



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/12/24/Add.1
23 de junio de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
12º período de sesiones
Tema 3 de la agenda

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS,
CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES,
INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones
de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable
y el saneamiento, Catarina de Albuquerque**

Adición

MISIÓN A COSTA RICA *

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho figura en el anexo del resumen, en el idioma en que se presentó y en español solamente.

Resumen

La Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento visitó Costa Rica del 19 al 27 de marzo de 2009. Las cuestiones más relevantes que se deseaba abordar en la visita eran la contaminación del agua debido a falta de depuración de las aguas residuales, las diferencias notables que existen en el país con respecto al acceso al agua potable y el saneamiento, y las repercusiones negativas de las actividades productivas y turísticas sobre el derecho de las comunidades afectadas a recibir un abastecimiento de agua potable.

La Experta independiente acoge con satisfacción el considerable avance logrado por Costa Rica en el aumento del acceso a agua para el consumo humano y en la mejora de su saneamiento. En 2007, el 99% de la población urbana y el 96% de la población rural tenían acceso a un abastecimiento de agua mejorado, mientras que el 82% de la población del país tenía acceso a agua potable. La Experta independiente también observa con satisfacción que el 98% aproximadamente de la población urbana y rural tiene acceso a un saneamiento mejorado. Los resultados obtenidos colocan a Costa Rica entre los países más avanzados de la región de América Latina y el Caribe.

Costa Rica ha establecido un marco amplio de disposiciones jurídicas y de políticas para la protección y promoción del acceso al agua potable y el saneamiento. En particular, la Experta independiente toma nota con reconocimiento de que, según la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el acceso al agua potable constituye un derecho humano inalienable y puede ser reivindicado ante los tribunales nacionales. La Experta independiente también toma nota de las iniciativas adoptadas por Costa Rica para mejorar la calidad del agua destinada al consumo humano y para promover una gestión adecuada de las aguas fecales y residuales.

A pesar de los avances logrados por Costa Rica en el acceso al agua potable y el saneamiento, subsisten en esos sectores varios retos importantes. La Experta independiente considera que el marco jurídico establecido por la Ley de aguas de 1946 para la gestión y utilización de los recursos hídricos no tiene ya debidamente en cuenta la situación social y económica actual del país y requiere ser reformada y actualizada urgentemente. El marco normativo vigente en materia de agua y saneamiento está dividido en un número elevado de leyes y reglamentos, y su complejidad, unida a la participación de un vasto número de instituciones y organizaciones en su aplicación, plantea graves dudas sobre el papel y las responsabilidades de esas instituciones, la duplicación de responsabilidades, la falta de coordinación interinstitucional y, a veces, las competencias en concurrencia en el ámbito de la planificación y del desarrollo de las políticas de agua y saneamiento. La aplicación efectiva de la legislación y las políticas en materia de agua y saneamiento también se ve obstaculizada por el hecho de que varias instituciones con competencias de vigilancia del cumplimiento del marco normativo vigente no dispongan de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros para cumplir de modo eficiente sus funciones de supervisión.

La Experta independiente está preocupada por las profundas diferencias que existen entre unas provincias y regiones de Costa Rica y otras respecto al acceso al agua potable y el saneamiento. Señala en particular que aproximadamente el 18% de la población todavía no tiene acceso a agua potable debido al deficiente mantenimiento de las infraestructuras existentes, a la gestión y operación ineficientes de los acueductos y a la falta de programas para vigilar la

calidad del agua. También constata con preocupación que el 63% de las aguas fecales de origen humano y de las aguas residuales son arrojadas directamente a los ríos y a otras corrientes de agua, y que únicamente el 3,5% de las aguas residuales son sometidas a depuración antes de su descarga en el medio ambiente natural. Los pueblos indígenas y las personas pertenecientes a otros grupos marginados y vulnerables, incluidas las personas que viven en la pobreza, las personas de ascendencia africana y los trabajadores migratorios, tienen a menudo un acceso limitado al agua potable y a un saneamiento adecuado.

Finalmente, la Experta independiente expresa preocupación por la actual pauta de desarrollo turístico e inmobiliario en el país, especialmente en las zonas costeras septentrionales, que provoca graves conflictos a nivel social entre la demanda de las comunidades locales de agua para el consumo humano y los intereses económicos de los inversores y los constructores y entraña el peligro de que sus efectos a largo plazo sean negativos para los recursos hídricos de Costa Rica, así como para la conservación de su medio ambiente natural.

Anexo

**INFORME DE LA EXPERTA INDEPENDIENTE SOBRE LA CUESTIÓN
DE LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS RELACIONADAS
CON EL ACCESO AL AGUA POTABLE Y EL SANEAMIENTO,
CATARINA DE ALBURQUERQUE**

Misión a Costa Rica

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 6	5
II. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL	7 - 32	6
A. Marco jurídico.....	7 - 16	6
B. Marco institucional	17 - 22	8
C. Políticas de agua y saneamiento.....	23 - 27	9
D. Organismos de supervisión	28 - 29	11
E. El poder judicial	30 - 32	11
III. AGUA Y SANEAMIENTO EN COSTA RICA.....	33 - 53	12
A. Demanda y disponibilidad de agua	33 - 34	12
B. Acceso a agua y saneamiento.....	35 - 40	13
C. Proveedores de agua y saneamiento.....	41 - 42	14
D. Contaminación del agua.....	43 - 45	16
E. Desigualdades en el acceso al agua y el saneamiento.....	46 - 48	17
F. Desarrollo turístico e inmobiliario	49 - 53	18
IV. BUENAS PRÁCTICAS	54 - 60	19
V. CUESTIONES QUE SON MOTIVO DE PREOCUPACIÓN.....	61 - 73	20
VI. RECOMENDACIONES	74 - 88	23

