

## Acceso inclusivo al agua: el rol parlamentario

Serie Minutas N° 102-21, 17/11/2021

### **Resumen**

*La delegación parlamentaria chilena asistirá a la 143 asamblea de la Unión Inter Parlamentaria, Madrid, noviembre 2021 requiere información sobre "Impacto del cambio climático sobre los recursos naturales: ¿Cómo pueden los parlamentos asegurar acceso y disponibilidad del agua de manera inclusiva?". Esta minuta aborda estos temas.*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## **Antecedentes sobre el agua dulce para el desarrollo de un marco normativo de los recursos hídricos**

No es necesario ahondar en la importancia que los recursos hídricos para el desarrollo de la vida, los ecosistemas y la biodiversidad. Por esto, la correcta gestión del agua debe ser tomada como una prioridad por los distintos gobiernos nacionales, y el rol de instancias en foros multilaterales como la Unión Interparlamentaria para alertar sobre estas temáticas parece crucial.

El contexto del cambio climático, las temperaturas cada vez más extremas, la crisis de suministro de alimentos, la sequía para diversas regiones agrícolas y las migraciones forzadas provocadas por la escasez de agua, son todas manifestaciones de lo trascendentales que son el agua y una adecuada gobernanza sobre ésta.

A continuación, se analizarán los principales aspectos que deben ser tomados en cuenta por los tomadores de decisiones de los parlamentos y del poder ejecutivo. Sostenemos que estas bases conceptuales podrán guiar la discusión adecuadamente, así como servir de insumo dando algunas recomendaciones de aspectos cruciales que no deben ser dejados de lado.

En momentos en que se discute un nuevo régimen de las aguas en la eventual nueva Constitución Política de nuestro país, creemos fundamental exponer dichas situaciones y comprender cómo la humanidad ha llegado a una crisis hídrica sin precedentes.

Es tal la alarma de la comunidad internacional, que los recursos hídricos, y en especial "la disponibilidad de agua y su gestión y saneamiento para todos" ha sido incluida como uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, específicamente el ODS N°6. Esta Agencia sostiene que para 2050, se espera que al menos 1 de cada 4 personas viva en un país que sufre de escasez de agua apta para beber<sup>1</sup>.

En este sentido, es importante comprender que el agua contaminada es un riesgo para la salud pública, la seguridad alimentaria, la biodiversidad y los ecosistemas. Lo que la ONU busca específicamente de los estados es que, de aquí a 2030, se logre:

- Acceso universal y equitativo al agua potable y al saneamiento.
- Mejorar la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación y la eliminación del vertimiento de sustancias tóxicas.
- Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua (bosques, montañas, humedales, ríos y lagos).
- Incentivar la participación de la comunidad local en la gestión del recurso.
- Aumentar el uso eficiente de este recurso.

---

<sup>1</sup> Disponible en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>. Fecha de consulta: 17-11-2021.

Esta preocupación comienza pues una de las principales maneras en que los efectos del cambio climático se están manifestando es a través de la afectación del agua. Abundancia y escasez de precipitaciones, aumento y disminución del caudal de los ríos (dependiendo de la región de que se trate), y temperaturas cada vez más extremas hacen cada vez más difícil la gestión y disponibilidad del agua.

Ya hace una década, en el informe de evaluación del grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático (IPCC, *Intergovernmental Panel on Climate Change*) del año 2007<sup>2</sup>, los recursos hídricos serían de los más fuertemente perjudicados por este fenómeno, en el cual también influye una creciente población y el aumento diario en la demanda por el agua.

Como sustento a la discusión sobre antecedentes y contexto actual de los recursos hídricos a nivel mundial, podemos señalar que la Organización Mundial de la Salud (OMS) junto a UNICEF confeccionaron en 2015 un informe que sumado a lo señalado por la propia ONU evidencian que:

- Sobre 660 millones de personas, un 10% de la población mundial, no tiene acceso a agua potable ni segura para su bienestar, lo que equivale al total de la población de América Latina.
- Más de 2.400 millones de personas, es decir, un tercio de la población mundial, especialmente de zonas rurales remotas, no tienen acceso a servicios sanitarios modernos, lo que pone en serio riesgo su salud y transforma el problema de la falta de acceso al agua en un asunto de salud pública.
- Existe más gente con teléfonos móviles que baños con agua limpia y descontaminada para su uso.
- Sobre un 80% de las aguas residuales (sucias) resultantes de las actividades humanas se vierte en caudales públicos (mares o ríos), sin tratarlas previamente, lo que impacta los ecosistemas marinos inmensamente, y además expone a gran parte de la población a reutilizar aguas contaminadas.
- Como consecuencia inmediata de lo anterior, alrededor de 1.000 niños mueren diariamente a causa de enfermedades estomacales, cólicos y otras relacionadas con la turbiedad del agua y la falta de saneamiento.
- Es, entonces, imprescindible mejorar la gestión del agua y a fomentar la innovación como medida de adaptación a las sequías cada vez más recurrentes y devastadoras para actividades como la agricultura.

