

49

El agua desde una perspectiva de derechos

Salvador Peniche Camps

El agua desde una perspectiva de derechos

Salvador Peniche Camps

El reciente reporte del Desarrollo Humano 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la ONU, señala de manera clara el gran reto de nuestros días: “El agua, la esencia de la vida y Derecho Humano básico, se localiza en el centro de la crisis diaria de millones de personas en situación de vulnerabilidad, una crisis que es un riesgo para la vida y que destruye comunidades a una escala devastadora”.¹ El reporte señala que esta crisis silenciosa, a pesar de ser causante de más muerte que las guerras o los desastres naturales, raramente alcanza los titulares de los periódicos. Sus efectos se experimentan en las comunidades más marginales y es permanentemente tolerada por aquellos que poseen la tecnología, los recursos y el poder político para resolverla. La crisis “perpetúa las obscenas inequidades” existentes en nuestro mundo moderno y determina la disparidad en las oportunidades que dividen a los países ricos de los pobres y, dentro de las sociedades, materializa las condiciones que consolidan la desigualdad en la distribución de la riqueza, las relaciones de género y otras formas de discriminación.

El problema del acceso al agua de calidad no es un problema político sino ético, que debería ser abordado por los gobiernos del mundo para evitar el sufrimiento y la pérdida del potencial humano. La actitud actual de “no pasa nada” que caracteriza a las políticas hidráulicas tradicionales debería ser vista como éticamente indefendible y de enorme desperdicio económico.

Sin embargo, a pesar de que el derecho al agua es considerado como fundamental por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas,² en el Foro Mundial del Agua, celebrado en México con financiamiento de las grandes transnacionales del agua (marzo de 2006), quedó claro que la estrategia hidráulica permanecerá inalterada ya que en su Declaración Final, el acceso al agua no fue promulgado como derecho humano inalienable. En cambio, en el documento se plantea la necesidad de fortalecer las estrategias mercantiles aplicadas hasta la fecha, mismas que han causado el actual espasmo hidráulico en el mundo. Se trata del desarrollo de los mecanismos de mercado que convierten al agua

en una mercancía más y al servicio de abasto en una fuente de negocios. En concordancia con los lineamientos de las instituciones como el Banco Mundial que han dictado desde décadas pasadas las políticas hidráulicas en el país, en México se promueve la aplicación del modelo privatizador.³ Paso a paso, con cada reforma a la Ley de Aguas Nacionales, en etapas o por completo, a escala municipal, estatal o federal, se han comenzado a entregar los diversos servicios relacionados con el suministro del agua a la población a grupos privados nacionales e internacionales. De hecho, el suministro de agua potable ya es, de facto, un servicio privado a través de la venta de agua embotellada, fundamentalmente por medio de la explotación de pozos concesionados por la Comisión Nacional de Agua a compañías como la Coca Cola, la cual mantiene gran influencia en la política hidráulica nacional. Baste decir que tanto el ex presidente Vicente Fox Quesada, como el entonces director de la Comisión Nacional del Agua (CNA), Cristóbal Jaime Jarquez, han sido altos funcionarios de la refresquera. Las ganancias emanadas de esta actividad económica la hacen, con mucho, una de las más rentables y éticamente cuestionables en el país.⁴

Pero, ¿por qué la privatización del agua y de los servicios de su suministro son contrarios a la consideración de elevar el acceso al líquido al nivel de Derecho Humano inalienable? Fundamentalmente por que con la privatización del agua se condiciona la posibilidad de utilizar el líquido (en esencia de subsistir, ya que sin agua no puede haber vida) a la posesión de dinero para poder comprarla.⁵ Sin embargo, es necesario subrayar que para que una sociedad tenga acceso al líquido es requisito el desarrollo de todo un sistema hidráulico de mucho valor. El problema consiste no en la existencia o no de los costos sociales de la “producción

de agua”, sino en el signo social que tiene ese sistema, es decir, quién y cómo se paga el precio del agua.