I. INTRODUCCIÓN

1. Por invitación del Gobierno, la Experta independiente visitó Costa Rica del 19 al 27 de marzo de 2009. El propósito de la misión era evaluar, en un espíritu de cooperación y diálogo, el cumplimiento por Costa Rica de sus obligaciones en materia de derechos humanos con respecto al acceso al agua potable y al saneamiento, a fin de establecer las prácticas óptimas y proporcionar asistencia al Gobierno y a otros agentes pertinentes en sus esfuerzos para enfrentarse a los desafíos y superar los obstáculos existentes en ese ámbito.
2. El programa de la visita de la Experta independiente fue establecido en estrecha cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica y con la oficina en ese país del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Experta independiente agradece a todas las personas que participaron en la preparación de su misión su valiosa cooperación y ayuda.
3. Durante su visita, la Experta independiente se entrevistó con altos funcionarios del Ministerio de Salud, incluido el Viceministro de Salud, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, así como con representantes de diferentes organismos con competencias en la gestión de los recursos hídricos y el saneamiento, incluidos el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Departamento de Aguas del Instituto Meteorológico Nacional, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, así como con representantes de los municipios, incluidos los alcaldes de San José y Cartago.
4. La Experta independiente mantuvo conversaciones con diversos miembros de la Asamblea Legislativa, incluido el Presidente de la Comisión de Medio Ambiente, con magistrados de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Ambiental Administrativo, y con representantes de la Defensoría de los Habitantes, incluido el Defensor mismo. También tuvo oportunidad de entrevistarse con representantes de los organismos especializados y los programas de las Naciones Unidas pertinentes, de las organizaciones de la sociedad civil, de las instituciones académicas y del sector privado.
5. Durante su misión, la Experta independiente visitó diversos lugares en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón. En Guanacaste visitó las cuencas hidrográficas de la Reserva Natural de Monte Alto y de Sardinal, así como las infraestructuras turísticas e inmobiliarias de Playa del Coco y Playa Ocotol, y se entrevistó con diversos representantes de la sociedad civil. En la provincia de Puntarenas, la Experta independiente visitó el Parque Nacional Manuel Antonio, la barriada pobre de La Pascua y una escuela y una comisaría de policía en Quepos. En la provincia de Limón se entrevistó con representantes de la sociedad civil de las comunidades de Guácimo y Siquirres a fin de evaluar la supuesta contaminación de las aguas subterráneas provocada en particular por las plantaciones de piña tropical.
6. La Experta independiente desea manifestar su reconocimiento a todas las personas con las que se entrevistó por su excelente cooperación. Quedó impresionada y emocionada por su dedicación y por sus incansables esfuerzos en defensa del agua.

II. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

A. Marco jurídico

1. Obligaciones internacionales

7. Costa Rica es parte en seis de los siete instrumentos internacionales de derechos humanos¹, en alguno de los cuales se hace referencia explícita al agua potable o al saneamiento². Otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos ratificados por Costa Rica, aun cuando no contengan referencias explícitas a ese respecto, sí indican que el acceso al agua potable y el saneamiento constituye una condición previa para el ejercicio efectivo de varios derechos humanos, como el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la alimentación.

8. En el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo, se enumera una serie de derechos que dimanarían del derecho a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y que son indispensables para su realización. En su Observación general N° 15 (2002) sobre el derecho al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observó que el empleo de la palabra "incluso" indicaba que esa enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva y llegó a la conclusión de que el derecho al agua se encuadraba claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque era una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. El Comité señaló que un abastecimiento adecuado de agua potable era "necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica".

9. El Comité de Derechos Humanos, en su Observación general N° 6 (1982) sobre el derecho a la vida, destacó que la expresión "el derecho a la vida es inherente a la persona humana" no puede entenderse de manera restrictiva y que la protección de ese derecho exige que los Estados adopten medidas positivas para disminuir la mortalidad infantil, aumentar la esperanza de vida y eliminar la malnutrición y las epidemias. En sus observaciones finales, el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura han insistido en que el saneamiento deficiente constituye una violación del derecho de las personas privadas de su libertad a ser tratadas con humanidad y con respeto de su dignidad intrínseca.

¹ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de 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 Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño.

² La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 14, párr. 2; la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 24, párr. 2.

10. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha interpretado el derecho a la vida en el sentido de que incluye el acceso a condiciones que garanticen una existencia digna³ y ha instruido diversas causas relacionadas con la obligación que tiene el Estado de asegurar a las personas privadas de su libertad condiciones adecuadas de salud, higiene y saneamiento.

11. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 de la Constitución, los tratados internacionales debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa tienen autoridad superior a las leyes internas. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha establecido en varias decisiones que los instrumentos de derechos humanos vigentes en Costa Rica "tienen no solamente un valor similar a la Constitución política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, privan sobre la Constitución"⁴. El artículo 2 de la Ley de jurisdicción constitucional, en virtud de la cual se estableció la Sala Constitucional, dispone que esa sala podrá aplicar no solo los derechos consagrados en la Constitución, sino también los reconocidos por el derecho internacional vigente en Costa Rica.

