

Desafíos en torno al derecho al agua

Laureano del Castillo

El Éxodo narra cómo Moisés fue al monte Horeb e hizo brotar agua de la roca, siguiendo las indicaciones de Dios, saciando así la sed de los israelitas y sus airados reclamos. En estos tiempos, todos sabemos, o deberíamos saberlo, que el agua es fundamental para nuestra vida y la del planeta, aunque parecemos repetir simplemente la actitud de quienes reclamaban a Moisés, sin asumir nuestras responsabilidades.

El reconocimiento de la importancia del agua ha llevado a que a nivel internacional se proclame el derecho humano al agua. Incluso algunos países, el nuestro entre ellos, lo ha incorporado en sus constituciones políticas, por lo que se supone debería estar garantizado para todas las personas. Sabemos que no basta que los textos constitucionales declaren (o incluso que afirmen que garantizan) un derecho para que éste sea respetado.

En el caso del agua, como los textos internacionales lo definen, tiene que garantizarse a la población el acceso a agua de calidad suficiente, pero también que lo sea en cantidad y oportunidad adecuadas, además de atender a la disposición de las aguas servidas (lo que normalmente se identifica como saneamiento).

UNA VISITA QUE DEJÓ INQUIETUDES

En la primera quincena de diciembre de 2022 se produjo la visita al país del Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos al

agua potable y el saneamiento, Pedro Arrojo-Agudo¹. El objeto de esa visita era reunirse con autoridades a nivel nacional y municipal, organizaciones de la sociedad civil e individuos, para analizar elementos claves de los derechos al agua potable y saneamiento como la accesibilidad, calidad y seguridad. Además, le interesaba al Relator analizar con esos actores los mecanismos de gobernanza del agua y el impacto de la contaminación y el cambio climático en el mapa hidrológico del país. Así lo anunciaba una nota de prensa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de fines de noviembre².

Al término de su visita, tal como se había anunciado, el Relator Especial ofreció una conferencia de prensa. La oficina de Naciones Unidas en el Perú circuló una nota de prensa en la que se recogieron sus declaraciones³.

Más de diez millones de peruanos, el **31,15% de la población, ingiere tóxicos como metales pesados en el agua que bebe**, destacó este jueves el relator especial de la ONU para el derecho al agua potable y el saneamiento, citando datos del Ministerio de Salud de Perú y llamando al gobierno a atender el problema que plantea ese envenenamiento, debido principalmente a la minería, que pone en riesgo la salud de las generaciones actuales y futuras.

En esa misma nota, se recogen palabras del señor Arrojo-Agudo: “He tratado de analizar los problemas que quiebran los derechos humanos al agua y al saneamiento más allá de la coyuntura”, y añadió que dichos problemas “tienen sus raíces en acciones y omisiones a lo largo de décadas” (las negritas son igualmente del comunicado). En efecto, el problema de la presencia de metales pesados en el agua no es nuevo; en años recientes Sedapal reconoció este hecho, señalando las dificultades para eliminarlos del agua que suministra a los usuarios de Lima.

En la conferencia de prensa brindada por el Relator Especial, expresó que su visita a la región de Cajamarca le permitió confirmar la gravedad de las afecciones a la salud de la población que infligen las actividades mineras:

1 El señor Pedro Arrojo-Agudo fue designado Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento por el Consejo de Derechos Humanos en septiembre del 2020.

2 Puede verse en: <https://bit.ly/3pler7h>

3 Comunicado de prensa del 15 de diciembre: <https://bit.ly/42lvLYX> (Las negritas son del comunicado).

Más allá de la gravedad de daños ambientales, con desecación de lagunas, bofedales y manantiales, desaparición de especies y mortandad de peces, resultan alarmantes los análisis de sangre promovidos por la municipalidad de Bambamarca, que revelan metales pesados en el 100% de sus pobladores.

El señor Arrojo-Agudo mostró preocupación por la dificultad para acceder a análisis independientes sobre la presencia de contaminantes. Refiriéndose a Cajamarca, destacó que, en esa ciudad, el 70% de la población bebe agua utilizada previamente por una empresa minera. El Relator Especial afirmó que la inacción de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), que niega las evidencias de contaminación tóxica, ha generado una gran desconfianza de la población cajamarquina en las instituciones públicas.