El acceso al agua debe ser un derecho humano inalienable, pero no solo eso. Para lograr que el acceso al agua se convierta en un factor de desarrollo social y herramienta para avanzar en la agenda social, es necesario concebir lo que David Barkin denomina una Nueva Cultura del Agua (NCA) que refleje los cuatro diferentes usos sociales del agua plasmados en las prioridades de la política pública del agua.⁶

El agua como Derecho Humano

La Constitución Mexicana establece la obligación del Estado mexicano de proveer de agua en cantidad y calidad adecuadas. La idea detrás de la NCA no consiste en regalar el agua, sino en establecer un piso de dignidad bajo del cual ningún ser humano debe estar. Los pagos por encima de este nivel de consumo deben establecerse de acuerdo a arreglos sociales que asignen derechos y responsabilidades en lo que respecta al aprovechamiento y saneamiento del líquido.

El acceso al agua, en cantidad y calidad aceptables, constituyen un grave problema en Jalisco. Actualmente, la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), la mejor suministrada del estado, tiene áreas con abastecimiento cercano a 54 por ciento (en el municipio de Tonalá) y en el interior de la entidad esta cifra es menor.⁷ El problema de la calidad del agua es aun más grave, ya que la cuenca Lerma-Chapala, de donde proviene la mayor parte del abasto de agua de la ZMG es considerada por la Secretaria del Medio Ambiente (SEMARNAT), como una de las más contaminadas del país. Las tendencias de crecimiento urbano en el estado indican que la situación empeorará en el futuro cercano. La respuesta de las

autoridades responsables del abasto del agua consiste en la construcción de la presa de Arcediano, la cual utilizará el agua de la cuenca del río Santiago, en su parte más contaminada para suplir el agua en los siguientes 30 años. De poco han servido las protestas ciudadanas nacionales e internacionales que cuestionan el uso de las aguas fuertemente contaminadas para el consumo humano, mismas que ya han causado graves problemas documentados en sitios como El Salto, Ocotlán y los municipios de la ribera del lago de Chapala.

El agua para las necesidades ambientales

La consideración del medio ambiente como un demandante legítimo del agua también está presente en las leyes mexicanas. Sin embargo, la ineficiencia de los organismos operadores y la corrupción, tanto a nivel federal como estatal, hace imposible que se detenga la sobreexplotación de los acuíferos y la contaminación de las fuentes subterráneas y superficiales de agua.

El uso ambiental del agua en el estado de Jalisco es sólo un elemento retórico. En los hechos, las prácticas de descargas urbanas e industriales y la irrigación desmedida no contemplan medidas efectivas de protección y recuperación ambiental. Tal es el caso de regiones como los Valles de Tala, donde los acuíferos han sido contaminados con arsénico o en los procesos de deforestación como ocurre en el bosque de Mascota o La Primavera, zona de recarga del acuífero de Atemajac.

El agua para usos sociales y comunitarios

Los usos sociales y comunitarios no son considerados en la ley. En este ámbito impera una visión primitiva en donde las instituciones aprovechan y explotan el recurso de acuerdo a la fuerza institucional sin mediar regulaciones

o derechos de amortiguamiento. En este contexto, el servicio social del agua se ha vuelto inexistente hasta en las conciencias de los pobladores al grado de que no figura en la mentalidad popular la idea del derecho a tener acceso digno al agua en la comunidad.

El uso comunitario del agua es un concepto ausente en el gobierno y la sociedad jalisciense. La gran mayoría de las instalaciones relacionadas con el agua en los edificios públicos y comunitarios están en condiciones deplorables lo cual es causa de importantes riesgos para la salud.

El agua para el desarrollo económico

En el caso del agua para el desarrollo económico las prioridades se han invertido de tal manera que el sistema actual ha puesto en el centro a las compañías privadas a las que otorga acceso privilegiado a los acuíferos, condiciones preferenciales de explotación de pozos y fuentes superficiales y permisos difusos para la contaminación del agua eximiendo a estos usuarios de las responsabilidades sociales y ambientales correspondientes. La experiencia demuestra que las mayores empresas, las de peso político y económico significativo, que se caracterizan por tener acceso a los mercados de capital y de mayores ganancias, se benefician con tarifas preferenciales, exenciones de pago y toda clase de privilegios de altos costos sociales y ambientales sufragados por la sociedad en su conjunto.