2. Marco jurídico nacional

12. La Constitución de Costa Rica, promulgada en 1949, es el instrumento jurídico fundamental en materia de protección y promoción de los derechos humanos. El Título V de la Constitución, que protege determinados derechos económicos, sociales y culturales, no incluye ninguna disposición sobre el acceso al agua potable y el saneamiento. Sin embargo, los tribunales nacionales, incluida la Sala Constitucional, ha utilizado el artículo 21 de la Constitución (el derecho a la vida) y su artículo 50 (el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado) como base jurídica del reconocimiento del derecho fundamental al agua potable (véase el párrafo 31 *infra*).

13. La Ley de aguas N° 276 de 1946 establece el marco jurídico básico de gestión y utilización de los recursos hídricos en Costa Rica. El Estado, mediante el otorgamiento de concesiones, regula la utilización de los recursos hídricos públicos por los particulares y las empresas (arts. 18 a 29) de conformidad con el principio de que, en los casos de escasez del agua, el agua destinada al uso doméstico recibirá la máxima prioridad por encima de cualesquiera otros usos posibles (arts. 140 a 142).

14. Además de la Ley de aguas, existe una amplia serie de leyes y reglamentos para la protección y la utilización sostenible de los recursos hídricos, como:

- La Ley general de agua potable N° 1634 de 1953;
- La Ley general de salud N° 5395 de 1973 (arts. 264 a 277);
- La Ley orgánica del ambiente N° 7574 de 1995 (arts. 50 a 52 y 64 a 67);

³ Causa *Villagrán Morales y otros*, sentencia de 19 de noviembre de 1999.

⁴ Segundos, terceros y cuartos informes periódicos que deben presentar los Estados partes al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/CRI/4), párr. 149.

- El Reglamento para la calidad del agua potable (Decreto ejecutivo N° 32327-S de 2005);
- El Reglamento para la evaluación y clasificación de la calidad de cuerpos de agua (Decreto ejecutivo N° 33903-MINAE-S de 2007).

15. Existe en Costa Rica un reconocimiento general de que el marco normativo establecido por la Ley de aguas de 1946 ya no se corresponde con la situación económica y social del país. Desde 2001, se han elaborado a ese respecto diversos proyectos de ley, pero hasta la fecha ninguno de ellos ha tenido éxito. La situación del proyecto de ley del agua (Expediente N° 14.585) adoptado en marzo de 2005 por la Comisión de Ambiente de la Asamblea Legislativa no está muy clara en el momento actual, y un nuevo proyecto elaborado por la Comisión Intersectorial coordinada por el Ministerio de Ambiente y Energía, que todavía no se había hecho público en el momento en que la Experta independiente visitó Costa Rica, parece haber encontrado la oposición de varias organizaciones no gubernamentales que se ocupan de las cuestiones relativas al agua.

16. El marco normativo del saneamiento también está constituido por un amplio número de leyes y reglamentos. La Ley general de salud y la Ley orgánica del ambiente contienen los principios básicos relativos a la recogida, gestión, tratamiento y eliminación de las aguas fecales y residuales, así como a la protección de los recursos hídricos frente a la contaminación. Además de esas leyes, existen varios reglamentos establecidos para asegurar la depuración y la eliminación de las aguas residuales en condiciones de seguridad, como:

- El Reglamento para el manejo de lodos procedentes de tanques sépticos (Decreto ejecutivo N° 21297-S de 1992);
- El Reglamento de vertido y reuso de aguas residuales (Decreto ejecutivo N° 26042-S-MINAE de 1997);
- El Reglamento de aprobación y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales (Decreto ejecutivo N° 31545-S-MINAE, modificado en 2005);
- El Reglamento de creación del canon ambiental por vertidos de sustancias contaminantes en el agua (Decreto ejecutivo N° 34431- MINAE-S de 2008).

B. Marco institucional

17. El Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones tiene la responsabilidad global de la gestión de los recursos hídricos. El Ministerio lleva a cabo funciones de amplio alcance respecto del abastecimiento, gestión, utilización, protección y supervisión de los recursos hídricos públicos, incluida la potestad de otorgar permisos o licencias para la apertura de nuevos pozos, de conformidad con la Ley de aguas. Al Ministerio también corresponde la responsabilidad general de recogida, gestión, tratamiento y eliminación de aguas fecales, aguas residuales y aguas pluviales.

18. El Ministerio de Salud está encargado, de conformidad con la Ley general de salud, de prevenir la contaminación de los recursos hídricos, adoptar medidas de reglamentación respecto de la calidad del agua y vigilar su cumplimiento efectivo por los abastecedores de agua. Al Ministerio corresponde la responsabilidad de supervisar la calidad del agua potable proporcionada por las empresas de abastecimiento nacionales. El Ministerio también es responsable de autorizar los proyectos de establecimiento de sistemas de alcantarillado y de tratamiento de aguas residuales, así como de supervisar su ejecución.

19. El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) es un organismo público autónomo al que corresponde la responsabilidad global de elaborar y aplicar las leyes y las políticas relativas al abastecimiento de agua potable y a la recogida, gestión, tratamiento y eliminación de aguas fecales, aguas residuales y aguas pluviales en las zonas urbanas. Además de esa responsabilidad general, el Instituto se encarga de administrar y gestionar de modo directo la red de acueductos y alcantarillados en todo el país (véase el párrafo 41 *infra*), así como de asegurar el abastecimiento de agua en los casos en que los abastecedores regulares no están en condiciones de hacer llegar el agua a la población.

20. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) es un organismo autónomo encargado de la regulación económica, incluida la fijación de tarifas, de los servicios de agua y saneamiento suministrados por AyA, las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes (ASADAS) y los abastecedores privados (los municipios fijan ellos mismos las tarifas de los servicios que proporcionan directamente). La ARESEP también establece reglamentos técnicos destinados a asegurar la eficiencia y calidad de los servicios proporcionados por los abastecedores de agua, y vigila el cumplimiento de esos reglamentos mediante inspecciones técnicas.