ALGUNAS RECOMENDACIONES DEL RELATOR ESPECIAL

En la conferencia de prensa se anunció que el Relator presentará un informe completo ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en septiembre del 2023, conteniendo sus hallazgos y recomendaciones.

No obstante, el referido comunicado de prensa recogió también las recomendaciones generales del Relator Especial. Así, dijo que “Es necesario cambiar los enfoques tradicionales del agua como puro recurso productivo por un enfoque ecosistémico sostenible y basado en los derechos humanos”. Asimismo, Arrojo-Agudo recomendó promover una gestión integrada que permita superar la vigente dispersión de competencias reforzando las capacidades municipales y comunitarias en la gestión de los servicios de agua y saneamiento.

Pero el comunicado de prensa aludido recogió también algunas recomendaciones preliminares relacionadas con los vertidos tóxicos:

- Detener nuevas concesiones en cabeceras de cuenca e implementar la Ley 30640 de protección de cabeceras de cuenca, promulgada el año 2017, con la participación de las poblaciones implicadas.
- Activar la legislación vigente para la remediación de pasivos ambientales con la adecuada financiación.
- Generar legislación que enfatice en la gestión sostenible –regulación y monitoreo– de los acuíferos subterráneos con participación de la sociedad civil, clausura de pozos ilegales y evitar nuevas concesiones que agraven la insostenibilidad.
- Priorizar la satisfacción de los abastecimientos de agua potable de forma continua sobre los usos productivos.

- Permitir la investigación y monitoreo independiente de la posible contaminación tóxica de abastecimientos y análisis de las consecuencias en la salud pública.
- Garantizar la transparencia de los contratos de minería y de la gestión de las explotaciones, tanto en lo que se extrae como en los vertidos generados, con participación ciudadana.

AVANCES Y BRECHAS

No obstante esas serias observaciones, el Relator Arrojo-Agudo adelantó también una opinión sobre los avances hechos en el país en la varias veces citada conferencia de prensa. Así, reconoció los esfuerzos realizados en materia de legislación y políticas públicas relacionadas con el agua y saneamiento, pero manifestó su inquietud con respecto a su deficiente implementación efectiva. Agregó en ese sentido que “si bien la Constitución de Perú se ajusta a los estándares internacionales de derechos humanos y reconoce la prioridad del agua para consumo humano sobre cualquier otro uso, este precepto se incumple a menudo”.

Una mirada a informaciones y publicaciones recientes nos puede dar una impresión más amplia de la problemática del agua y el saneamiento en el país. De acuerdo con el Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026⁴, en el Perú tenemos un universo de 27,608 prestadores de servicios. En el ámbito urbano existen 50 empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) y 403 prestadoras de servicios de saneamiento en pequeñas ciudades (las que se encargan de brindar el servicio de agua potable y alcantarillado), de las cuales el 67,5% corresponden a municipios, 26% a organizaciones comunales, 2.5% a operadores especializados y 4% conformadas bajo otra denominación.

El mismo Plan señala que en el ámbito rural (definido como centros poblados con menos de 2,000 habitantes, según el mencionado documento), existen 27,155 prestadoras de agua y saneamiento, entre organizaciones comunales, municipalidades, personas naturales o autoridades y otros (operador privado, operador especializado u organización comunal dedicada a varios temas). Las organizaciones comunales representan el 92.4% de esas prestadoras.

De acuerdo con las normas vigentes, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) es el organismo regulador de los servicios de saneamiento. En 2016, el mandato de Sunass fue ampliado, pasando de regular 50 EPS en el ámbito urbano a regular

4 <https://bit.ly/3TbM2eE>

más de 25,000 prestadoras en todo el territorio nacional. Como parte de las celebraciones por sus 30 años de creación, la entidad publicó un libro en el que da cuenta de los avances en materia de agua y saneamiento en el país en cuanto a las EPS, los que son atribuidos, en parte, a su actuación⁵.