En vista de estos antecedentes, se pueden observar dos problemas fundamentales en el agua: el acceso a esta, y su contaminación.

---

<sup>2</sup>IPCC, Cambio Climático 2007: "Mitigación del Cambio Climático. Contribución del Grupo de Trabajo III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático" (*Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*) (Cambridge, Reino Unido y Nueva York, USA: Cambridge University Press, 2007). Consultado en: [https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_sp.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf). Fecha consulta: 17-11-2021.

Respecto a la contaminación de las aguas, el documento "A snapshot of the world's water quality"<sup>3</sup> alertó, el año 2016, que la contaminación de ríos ha empeorado en las regiones de América Latina, Asia y África, por lo que mientras en los países desarrollados la calidad del agua mejora con el paso de los años, la contaminación de ríos empeora en países en desarrollo.

Esto, ya que la **contaminación patógena severa** (aquella en que se presentan elementos en el agua capaces de producir una enfermedad) afecta a casi un tercio de las regiones menos desarrolladas. Mientras, la **contaminación orgánica severa y moderada** aqueja a cerca de un séptimo de todos los tramos de río de América Latina, Asia y África. Este tipo de contaminación está compuesta por desechos de personas y ganado, lo que es especialmente grave para la pesca de agua dulce y la seguridad alimentaria. Finalmente, la **contaminación salina severa y moderada** afecta a casi un décimo de los tramos de río de América Latina, lo que es preocupante toda vez que puede contaminar el agua de río para regadío y la industria, así como a los grupos más vulnerables dentro de la población: habitantes rurales, mujeres, niños y pescadores podrían verse severamente afectados, impactando la economía, la salud pública y la industria pesquera<sup>4</sup>.

## El agua como derecho humano

El agua es vida, y por lo mismo la gestión, el saneamiento y la distribución que se haga de ella, constituye un tema crítico para los gobiernos nacionales. A la luz de la Declaración Universal de Bioética y Derechos Humanos (2005), si bien el acceso justo y equitativo al agua representa un cometido esencial de los gobiernos, de él deben participar todos los sectores de la sociedad, lo que significa entender que aun cuando la falta de acceso afecta con mayor fuerza a la población más vulnerable a nivel global, éste impacta negativamente las aspiraciones generales de alcanzar un mayor crecimiento.

Es por esta razón que, dentro de los ODS, el recurso hídrico tiene un rol protagónico y es por ello también que desde hace un tiempo la preocupación por el agua y su gestión se ha ido reconociendo como un factor determinante para el desarrollo y, el acceso a este recurso, como un derecho humano fundamental.

En este sentido, en el año 2003 – declarado precisamente por Naciones Unidas como el "Año Internacional del Agua Dulce" - el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló que el "derecho a cantidades adecuadas de agua limpia para uso personal es un derecho humano".

A mayor abundamiento, el año 2010 la Asamblea General de la ONU **reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento**, reafirmando que un agua potable limpia es esencial para la realización de todos los derechos humanos, sin excepción.

<sup>3</sup> Disponible en [http://www.wwqa-documentation.info/assets/sum\\_spanish\\_unep\\_wwqa\\_report\\_web2.pdf](http://www.wwqa-documentation.info/assets/sum_spanish_unep_wwqa_report_web2.pdf). Fecha de consulta: 17-11-2021.

<sup>4</sup> Información disponible en <https://www.bcn.cl/observatorio/americas/noticias/la-contaminacion-del-agua-en-america-latina-y-chile>. Fecha de consulta: 17-11-2021.