21. El Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) es un organismo técnico encargado de establecer, administrar, mantener y desarrollar sistemas de irrigación y drenaje, así como de proteger y supervisar la utilización de los recursos hídricos de superficie y subterráneos. También realiza estudios hidrológicos para evaluar la posible producción de los acuíferos y otorga permisos para utilizar los recursos hídricos subterráneos, indicando la cantidad máxima de agua que puede extraerse cada año. Sus decisiones sobre perforación de pozos y explotación, mantenimiento y protección de los recursos hídricos subterráneos son definitivas y deben ser respetadas.

22. Hay 20 ministerios e instituciones públicas que desempeñan una función en el sector del agua, a veces con funciones y responsabilidades que se superponen. Entre ellos están el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto Costarricense de Turismo y el Instituto Costarricense de Electricidad.

C. Políticas de agua y saneamiento

23. La definición de los principios, objetivos y estrategias relativos a la gestión y utilización de los recursos hídricos y a la recogida y el tratamiento de las aguas residuales es competencia del Ministerio de Ambiente y Energía, que es la institución principal del sector hídrico. Costa Rica no ha elaborado ni aplicado todavía una estrategia nacional amplia de gestión y utilización sostenibles de los recursos hídricos, y en la actualidad las políticas relativas al agua y el

saneamiento están repartidas entre un amplio número de leyes, reglamentos y documentos de política⁵.

24. El Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010 no incluye políticas y estrategias amplias relativas a la gestión y utilización sostenibles de los recursos hídricos. Las prioridades, objetivos y actividades relacionadas con el sector hídrico tienen un carácter vago y poco definido y forman parte de las estrategias gubernamentales en materia de protección de la salud y el medio ambiente. Ese Plan Nacional incluye dos actividades estratégicas en relación con el agua, a saber la elaboración y ejecución de un plan nacional de gestión integrada del recurso hídrico y la promulgación de una nueva ley del agua. La Estrategia Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico prevé la creación de una Dirección Nacional del Recurso Hídrico que se encargaría de elaborar y aplicar el mencionado Plan Nacional, pero los progresos para llevar a la práctica esas estrategias han sido limitados⁶.

25. La estrategia del Gobierno en el sector hídrico se expone más detalladamente en el Decreto ejecutivo N° 30480-MINAE de junio de 2002 en el que se enuncian los principios que rigen la política nacional en materia de gestión de los recursos hídricos. En el decreto se reconoce que el acceso al agua potable constituye un derecho humano inalienable y se establece que la gestión y utilización de los recursos hídricos deben regirse por un principio de equidad y solidaridad intergeneracional. También se reconoce que el Ministerio de Ambiente y Energía es el órgano rector en materia de recursos hídricos y se encarga de establecer los principios, políticas y estrategias relativas a la gestión y utilización de los recursos hídricos, que deberán aplicarse de modo integrado, descentralizado y participativo.

26. El Programa nacional de mejoramiento y sostenibilidad de calidad de los servicios de agua potable, 2007-2015 (Decreto ejecutivo N° 33953-S-MINAE de 2007), que está siendo aplicado por AyA conjuntamente con otros abastecedores de agua, está encaminado a mejorar la calidad del agua potable mediante la protección de las aguas de superficie y las aguas subterráneas sobre la base del tratamiento y desinfección del agua destinada al consumo humano y la prevención de los riesgos para la salud representados por las aguas contaminadas. A fin de vigilar la calidad del agua, el decreto establece una Comisión Nacional de Vigilancia de la Calidad del Agua Potable (CNVCAP) integrada por representantes del Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud, AyA y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

27. El Programa Nacional de Manejo Adecuado de las Aguas Residuales en Costa Rica para el período 2009-2015 está elaborando una estrategia amplia de gestión de las aguas residuales de origen doméstico en el país mediante el establecimiento de un inventario de los diferentes sistemas de tratamiento de las aguas residuales de origen doméstico y la supervisión de sus repercusiones en las aguas de superficie y subterráneas. El objetivo del Programa, de cuya ejecución se encarga AyA en colaboración con otras instituciones que tienen competencias en el

⁵ Véase Contraloría General de la República, *Informe sobre la evaluación de la aplicación de políticas y normativa en materia de recursos hídricos por el Ministerio del Ambiente y Energía*, 2007.

⁶ Véase Y. Astorga, *Situación del recurso hídrico, Decimocuarto Informe sobre el Estado de la Nación*, 2008.

ámbito del saneamiento, es reforzar la protección de las aguas de superficie y subterráneas reduciendo la contaminación provocada por las aguas residuales. Se está tratando de establecer un mecanismo de vigilancia de los sistemas de alcantarillado y otros sistemas de recogida, gestión, tratamiento y eliminación de las aguas residuales de origen doméstico, así como un sistema de evaluación del riesgo que entrañan las aguas residuales para la salud pública y el medio ambiente.

D. Organismos de supervisión

28. Además de las funciones de supervisión llevadas a cabo por las instituciones del sector hídrico hay otras instituciones que tienen responsabilidades de supervisión de la aplicación de las leyes sobre agua y saneamiento de Costa Rica.