- La micromedición pasó de aproximadamente 2% en 1994 a 73.8% en 2021.
- La tarifa media en soles por m³ habría pasado de 1 a 2.94 soles entre 1992 y 2021. Sin embargo, las tarifas muestran grandes diferencias entre las EPS. Mientras la tarifa media de Sedapal era en 2021 de 3.53 soles, la de las pequeñas EPS apenas llegaba a 1.24 soles.
- La continuidad del servicio de agua potable en horas al día entre 1990 y 2021 ha pasado de 12 horas a 18.6 horas. Otra vez, las diferencias entre las pequeñas EPS y Sedapal son enormes (14.3 horas frente a 21.5, respectivamente).
- Entre 1996 y 2021, las pequeñas EPS llegaron al 82.6% de cobertura de agua potable, mientras que Sedapal lo hizo al 93.4%.
- La cobertura del alcantarillado entre 1990 y 2021 ha logrado llegar en el último año al 84.3%. Este dato oculta una vez más las diferencias entre Sedapal (90.9%) y las EPS pequeñas (72.1%).

Esos avances dan cuenta de la atención puesta durante los últimos gobiernos a la ampliación del servicio de agua potable. Pero las necesidades de la población están lejos de ser cubiertas, aún más considerando el incesante proceso de urbanización. Ello fue reconocido por el presidente ejecutivo de Sunass, Mauro Gutiérrez, en una exposición realizada hace algunos meses. En esa ocasión⁶, citando la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (Enaho) de 2021, el mencionado funcionario afirmó que 9 de cada 10 personas tienen agua potable y 7 de cada 10 tienen alcantarillado en el país. Dejando de lado las proporciones, ello significa que 3.5 millones de peruanos no tienen acceso a la red pública de agua, de las que 1.87 millones se ubican en el ámbito urbano.

Aspecto fundamental del acceso al agua potable es la disponibilidad de ésta, expresada en la continuidad del servicio, esto es, las horas durante las cuales el agua llega a nuestros hogares. En el libro

5 Sunass: 30 años de regulación para el desarrollo y la calidad de vida. Enero 2023, pp. 171 y ss. <https://bit.ly/3yxLHJF>

6 La multidimensionalidad del agua y el saneamiento en el desarrollo humano. Febrero 2023. <https://bit.ly/3mROoDd>

Sunass: 30 años de regulación para el desarrollo y la calidad de vida, presentado con motivo de la celebración del aniversario de creación de la entidad, se dio cuenta de los avances en este aspecto. Allí se puede ver también mejoras importantes en el país, pues la continuidad del servicio de agua potable llegó a 18.6 horas en 2021, mientras que en 1990 era de solo 12 horas. Pero en la mencionada exposición del señor Gutiérrez, presidente ejecutivo de Sunass, apoyándose en un gráfico de ENAPRES 2021, se puede apreciar que existen zonas de Lima que cuentan con el servicio de agua potable durante menos de 6 horas al día.

Volviendo a una de las preocupaciones centrales expresada en su reciente visita por el Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento, la calidad del agua que bebemos los peruanos, debemos notar que el problema es bien conocido por las autoridades. En la Memoria Final del Plan Nacional de Recursos Hídricos, aprobado por la Autoridad Nacional del Agua, se puede leer que “la situación de la calidad del agua de en el Perú [sic] es preocupante, y puede decirse que un porcentaje elevado de los recursos hídricos existentes no reúne las características de calidad necesarias para diversos usos” (Parte 3, página 80).

En efecto, no basta tener agua; ésta debe ser de calidad apropiada. De los tres ríos que abastecen a la ciudad de Lima, que concentra más de 10 millones de habitantes, el Rímac es el más importante. Por ello resulta preocupante un informe de la OCDE, publicado en 2021, que, en base a un reporte de la ANA, señala que “la contaminación del Río Rímac es uno de los casos más graves de contaminación fluvial a nivel nacional...”, agregando que “en 2016 se detectaron altos niveles de metales en la cuenca alta del río Rímac, principalmente arsénico, manganeso, hierro y plomo”⁷.

En noviembre del 2021, la Defensoría del Pueblo convocó a las autoridades involucradas en este problema y les demandó coordinar acciones frente a la contaminación del Rímac. En dicha reunión, Sedapal informó de las acciones para remoción de contaminantes, aunque insistió en que los costos operativos para realizarlas son elevados⁸. Enfrentar el problema no parece, pues, simple. No obstante, una noticia alentadora fue compartida por el Ministerio de Salud en agosto del 2022. Se trata de una experiencia piloto, realizada en un

⁷ *Gobernanza del agua en Perú*. París, OCDE, 2021, pág. 184. Puede verse en <https://bit.ly/3pgGepf>

⁸ Puede revisarse en: <https://bit.ly/3B77KYY>

centro poblado de Pisco (Ica), que logró éxito al remover el arsénico del agua⁹.