Esto nos ubicaría, como sostiene Antonio Pérez Luño junto a otros destacados constitucionalistas, frente a una nueva categoría o “generación” de derechos, en el que se incluyen los derechos relacionados con el medio ambiente y las generaciones futuras, ámbito en el cual se enmarcaría el derecho al agua. Lo anterior muestra la relevancia actual del recurso hídrico, que ha determinado que en pocos años haya pasado de constituirse como objeto de un derecho con rango simplemente legal, a tener un reconocimiento a nivel global e incluso supraconstitucional.

La consagración del agua como un derecho humano fundamental ha dado pie para la formulación de argumentos contra la privatización del agua. Así, varios grupos de la sociedad civil han señalado que las personas más vulnerables deben tener acceso libre al agua dulce, pues el recurso se encuentra disponible libre y gratuitamente en la naturaleza y por lo mismo, una compraventa de éste con fines de lucro “viola nuestro derecho a disfrutar de un regalo de la naturaleza, y segrega las poblaciones de bajos recursos de sus derechos humanos”<sup>5</sup>, como sostiene la filósofa india y eco feminista Vandana Shiva<sup>6</sup>.

## **Principios que deben incorporar los Parlamentos en la regulación para la gestión hídrica**

El rol de los parlamentos para lograr la consagración del agua como un derecho humano y hacer su acceso equitativo e inclusivo, es fundamental. Será en los parlamentos nacionales en donde se discutirán los nuevos regímenes de gestión y propiedad de las aguas, por lo que es absolutamente fundamental que los tomadores de decisiones se instruyan en los aspectos relevantes a tener en cuenta. Sin ánimo de hacer una lista taxativa, nos parecen de especial importancia los siguientes principios:

1. **Seguridad hídrica:** De acuerdo con la discusión teórica contemporánea de los recursos hídricos, la Organización de las Naciones Unidas insta a los Estados Miembros a crear políticas de seguridad hídrica ya que es la única forma de gestionar de manera eficiente el agua, recurso esencial para la subsistencia humana. La seguridad hídrica, entonces, será definida como la provisión contable de una cantidad y calidad de agua aceptable para la salud, la producción de bienes y servicios y los medios de subsistencia, junto con un nivel aceptable de riesgos relacionados con el agua.<sup>7</sup>

Asimismo, resulta pertinente aclarar que la seguridad hídrica no se agota solo en la protección de los recursos hídricos sino también en una gestión

---

<sup>5</sup> Muñoz Aunió, Antonio. (2013). El derecho internacional del agua potable y el saneamiento: Un debate de derecho de cuarta generación en la encrucijada. *Revista IUS*, 7(32), 176-190. Recuperado en 17-11-2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472013000200011&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200011&lng=es&tlng=es).

<sup>6</sup> Información extraída de nota web del Portal Observatorio Parlamentario, disponible en <https://www.bcn.cl/observatorio/bioetica/noticias/el-aqua-como-derecho-humano-fundamental-gobernanza-para-un-acceso-justo-y-equitativo>. Fecha de consulta: 17-11-2021.

<sup>7</sup> Grey y Sadoff .2007. Sink or Swim? Water security for growth and development. Consultado en: <http://cip.management.dal.ca/publications/Water%20security%20for%20growth%20and%20development.pdf> El día: 17-11-2021.

integrada eficiente y sostenible de los mismos.

2. **Gestión Integrada de Recursos Hídricos:** Cuando el objetivo es lograr y sostener la seguridad hídrica, la gestión del agua “debe reflejar la naturaleza integrada de su ciclo teniendo en cuenta a los distintos usuarios, usos, peligros y recursos amenazados. La Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) apunta a ello. La GIRH reconoce de manera explícita la necesidad de estructurar y manejar las inevitables ventajas y desventajas de la gestión del agua. Reconoce que un tipo de uso puede afectar a los demás y que todos dependen de la integridad de la base de los recursos”<sup>8</sup>. Por lo mismo, la GIRH se define como un proceso que promueve el desarrollo y manejo coordinados del agua, la tierra y otros recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.<sup>9</sup>

La GIRH implica reconocer el carácter multifactorial de los recursos hídricos, así como la utilización de esos recursos para fines múltiples como el abastecimiento de agua y el saneamiento, la agricultura, la industria, el desarrollo urbano, la generación de energía hidroeléctrica, la pesca en aguas interiores, el transporte, las actividades recreativas, la ordenación de las tierras bajas y las planicies y otras actividades.