29. En el ámbito del poder legislativo, ese control lo ejercen dos órganos auxiliares de la Asamblea Legislativa que tienen independencia funcional y administrativa respecto de la Asamblea en el cumplimiento de su mandato, a saber:

- a) La Contraloría General de la República, que supervisa el patrimonio público. Todas las instituciones que trabajan en el sector de la gestión del agua y del saneamiento están sujetas a su supervisión.
- b) La Defensoría de los habitantes, que tiene la responsabilidad general de investigar, de oficio o a solicitud de parte, las denuncias relativas a supuestas violaciones de los derechos humanos cometidas por autoridades públicas mediante actos administrativos u omisión de estos en el ejercicio de sus funciones. La Defensoría se ha ocupado de diversas denuncias relativas al agua y el saneamiento, incluidos los casos de los vertidos ilegales de aguas fecales y aguas residuales en Jaco y de la construcción de un nuevo acueducto en Sardinal.

E. El poder judicial

30. Los tribunales nacionales también desempeñan una función importante de protección y promoción del acceso al agua potable y al saneamiento.

31. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia tiene la misión primordial de asegurar la protección de los derechos fundamentales promulgados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que Costa Rica es parte⁷. Desde su

⁷ De conformidad con el artículo 48 de la Constitución, toda persona tiene derecho al recurso de hábeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos en los que Costa Rica es parte. El recurso de amparo, que se utiliza en los casos de supuesta violación por el Estado de sus obligaciones en lo que atañe al acceso a agua potable o saneamiento, puede ser invocado contra cualquier disposición, acuerdo o decisión de los órganos públicos, así como contra cualesquiera acciones u omisiones arbitrarias basadas en disposiciones erróneamente interpretadas o inadecuadamente aplicadas.

establecimiento en 1989, la Sala Constitucional ha establecido un legado de jurisprudencia de gran envergadura y ha desempeñado una función fundamental en la salvaguardia de los derechos humanos en el plano nacional. La Sala Constitucional ha adoptado numerosas decisiones en el sentido de que el agua representa un derecho fundamental, ya que el disfrute de numerosos derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como son el derecho a la salud, a la vida, a un medio ambiente saludable, a la alimentación y a un nivel de vida adecuado, dependen del acceso al agua potable⁸. Por lo que se refiere al saneamiento, la Sala Constitucional ha fallado recientemente que, en períodos de fuertes lluvias, la inundación de hogares debido a la sobrecarga y a la falta de mantenimiento de los sistemas de alcantarillado y al vertido directo de las aguas residuales en los ríos y otras corrientes de agua constituye una violación de los derechos constitucionales a la salud y a un medio ambiente seguro y ecológicamente equilibrado (decisiones N° 11796, de 17 de agosto de 2007, y N° 17007, de 21 de noviembre de 2007).

32. El Tribunal Ambiental Administrativo, establecido en 1995 en virtud de la Ley orgánica del ambiente, tiene jurisdicción exclusiva sobre los casos relativos a supuestas violaciones de la legislación ambiental o la legislación de protección de los recursos naturales (incluidas la Ley general de salud y la Ley de aguas) provocadas por actos u omisiones de una entidad pública o privada. Cuando el Tribunal determina que se ha producido una violación, puede imponer multas y sanciones administrativas para eliminar o mitigar los daños causados. El Tribunal también puede adoptar medidas cautelares de protección de conformidad con el principio *in dubio pro natura*, y puede hacer visitas sobre el terreno para determinar la existencia de daños al medio ambiente. Las decisiones del Tribunal no pueden ser apeladas. Numerosos casos de los que el Tribunal se ha ocupado se refieren a la contaminación de ríos y corrientes provocada por la construcción inmobiliaria y por las actividades industriales o agrícolas (por ejemplo, por las plantaciones de piña tropical).

III. AGUA Y SANEAMIENTO EN COSTA RICA

A. Demanda y disponibilidad de agua

33. La gestión sostenible de los recursos hídricos presupone la realización de un estudio del balance hídrico nacional, es decir, de un modelo diagnóstico de la disponibilidad real de agua para el consumo humano basado en la evaluación de la cantidad y calidad de las aguas de superficie y las aguas subterráneas disponibles (es decir, las fuentes de abastecimiento de agua) y la cantidad y calidad del agua necesaria para cada tipo de utilización (es decir, la demanda de agua). Hasta ahora, Costa Rica no ha elaborado ese estudio del balance hídrico nacional, que representaría el primer paso para la elaboración de un plan nacional de gestión integrada del recurso HÍDRICO (véase el párrafo 24, *supra*).

⁸ Véanse las siguientes decisiones de la Sala Constitucional: N° 4654, de 27 de mayo de 2003; N° 1923, de 25 de febrero de 2004; N° 5732, de 13 de julio de 2004; N° 7953, de 26 de mayo de 2006; N° 7983, de 2 de junio de 2006; N° 18441, de 22 de diciembre de 2006; y N° 4790, de 27 de marzo de 2008.

34. Hasta ahora se han realizado estudios del balance hídrico en relación con 16 de las 34 cuencas hidrográficas del país⁹, teniendo presente la actual demanda de agua y su posible evolución en el futuro. Esos estudios muestran que, en algunas regiones, el abastecimiento de agua máximo es casi idéntico a la demanda actual y que varios acuíferos se enfrentan con problemas, como falta de infraestructuras adecuadas o de estaciones depuradoras de aguas residuales; abastecimiento de agua escaso durante determinados períodos del año; conflictos respecto de los diferentes usos del agua, especialmente en zonas costeras; contaminación del agua; y vulnerabilidad al cambio climático¹⁰.