Si la ciudad que alberga la mayor cantidad de pobladores sufre estos problemas, no hay que ser muy suspicaz para imaginar que en otras localidades el problema es similar. Nuevamente recurrimos a la exposición del presidente ejecutivo de Sunass, Mauro Gutiérrez, para graficar la magnitud del problema, haciendo referencia esta vez a la población rural. Así, según se aprecia en dicha presentación, al año 2021 el 87% de la población rural recibía agua sin cloro, el 10% lo hacía con cantidades de cloro inadecuadas y solo el 3% de ellas recibía agua adecuadamente clorada. El dato no es menor, pues se sabe que en muchas poblaciones se considera que basta con entubar un flujo de agua para considerarla como potable.

Un último punto, no menos importante a destacar como parte de las brechas, es lo que nos recuerda el Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026, en su página 52, cuando señala que “La falta de servicios de saneamiento, en especial agua potable, tiene un impacto significativamente mayor en las mujeres que en los hombres, de modo que genera disparidades de género con consecuencias en el mediano y largo plazo”. Este es un aspecto muy poco atendido en nuestro país, que requiere enfoques adecuados.

EL OTRO LADO DEL PROBLEMA: EL ALCANTARILLADO

Los problemas de la población vinculados al agua no se resuelven solo con brindar el servicio de abastecimiento de agua (con la cantidad, calidad y oportunidad adecuadas) sino que hay que tomar en cuenta también los problemas de saneamiento, es decir, la disposición de las aguas servidas, normalmente denominado alcantarillado.

En el ya mencionado libro *Sunass: 30 años de regulación para el desarrollo y la calidad de vida*, se destaca como logro de la gestión de esta entidad que la cobertura del alcantarillado en el 2021 llegó al 84.3% en el país. Pero, como con toda generalización, ese dato oculta las diferencias entre las distintas empresas que prestan servicios de agua potable y alcantarillado, pues Sedapal cubre al 90.9% de usuarios y las EPS pequeñas sólo llegan al 72.1%.

Si, como vimos, las diferencias entre las áreas urbanas y rurales en cuanto al acceso a agua de calidad son grandes, en lo que respecta al sistema de alcantarillado por red pública dentro y fuera de la vivienda, estas diferencias resultan aún mayores. En el área urbana el 87.2 %

de la población cuenta con este servicio; en el área rural, apenas el 22.9 %, según datos del INEI a 2021. Citando esa fuente, Francisco Soto, presidente del Instituto de Promoción para la Gestión del Agua (IPROGA) destaca que, en lo que se refiere a la eliminación de excretas, en la zona rural, mediante el uso de letrina o pozo séptico, llega al 30.3 %, pero lo preocupante es que hay un importante 45.9 % que practica la defecación al aire libre (en río, acequia, canal, pozo ciego o negro).

Otra publicación de Sunass advierte de los riesgos de no contar con agua de calidad: “El agua de pozos, acequias o canales de riego está expuesta a contaminación por parásitos. Si se consume puede provocar enfermedades como la ascariasis”¹⁰. En efecto, como se recoge en el Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026, citando un informe de la ONU del 2012, se calcula que 80% de todas las enfermedades y más de un tercio de los fallecimientos en los países en desarrollo se deben al consumo de agua contaminada y que, en promedio, hasta la décima parte del tiempo productivo de cada persona se pierde a causa de enfermedades relacionadas con el agua (página 48).

Más adelante, el mencionado Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026 destaca que el impacto de los servicios de saneamiento y las prácticas de higiene en la salud de la población es fundamental. Se cita allí la amplia evidencia de la relación causal entre la provisión de los servicios de saneamiento y los hábitos de higiene y la reducción significativa de la prevalencia de enfermedades diarreicas agudas, así como la menor incidencia de anemia en niños, o mejoras en las medidas antropométricas de los niños (página 49 del Plan). Además, citando un informe de la Organización Mundial de la Salud del 2019, el Plan Nacional destaca que las muertes por insalubridad del agua y saneamiento deficiente representan el 58% del total de muertes por diarrea.