El problema del agua en Jalisco empieza a ser una limitante del desarrollo. En esencia, lo que ha definido la estrategia de desarrollo regional es la política hidráulica en tanto el acceso al agua es uno de los factores determinantes del crecimiento urbano y de la economía. Por ello, la crisis hidráulica es determinada por el desarrollo urbano, el cual, como sabemos ha

sido centralista, desordenado y inequitativo. El modelo centralista de desarrollo, el cual durante décadas ha privilegiado el apoyo a la megaurbe de la Zona Metropolitana de Guadalajara en detrimento de las ciudades medias del estado, es la causa fundamental del problema de abasto de agua en la región. En este contexto, la visión que fundamenta la política hidráulica es la del aumento de la oferta de agua ad infinitum. En este modelo se prioriza el aspecto ingenieril y la celebración de contratos de infraestructura sobre la sustentabilidad y los impactos sociales y económicos. Por todo lo anterior, el problema de abasto de agua para Guadalajara solo podrá solucionarse con una estrategia integral y participativa de desarrollo regional de largo plazo.

Acuerdo de distribución

El problema fundamental de la crisis en la Cuenca Lerma Chapala Santiago es la inexistencia de un acuerdo obligatorio de distribución de aguas superficiales que garantice el escurrimiento necesario para la conservación de sus sistemas de soporte de vida y los diversos usos del agua.

El balance hídrico de la cuenca ha sido inadecuado. Según datos históricos de la CNA, la cuenca, que ocupa cincuenta mil 136 km² produce un escurrimiento anual de cuatro mil 740 millones de metros cúbicos al año, con una tasa histórica de precipitación de 735 mm.⁸ De estos, cuatro mil 740 Mm³ en promedio se destina al riego tres mil 240 Mm³ y mil 500 Mm³ han sido las aportaciones al lago de Chapala, mismas que han provenido fundamentalmente de la cuenca baja del Lerma, sus afluentes y la precipitación en el lago. De estos mil 500 Mm³, se estima una evaporación de mil 440 Mm³, una transferencia a la ZMG de 240 Mm³ y un uso agrícola de 90 Mm³. Lo anterior arroja un déficit anual de 270 Mm³.

Este déficit permanente fue el causante de la crisis que caracterizó a Chapala los últimos 30 años.

La ausencia de una política de distribución de aguas en la cuenca Lerma Chapala Santiago ha propiciado el peor de los esquemas existentes, es decir, aquel en que los usuarios de la cuenca alta simplemente no dejan fluir el agua hacia los usuarios de la cuenca baja. Esta práctica premoderna y depredadora, se puede constatar con el hecho de que mientras el lago de Chapala se redujo a menos de 15 por ciento de su volumen, las presas del alto Lerma han alcanzado recurrentemente volúmenes superiores al cien por ciento.⁹

En resumen, durante décadas el lago de Chapala ha sufrido una política deliberada de desecación y sólo ha sobrevivido gracias a los cambios en el régimen pluvial y a sus propios recursos de escurrimiento. La crisis del lago ha repercutido directamente en la disponibilidad del agua para la ZMG. Una distribución sustentable del agua en la cuenca de largo alcance, basada en la administración apropiada del recurso daría como resultado la solución al problema del abasto de agua a Guadalajara ya que el volumen del agua en el lago permitiría resolver el déficit existente y las necesidades para el futuro.

Garantizando un volumen promedio de cuatro mil Mm³ en el lago de Chapala, la mitad de su capacidad total, se podría utilizar a plenitud la planta de bombeo construida en 1994 en la ciudad de Chapala para abastecer de agua a Guadalajara. Hoy, esta planta utiliza la mitad de su capacidad instalada y podría bombear hasta siete m³/s. La construcción final del acueducto, el cual se encuentra a la mitad de su capacidad, alcanzaría para bombear hasta 14m³/s. Actualmente, según cifras oficiales sólo se

extraen 4.5 m³/s de Chapala por lo que con el flujo estable de agua para el lago de Chapala, se podrían extraer los 3.5 M³/s que faltan usando la infraestructura existente. Lo anterior aún sin tomar en cuenta las indispensables estrategias de ahorro de agua.