B. Acceso a agua y saneamiento

35. Costa Rica ha logrado avances considerables en los últimos años en la ampliación del acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua. Según el Laboratorio Nacional de Aguas¹¹, en 2007 el 98,3% de la población tenía acceso a agua destinada al consumo humano¹² (el 94,3% directamente en sus hogares), lo que supone una de las tasas más altas de la región de América Latina y el Caribe¹³. Aproximadamente el 99% de la población urbana y el 96% de la población rural tienen una conexión directa a la red de abastecimiento de agua (el porcentaje de la población urbana y rural con una conexión directa a mejores fuentes de abastecimiento de agua en la región de América Latina y el Caribe es del 97 y el 73%, respectivamente)¹⁴.

36. Los datos estadísticos más recientes demuestran también que se ha producido un avance importante respecto al abastecimiento de agua potable¹⁵, con un aumento del promedio nacional desde el 50% en 1991 a un promedio estimado en el 82% en 2007¹⁶. En 2007, había 2.259 acueductos en Costa Rica, de los cuales 1.227 proporcionaban agua potable a más

⁹ *Décimocuarto Informe sobre el Estado de la Nación, op. cit.*, pág. 219.

¹⁰ Y. Astorga, *op. cit.*, págs. 11 a 19.

¹¹ D. Mora, *Estado del agua para consumo humano y saneamiento en Costa Rica, 2007*, pág. 5.

¹² En el presente informe, la expresión "agua para el consumo humano" se refiere al agua utilizada por los seres humanos en sus actividades diarias, independientemente de su calidad. Por consiguiente, esa expresión no debe considerarse como sinónimo de agua potable.

¹³ En 2006, el promedio de personas con acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua en la región de América Latina y el Caribe era del 92%. Véase UNICEF, *Panorama del acceso al agua potable y al saneamiento en América Latina y el Caribe*, 2008.

¹⁴ OMS/UNICEF, Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento, *Coverage Estimates: Improved Drinking Water*, julio de 2008.

¹⁵ En el presente informe, la expresión "agua potable" se refiere al agua que reúne los requisitos físicos, químicos y microbiológicos establecidos en el Reglamento para la calidad del agua potable y que, por tanto, puede ser ingerida sin poner en peligro la salud del usuario. Véase el artículo 2 del mencionado reglamento (Decreto ejecutivo N° 32327-S de 2005).

¹⁶ D. Mora, *op. cit.*, pág. 5.

de 3,5 millones de personas. Por otra parte, 1.032 acueductos suministraban en esa fecha agua no potable a casi 700.000 personas, es decir, el 16,5% de la población.

37. Costa Rica también ha logrado importantes avances en el ámbito del saneamiento. Aproximadamente el 98% de la población rural y urbana tiene acceso a mejores servicios de saneamiento¹⁴. En la región de América Latina y el Caribe, la proporción de la población urbana y rural con acceso a mejores servicios de saneamiento es del 86 y el 52%, respectivamente¹³.

38. Las fosas sépticas siguen siendo el tipo más común de sistema de saneamiento, y se utilizan en el 67,3% de los hogares. En la gran mayoría de los casos, las fosas sépticas sirven únicamente para la eliminación de las aguas fecales, mientras que otros tipos de aguas residuales, como el agua utilizada para la higiene personal, la preparación de alimentos y el lavado de ropa, se descargan directamente en los ríos por conducto de los desagües generales, sin depuración alguna. El lodo cloacal almacenado en las fosas sépticas también se descarga a menudo en los ríos y otras corrientes, constituyendo así una fuente adicional de contaminación.

39. Únicamente el 28,5% de la población (por lo general de las zonas urbanas) disfruta de una conexión a la red de alcantarillado. En la mayoría de los casos, la red de alcantarillado descarga las aguas residuales en los ríos, sin depuración alguna. Aproximadamente el 8,4% de la población disfruta de una conexión a una red de alcantarillado que desemboca en una estación depuradora; sin embargo, únicamente el 3,5% de las aguas residuales se depura antes de su descarga en los ríos y otras corrientes de agua, en parte debido a que el 4,9% de las estaciones depuradoras existentes en el país están paradas y el 69% de las estaciones no están en funcionamiento¹⁷. Por tanto, no es sorprendente que la cuenca hídrica del Río Grande de Tárcoles, situada en la meseta central de Costa Rica, sea la más contaminada de América Central¹⁸.

40. El resto de la población utiliza letrinas o pozos negros (3,4%) u otros sistemas (0,3%), mientras que el 0,5% de los hogares no tienen acceso a ningún tipo de sistema de saneamiento.

C. Proveedores de agua y saneamiento

41. En Costa Rica, los servicios de abastecimiento agua y los servicios de saneamiento, incluidas las estaciones depuradoras, son proporcionados por diversas entidades:

- a) En 2007, AyA administraba y gestionaba directamente 180 acueductos que proporcionaban agua al 46,4% de la población nacional, sobre todo en las zonas urbanas. Los datos estadísticos recientes muestran que AyA ha logrado importantes avances con respecto al abastecimiento de agua potable, por lo que el

¹⁷ D. Mora, *op. cit.*, pág. 15.

¹⁸ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, *Plan Nacional de Desarrollo*, pág. 74.

número de usuarios que reciben agua potable ha aumentado del 63,6% en 1989 al 97,8% en 2007¹⁹.

