ninguna industria ni establecimiento que fuera –al menos de manera evidente– tan altamente contaminante como lo era el CEAMSE, no resulta por lo tanto obvio que la estrategia seguida por los vecinos de González Catán resultaría igualmente fructífera.

De igual manera, inicialmente parece que los argumentos esgrimidos por el tribunal en el caso Villa 31 –especialmente aquellos referidos a la operatividad del derecho al agua– son perfectamente pertinentes para apoyar el reclamo de los vecinos de Conet de obtener una provisión alternativa de agua potable de manera temporaria hasta que sus viviendas sean alcanzadas por la red troncal pública. Sin embargo, basta nuevamente con observar más profundamente las diferencias que distinguen un caso del otro, para poner en duda dicha percepción. En el caso Villa 31 la provisión alternativa de agua ya había sido previamente decidida e implementada por las autoridades públicas. Además, los vecinos de la Villa 31 no tenían ninguna otra manera de proveerse de agua, dado que no resultaba posible la extracción de agua subterránea. En el caso de Conet, los vecinos nunca habían recibido la provisión a través de camiones cisterna y era posible extraer agua a través de canales subterráneos de dudosa potabilidad. Bajo esta óptica, la dimensión de lo que se estaría decidiendo en uno u otro caso adquiere notorias diferencias. En un caso, el rechazo judicial al reclamo efectuado implicaría avalar una acción por la cual se priva a los vecinos de toda clase de acceso al agua mientras que en el otro, no acceder a la solicitud de provisión temporaria de agua, no significaría privar a los vecinos de todo tipo de acceso y evitaría al juez ordenar a las autoridades tomar un curso de acción y disponer recursos no previstos ni planeados anteriormente. Por lo anterior, cabe pensar que los jueces no habrían actuado de igual manera en uno y otro caso.

Un aspecto que no puede dejar de mencionarse al analizar los resultados de las demandas es el involucramiento de organizaciones de la sociedad civil en la articulación y desarrollo de todos los casos reseñados, y la alianza que estas ONG parecen haber entablado con los vecinos damnificados. En particular destaca el hecho de que los planteos que han sido llevados a la justicia directamente por las ONG's, como es el caso de Villa 31 y de los usuarios de Agua del Gran Buenos Aires, coinciden con aquellos en los que las sentencias han sido mejor fundadas en normas internacio-

nales de derechos humanos. Asimismo, es de señalar que las tres organizaciones involucradas en los casos Villa 31 y Conet –ACIJ, CELS, y COHRE– poseen relevante trayectoria en el país e importantes niveles de incidencia en el debate público, factores que pueden haber favorecido los resultados obtenidos.

Lo anterior demuestra que las alianzas entre organizaciones intermedias con especialización técnica-jurídica y organizaciones de tipo comunitaria pueden potenciar y multiplicar la capacidad de incidencia que cada uno de estos sectores puede tener de actuar de manera aislada. Ello es así en tanto que las organizaciones profesionales de la sociedad civil aportan a los vecinos conocimiento técnico, capacidad de articulación de reclamos, llegada al poder político y social, y capacidad de trabajo; mientras que las organizaciones de vecinos identifican y sitúan adecuadamente los problemas, persisten, dan fuerza al reclamo, aglutinan a las personas afectadas, y demuestran la seriedad y gravedad de lo denunciado, todo lo cual a su vez fortalece, da ánimo y sentido al trabajo de las ONG's.

Este tipo de alianzas también resulta muy importante para articular las estrategias jurídicas con la de lobby. Se ha sostenido al respecto que “un elemento central para obtener un resultado exitoso en los planteos judiciales es la posibilidad de articular lo político con lo jurídico, de modo que la solución del caso legal contribuya a transformar las deficiencias institucionales, las políticas del estado o los problemas sociales que han originado el reclamo.” En este sentido, se advierte que las estrategias legales que suelen obtener mejores resultados en las distintas etapas del litigio son aquellas que acompañan y son acompañadas por un proceso de movilización y activismo público de los protagonistas del conflicto real que subyace y sostiene el proceso.

Bajo este orden de ideas, los ejemplos de litigio presentados en este documento no pretenden restar importancia a otras –tan o más efectivas– estrategias y procesos paralelos de exigibilidad del derecho al agua. A lo sumo, lo que se busca es mostrar que la recurrencia a los tribunales constituye una estrategia valiosa que no debe ser descartada, sino explorada y combinada con estrategias complementarias tales como fortalecimiento de actores sociales, participación en ámbitos de discusión, incidencia legislativa, realización de campañas de divulgación y cabildeo, etc.

Difundir estos casos tiene un enorme valor que trasciende la problemática específica por la cual se articuló la demanda y su resultado concreto. Los reclamos de los que se ha dado cuen-

ta y las decisiones obtenidas –independientemente de su efectivo cumplimiento– tienen el potencial de generar movilización de otros grupos en similares condiciones ya que echar luz sobre el rol que adquiere el derecho a la hora de definir contenidos mínimos de las políticas públicas y su valor para promover estrategias de reclamo ante el poder político. En fin, casos y experiencias como las retratadas poseen el potencial de dotar de un marco que promueva la exigibilidad del derecho y otorgue mayor legitimidad a los reclamos de la sociedad en materia de acceso al agua<sup>(39)</sup>.

(39) Abramovich y Courtis reflexionando sobre la judicialización de derechos sociales, destacan el valor de las sentencias judiciales con independencia de su resultado concreto. Expresan al respecto que “aún en casos en los que la sentencia de un juez no resulte directamente ejecutable (...) cabe resaltar el valor de una acción judicial en la que el Poder Judicial declare que el Estado está en mora o ha incumplido con obligaciones asumidas en materia de derechos económicos, sociales o culturales”. “ (...) (L) as sentencias obtenidas pueden constituir importantes vehículos para canalizar hacia los poderes políticos las necesidades de la agenda pública, expresadas en términos de afectación de derechos, y no meramente de reclamo (...)”. Cfr. Abramovich V., Courtis, Ch.