Ahorro de agua

Los principales factores que determinan la posibilidad de regularizar los flujos de agua para el lago de Chapala son, por un lado el régimen fluvial, y por el otro, el aumento de los usuarios. Los datos históricos señalan que las lluvias no han variado significativamente en la zona aunque han dado ciclos de altas y bajas. Por ejemplo, según a CNA de 1941 a 1998, se tuvo un promedio de precipitación anual de 735 mm.¹⁰ Por otro lado, ante la ausencia de medidas de administración de la cuenca, la recuperación actual del lago de Chapala se debe, exclusivamente a las extraordinarias lluvias que han favorecido a Chapala desde 2003 a septiembre de 2004. En este período el volumen del vaso subió cerca de 400 por ciento. Pasando de mil 200 Mm³ a cerca de cinco mil Mm³. La cantidad de agua almacenada en las presas del alto Lerma y el despilfarro de agua vía mecanismos poco eficientes de riego son pruebas de la inexistencia de una sequía en la cuenca.

El aumento de los usuarios en la cuenca ha causado ciertamente un stress adicional al equilibrio hídrico de la cuenca, sin embargo, no existe evidencia que este factor sea determinante en la crisis, pues el agua existe y está almacenada en las decenas de megapresas en el alto Lerma. El aumento de las unidades agrícolas, industriales y de usuarios urbanos es una variable dependiente de la inteligencia de planeación regional del desarrollo, factor hasta ahora inexistente en la región.

En ambos casos, es indispensable una política

agresiva de ahorro del agua: un mayor control en el proceso de asignación y uso del agua por parte de la CNA, en el riego, que utiliza cerca de 80 por ciento del agua en la cuenca y en la ciudad, a través de la reducción del uso diario de agua en las ciudades y, sobre todo, abatiendo las fugas de la red de distribución.

Detrás de esta concepción está la idea de preservar los recursos naturales aprendiendo a utilizarlos con responsabilidad. El lago de Chapala puede ser la solución del problema solo si se da una administración apropiada del recurso hídrico. Con medidas como la actualización del padrón de usuarios y el control sobre la utilización y el robo del agua, podríamos esperar un ahorro efectivo que permitiera tener más certidumbre en el libre flujo del agua hacia Chapala. La tecnificación del riego, que permitiera liberal un diez por ciento del agua en la agricultura pondría disponible cerca de 474 Mm³ anuales, lo cual resolvería con creces el déficit de 3.5 m³/s que tiene actualmente la ZMG además de hacer más eficiente la producción y generar ecosistemas más sanos. Ciertamente la tecnificación del riego no es la solución final dados la eficiencia marginal que aún la caracteriza y la utilidad ecológica de recarga de acuíferos de los sistemas de entarquinamiento, pero es indudable que puede ser una herramienta importante para la recuperación de la cuenca.

La reducción de el patrón de uso de agua en la ciudadanía de Guadalajara, a través de la concienciación de la población y con la aplicación de una nueva normatividad más racional, que reduzca de 276 litros diarios consumidos a una norma adecuada de 200 ld traería un ahorro de tres metros m³/s (3,850000 hab x 200 litros/ segundos), o sea resolvería el problema del déficit actual. La reparación

de la red de distribución urbana de agua en Guadalajara constituye otra de las grandes líneas de acción y ahorro de agua. El bajar de 43 por ciento actual a la norma internacional de 23 por ciento de fugas en la red constituiría un ahorro de 47.8 Mm³ al año (2.4 m³/s aproximadamente) lo cual contribuiría de manera importante a resolver el déficit actual de 3.5 m³/s.