- b) Los integrantes de ASADAS, que son asociaciones comunitarias establecidas para abastecer de agua a sus comunidades, por lo general en zonas rurales, son los principales proveedores de agua en el país²⁰. El 2007, ASADAS administraban 1.827 acueductos rurales que proporcionaban agua al 26,3% de la población de Costa Rica. Por lo que atañe a la calidad del agua, ASADAS abastecía de agua potable solo al 59,8% de los usuarios (el 51% en 1999), mientras que 889 acueductos rurales seguían proporcionando agua no potable a más de 472.000 personas (el 40,2% de la población es abastecida por ASADAS)²¹.
- c) En 2007, los municipios administraban 240 acueductos que proporcionaban agua al 17,1% de la población nacional. Los municipios han logrado importantes avances respecto al abastecimiento de agua potable, con un aumento del número de usuarios que reciben agua potable desde el 37% en 1996 al 76,3% en 2007. Un total de 104 acueductos municipales siguen proporcionando agua no potable a más de 180.000 personas (el 23,7% de la población es abastecida por los municipios).
- d) La Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH S. A.) es una sociedad anónima autónoma que proporciona una variedad de servicios públicos como abastecimiento de agua y alcantarillado y suministro de electricidad a la provincia de Heredia. En 2007, sus 12 acueductos suministraban agua potable al 100% de sus clientes (el 4,6% de la población nacional)²².

42. Los sistemas de alcantarillado son administrados por las mismas entidades que llevan a cabo el abastecimiento de agua. El 2003, solo AyA, ESPH S. A. y la municipalidad de Cartago administraban sistemas de alcantarillado conectados a estaciones depuradoras de aguas

¹⁹ D. Mora, *op. cit.*, pág. 6. Según el Laboratorio Nacional de Aguas, el porcentaje de la población a la que AyA abastece de agua potable disminuyó entre 2005 (el 98,9%) y 2007 (el 97,8%).

²⁰ De conformidad con el Decreto ejecutivo N° 32529-MINAE, todos los acueductos del país están sometidos al control de AyA, que puede delegar su administración y gestión a ASADAS mediante un acuerdo de delegación. Hasta la fecha, únicamente el 50% de las asociaciones de ASADAS han establecido acuerdos de esa índole, ya que dichos acuerdos limitan enormemente la autonomía de ASADAS respecto de la administración de los acueductos rurales.

²¹ D. Mora, *op. cit.*, pág. 7. Es interesante observar que, como en el caso de AyA, el porcentaje de la población a la que ASADAS abastece de agua potable disminuyó entre 2005 (el 65,2%) y 2008 (el 59,8%).

²² D. Mora, *op. cit.*, pág. 5.

residuales²³. La eliminación del lodo cloacal procedente de las fosas sépticas la llevan a cabo empresas privadas de *tanqueros*, sufragándola el propietario.

D. Contaminación del agua

43. Aproximadamente el 1,8% de los acueductos están conectados a una estación depuradora, sobre todo en las zonas urbanas, mientras que el 24,7% de los acueductos, que cubren las necesidades del 76% de la población, están equipados con sistemas de desinfección. Todos los acueductos están sujetos a controles de calidad del agua llevados a cabo por AyA cuando lo estima oportuno. Sin embargo, únicamente el 20,7% de ellos, que abastecen de agua al 73,4% de la población, están sometidos a un control sistemático de la calidad del agua. Además, los controles de calidad del agua efectuados en Costa Rica son únicamente bacteriológicos y no incluyen ningún análisis de sustancias tóxicas, como hidrocarburos o plaguicidas, que puedan estar presentes en el agua²⁴. Los estudios relativos a las fuentes de contaminación de las aguas demuestran que, mientras que la contaminación fecal ha dejado de constituir un problema grave en Costa Rica, la contaminación de las fuentes de aguas de superficie y de aguas subterráneas provocada por hidrocarburos y plaguicidas está aumentando debido al desarrollo industrial y agrícola²⁵.

44. La Experta independiente se entrevistó con representantes de las comunidades de Guácimo y Siquirres a fin de examinar la presunta contaminación de las fuentes de agua provocada por el uso generalizado de herbicidas, como Bromacil y Diurón, así como por otros plaguicidas utilizados comúnmente en las plantaciones de piña tropical. Esos productos químicos pueden filtrarse al terreno y contaminar las aguas subterráneas, y su consumo en altos niveles a lo largo de un período dilatado se ha asociado a graves problemas de salud, incluidas diversas formas de cáncer. Debido a la contaminación por plaguicidas, aproximadamente 6.000 personas de Siquirres tuvieron que dejar de beber durante un período prolongado el agua suministrada por los acueductos locales y se vieron obligadas a abastecerse de agua transportada día a día por camiones cisterna²⁶. Cuando se llevó a cabo la visita de la Experta independiente, algunas comunidades todavía estaban recibiendo su suministro diario de agua potable de camiones cisterna.

45. En mayo de 2008, el Ministerio de Salud elaboró dos proyectos de decreto ejecutivo para reglamentar el uso de Bromacil y Diurón, estableciendo una dosis máxima admisible de 5 microgramos por litro de agua potable. Esos decretos todavía no se han aprobado, y algunos productores de piña tropical siguen utilizando dosis más altas que esa de dichos plaguicidas, hasta el límite de 90 microgramos por litro para el Bromacil establecido por el

²³ D. Mora, *op. cit.*, pág. 16.

²⁴ *Decimocuarto Informe sobre el Estado de la Nación, op. cit.*, pág. 221.

²⁵ Y. Astorga, *op. cit.*, pág. 24.

²⁶ L. Iglesias, 6.000 personas deben recibir agua en cisternas, en *La Nación*, 2 de octubre de 2008.

Organismo de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos de América²⁷. Esa situación es motivo de grave preocupación para las comunidades locales, y provoca conflictos sociales entre dichas comunidades y los productores de piña tropical.