Para el Día Mundial del Agua, que se celebra cada 22 de marzo, con la intención de crear conciencia e inspirar acciones para abordar la crisis mundial del agua y el saneamiento, este año la Organización de Naciones Unidas compartió algunos datos muy inquietantes¹¹. Entre esos datos, se menciona: 1 de cada 4 personas (2,000 millones de personas) en todo el mundo carecen de agua potable segura, mientras que cada año mueren 1.4 millones de personas y 74 millones verán acortada su vida a causa de enfermedades relacionadas con el

10 *El buen dato Sunass. El impacto multidimensional del acceso a los servicios de saneamiento*. Compilado 2021-2022. Sunass, diciembre 2022, pág. 18. <https://bit.ly/3mRPKOE>

11 <https://bit.ly/42jptJ9>

agua, el saneamiento y una higiene deficientes, mientras que casi la mitad de la población mundial (3,600 millones de personas) carece de un saneamiento seguro.

Esa nota de la ONU nos recuerda no sólo cuán lejos estamos en el Perú de lograr las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 (Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos) que el mundo se comprometió a lograr en 2030, sino también todos los países.

LOS DESAFÍOS DEL CLIMA

A fines del año pasado, la sequía era una grave preocupación en muchas partes del país, no solo para los agricultores sino también para la población que depende de reservorios para abastecerse de agua potable en los meses de estío. Semanas después, las fuertes lluvias, inundaciones y huacos golpearon (y en algunas zonas siguen haciéndolo) a poblados rurales y ciudades, especialmente en la costa, en una especie de perniciosa ruleta. Lamentablemente, en lo que erróneamente llamamos “desastres naturales”, que no son sino daños debidos a nuestra propia irresponsabilidad y desconocimiento de la naturaleza, se han vuelto a perder muchas vidas.

Junto a los severos daños a viviendas, la infraestructura educativa, de transportes y tierras de cultivo, estos eventos van a agudizar los problemas de la población respecto al acceso al agua potable y saneamiento que hemos revisado, complicando aún más el cumplimiento del derecho humano al agua, por la destrucción de la infraestructura de agua potable y alcantarillado.

Si no logramos revertir en el corto plazo las enormes brechas mencionadas en las páginas anteriores, no sólo prolongaremos las injustas diferencias entre la población urbana y la población rural, sino incluso entre sectores de estos ámbitos. Nuestra Constitución política incorporó el reconocimiento del derecho humano al agua potable en su artículo 7-A (“El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable”). Por ello, atendiendo a los efectos en la salud de la población, en su desarrollo intelectual y en sus posibilidades de desarrollo, esas brechas deben enfrentarse sin mayores demoras, haciendo que la expresión “de forma progresiva” no sea un pretexto para seguir demorándolo.

Para cumplir con los compromisos internacionales asumidos por la comunidad internacional y nuestro país, como el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6, que apunta a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, se exigirán

mayores esfuerzos de nuestras autoridades, más aún luego de los graves daños a la infraestructura que vienen causando los huaicos e inundaciones.

Pero sabiendo que, debido a la crisis ambiental y el calentamiento global, eventos como el del Niño son ya más frecuentes e intensos, urge reflexionar sobre la necesidad de asumir con seriedad la gestión de las cuencas, tal como también nos lo recomendó el Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento en su reciente visita al Perú. Solamente si las autoridades, usuarios del agua (que somos todos) y agricultores asumimos la gestión de nuestras intervenciones en las cuencas hidrográficas, como está mencionado también en nuestra Ley de Recursos Hídricos, podremos evitar que se sigan repitiendo los lamentos por los “desastres naturales”, resultado de nuestra soberbia frente a la naturaleza y la negligencia de nuestras autoridades.

Queremos terminar citando partes del discurso de apertura de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, pronunciado por el Secretario General de la ONU, António Guterres, el 22 de marzo pasado¹².

- El agua es un derecho humano y un denominador común del desarrollo para forjar un futuro mejor.
- Pero el agua está en graves problemas.
- Estamos drenando la sangre vital de la humanidad a través del sobreconsumo vampírico y el uso insostenible, y evaporándola a través del calentamiento global.
- Hemos roto el ciclo del agua, destruido ecosistemas y contaminado las aguas subterráneas.
- Casi tres de cada cuatro desastres naturales están relacionados con el agua.

Estamos advertidos.

12 Puede verse en: <https://bit.ly/3nEB7ic>