Hasta aquí el ahorro. Podrían plantearse también estrategias más modernas e intrépidas de resolver el problema, mas baratas y efectivas, pero ciertamente más controversiales como la siembra del agua a través de la captación de agua pluvial. Dadas las precipitaciones anuales en la ciudad de Guadalajara de cerca de 800 mm anuales se podrían captar algunas decenas de millones de metros cúbicos de agua que ayudarían a resolver la menos parcialmente el problema del abasto de agua en la ciudad si se implementaran paralelamente mecanismos de reciclado y de diferenciación de usos de aguas verdes, grises y negras, como en países caracterizados por las carencias del recurso.

Todo lo anterior, la recuperación eficiente y barata de la cuenca se basa en un principio de gestión democrática y participativa del recurso hídrico que garantice una estrategia eficiente

de tratamiento de aguas, una redelimitación de competencias constitucionales que asigne mayores atribuciones a las comunidades y municipios para la gestión y monitoreo de los programas, la aplicación de instrumentos económicos para aprovechar los mecanismos del mercado (tarifación, impuestos e incentivos), una Política de Estado para la Administración del agua, el acceso a la información proveniente de redes hidrométricas publicas, una nueva normatividad y la aplicación eficiente de la misma. En resumen es necesaria una nueva cultura del agua.

Finalmente, a la luz de los eventos y ante la inesperada recuperación del lago de Chapala y el ordenamiento de su explotación con el nuevo acuerdo de distribución de aguas superficiales de 2004, la explotación racional del lago empieza a resultar una medida lógica para resolver el problema de abasto de agua para la ZMG. Esta opción puede resultar más económica y ambientalmente más efectiva que la presa de Arcediano, misma que a fin de cuentas recibirá agua tanto del lago, como de los escurrimientos que le corresponden a la cuenca del río Verde, afectando con esto a los pobladores de los Altos de Jalisco quienes seguramente también necesitarán el líquido en algún momento del futuro inmediato.

Bibliografía

Barkin, David. *La gestión del agua urbana en México. Retos debates y bienestar*. México, UdeG. 2006.

ONU. *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

PNUD. *Human Development Report*. EU, PNUD, 2006.

World Bank. *Water Suply Sector Strategy*. EU, WB, 2004.

Fuentes electrónicas

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Noviembre 2006), www.semarnat.gob.mx.

Notas de texto

1. PNUD. *Human Development Report* (EU, PNUD, 2006): 1.

2. ONU. *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

3. World Bank. *Water Suply Sector Strategy* (EU, WB, 2004)

4. Las ganancias de las compañías embotelladoras de agua pueden calcularse fácilmente si consideramos que el precio del servicio oficial doméstico oscila los 15 pesos por mil litros, mientras que el precio de mercado de un litro de agua en botella es de diez pesos.

5. La organización *Citizen's Watch* elaboró, con base en un monitoreo de las experiencias de privatización del agua en el mundo, una lista de diez razones por las cuales debe evitarse: propicia aumento de precios; disminuye la calidad del agua; las compañías le rinden cuentas a los accionistas y no a los ciudadanos; propicia la corrupción; reduce el control local y los derechos públicos; el financiamiento privado es más caro que el público; genera desempleo; es difícil de revertir; genera el riesgo de dejar a las comunidades marginales sin agua; y puede generar las exportaciones de agua en bloque.

6. David Barkin. *La gestión del agua urbana en México. Retos debates y bienestar* (México, UdeG. 2006).

7. Juan Duran y Alicia Torres. "Agua para Guadalajara" en David Barkin. *La gestión del agua urbana en México*. (México, UdeG, 2006): 223.

8. Datos previos a las temporadas de lluvias abundantes de 2003 y 2004 que propiciaron la recuperación de Chapala casi la mitad de su volumen total.

9. Tan solo en el 24 de diciembre de 2003 diez de las 11 grandes presas de la cuenca rebasaban el cien por ciento de su capacidad, mientras el lago de Chapala tan sólo contenía 38 por ciento de su total (Fuente: CNA).

10. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Noviembre 2006), www.semarnat.gob.mx.