3. **Principio de prioridad en el consumo**<sup>10</sup>: El agua se entiende como un recurso esencial para toda actividad humana, biológica y económica, por lo que en caso de escasez del recurso la prioridad del consumo siempre ha de estar puesta en las personas en pos de asegurar su derecho a una vida digna.
4. **Principio de agua accesible**<sup>11</sup>: La ONU considera la accesibilidad en cuatro aspectos, uno de los cuales se refiere a accesibilidad en términos físicos, es decir, el servicio del agua debe estar al alcance del usuario en todo su desarrollo diario, en su hogar, trabajo, instituciones académicas, servicios públicos. Lo anterior, no significa que toda vivienda deba ser abastecida por redes de distribución de agua y que el servicio sea gratis, sino únicamente la posibilidad de todas a poder conectarse a las redes de distribución como de alcantarillados o bien tener un acceso físico cercano a una fuente de agua.
5. **Accesibilidad económica o asequibilidad:** la segunda de las dimensiones de la accesibilidad tiene que ver con poder financiar el suministro de agua. Así, el Estado debe garantizar el cobro de tarifas asequibles por el servicio de agua, lo que se traduce por una parte en regular la prestación de las empresas privadas en el evento que existan, y de subvencionar un consumo mínimo a las familias que no puedan pagar por los servicios. En esa línea el PNUD ha sugerido que el costo del agua no debería superar el 3% del ingreso familiar.

---

<sup>8</sup> Global Water Partnership 2010. La Gestión del Agua, la Seguridad Hídrica y la Adaptación al Cambio Climático: Efectos Anticipados y Respuestas Esenciales. Consultado en: <http://www.mirocan.org/public/documents/outils/uploaded/B3eojyno.pdf> El día: 17-11-2021.

<sup>9</sup> Global Water Partnership ¿qué es la GIRH? Consultado en: <http://www.gwp.org/es/GWP-Sud-America/ACERCA/por-que/PRINCIPALES-DESAFIOS/Que-es-la-GIRH/> El día: 17-11-2021.

<sup>10</sup> Global Water partnership. 2011. Análisis Legal del Derecho Humano al Agua Potable y Saneamiento. Consultado en: [http://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-sam\\_files/publicaciones/analisis-legal-derecho-al-agua.pdf](http://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-sam_files/publicaciones/analisis-legal-derecho-al-agua.pdf) el día: 17-11-2021.

<sup>11</sup> ibid

6. **Principio de no discriminación:** Quiere decir que el agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos, incluyendo a los sectores más vulnerables, marginados y desprotegidos de la población, sin discriminación alguna, cuestión que por desgracia no se cumple en nuestro país.
7. **Principio de accesibilidad de información:** Esta cuarta arista quiere decir que las personas pueden acceder a información para poder demandar el cumplimiento de su derecho humano al agua, y también para acudir a instancias judiciales en caso de que este derecho sea afectado por terceros.
8. **Cantidad:** el abastecimiento de agua debe ser suficiente para los usos personales y domésticos, entre los que se incluirían el consumo, saneamiento, preparación de alimentos e higiene. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) entre 50 a 100 litros diarios por persona son suficientes para satisfacer las necesidades básicas, estableciendo en 20 litros de agua potable por persona la cantidad mínima por debajo de la cual se entiende que no existe un abastecimiento de agua digno.
9. **Calidad:** el agua debe ser salubre y no contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas, además de tener color, olor y saber aceptables para cada uso personal o doméstico. De esta forma el agua para la ingesta humana debe ser potable, o sea, libre de sustancias nocivas y peligrosas para la salud, para los demás usos, el agua no necesariamente debe ser potable.
10. **Participación:** Gran variedad de actores participan en el aprovechamiento y gestión de una cuenca hidrográfica (Agricultores, pueblos originarios, el Estado, empresas; ciudadanos etc.), por lo que en ese contexto resulta importante y prioritario construir mecanismos de participación mediante los cuales los actores que participan del uso de la cuenca incidan en su gestión.
11. **Sostenibilidad:**<sup>12</sup> Sabiendo que el agua es un recurso esencial para la vida y para el desarrollo integral de las sociedades es clave gestionar de manera sostenible este recurso ello implica respetar el ciclo integral del agua, vale decir, no entorpecer el desarrollo del recurso (desviando los cauces naturales del agua) para así no comprometer el desarrollo de generaciones futuras.
12. **Patrimonio:** en su calidad de recurso esencial para el desarrollo de la vida en comunidad, el agua es patrimonio de la humanidad en su conjunto y salvaguarda del patrimonio genético mundial.

---

<sup>12</sup> ibid