E. Desigualdades en el acceso al agua y el saneamiento

46. Siguen existiendo graves desigualdades en algunas provincias y distritos de Costa Rica con respecto al acceso a agua potable. Aproximadamente el 40,2% de la población que vive en zonas rurales todavía no tiene acceso a agua potable, en comparación con el 2,2% de la población que vive en las zonas urbanas. San José es la provincia con mayor abastecimiento de agua potable a la población (el 90,7%), seguida de Heredia (el 88,6%) y Guanacaste (el 79,2%). Las cifras menores de abastecimiento corresponden a Alajuela (el 69,9%), Cartago (el 72,4%) y Puntarenas (el 74,4%). Un estudio sobre el acceso al agua potable en los 81 distritos del país puso de manifiesto un grado enorme de desigualdad con respecto a dicho acceso en 20 distritos²⁸, debido principalmente a la diferente calidad de los servicios proporcionados por AyA y ESPH S.A., por una parte, y por ASADAS y los municipios por otra. Otros estudios revelan la existencia de una relación directa entre la pobreza y el acceso limitado al agua potable²⁹.

47. Desigualdades notables también existen en el acceso al saneamiento, en particular en lo que se refiere a la depuración de las aguas residuales. San José es la provincia con la proporción más alta de hogares conectados a una red de alcantarillado (el 51%), seguida de Heredia y Cartago (el 15%). En las restantes regiones la tasa de conexión a una red de alcantarillado es inferior al 10%.

48. Los pueblos indígenas y las personas pertenecientes a otros grupos marginados y vulnerables, incluidos los descendientes de africanos y los trabajadores migratorios, a menudo tienen un acceso limitado o no tienen acceso al agua potable y a un saneamiento adecuado. La gran mayoría de los pueblos indígenas que viven en las 24 reservas del país no tienen acceso a agua potable ni a servicios de saneamiento. En el informe que presentó al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/CRI/4), Costa Rica reconoció que el acceso de los pueblos indígenas al agua potable se veía restringido en razón principalmente de las condiciones geográficas y culturales y que en algunos territorios indígenas las condiciones mínimas de salubridad son deficientes y sobre todo en los niños y niñas generan problemas de diarrea, parásitos, desnutrición y otras enfermedades. Tanto el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD/C/CRI/CO/18) como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/CRI/CO/4) han instado a Costa Rica a adoptar todas las medidas necesarias para vencer las barreras que impiden en la actualidad a los pueblos indígenas, los descendientes de africanos y los trabajadores migratorios el acceso a los servicios básicos, incluidos el agua potable y el saneamiento adecuado.

²⁷ D. Mora, *La legislación es muy débil*, en *El País*, 2 de octubre de 2008.

²⁸ D. Mora, *Desigualdades por Cantones en el Acceso a Agua para Consumo Humano en Costa Rica*, 2006.

²⁹ Y. Astorga, *op. cit.*, pág. 29.

F. Desarrollo turístico e inmobiliario

49. El desarrollo turístico e inmobiliario ha provocado graves problemas, como la escasez de agua, y ha generado conflictos sociales entre la demanda de las comunidades locales de agua para el consumo humano y los intereses económicos de los inversores y los constructores, especialmente en las zonas costeras septentrionales del país.

50. Durante su visita a Manuel Antonio, en el distrito de Aguirre, la Experta independiente evaluó la crisis hídrica provocada por el desarrollo turístico e inmobiliario en la zona, derivado de la creciente popularidad del Parque Nacional Manuel Antonio. Como resultado de ese desarrollo en gran escala, los recursos hídricos existentes ya no son suficientes para satisfacer adecuadamente la demanda creciente de agua destinada a los hoteles y las infraestructuras turísticas de la zona. Durante más de un año esos establecimientos han recibido agua de camiones cisterna fletados por AyA³⁰. Asimismo, la falta de estaciones depuradoras de aguas residuales ha hecho que se descargue una cantidad cada vez mayor de aguas fecales y de aguas residuales en los ríos y, en último término, en el mar. Sin embargo, según AyA la contaminación por aguas fecales ya no constituye un problema en esa zona, como demuestra la concesión de la "Bandera Azul" a las cuatro playas del Parque Nacional³¹.

51. Problemas análogos se han registrado en otras zonas turísticas de rápido desarrollo, como la Playa Tamarindo, la Playa Manzanillo y el Golfo del Papagayo. Debido a la contaminación por aguas fecales, la Playa Tamarindo, una de las más populares de la costa del Pacífico, perdió su "Bandera Azul" en noviembre de 2007, mientras que el Ministerio de Salud cerró 10 establecimientos y dictó órdenes sanitarias que afectaron a otras 70 actividades. A comienzos de 2008, el Ministerio de Salud dictó una orden sanitaria contra el hotel Allegro Papagayo por la descarga directa de excrementos humanos y aguas residuales en el Golfo de Papagayo, en la región de Guanacaste³².

52. Otro ejemplo de conflictos sociales por el agua entre las comunidades locales y los inversores y constructores es el relativo a la construcción de un acueducto privado para abastecer de agua a varios proyectos turísticos e inmobiliarios en la Playa del Coco y en la Playa Hermosa, que, según los habitantes de Sardinal, pondría en peligro la explotación sostenible del acuífero y afectaría negativamente al abastecimiento de agua a sus comunidades. En enero de 2009, la Sala Constitucional confirmó la posición de la Defensoría de los habitantes, que había intervenido en defensa de las comunidades afectadas, de que la construcción de un acueducto violaría los derechos constitucionales de los habitantes de Sardinal debido a que no había certidumbre técnica de que quedara agua suficiente para satisfacer las necesidades locales. La Sala Constitucional también decidió que los habitantes tenían un derecho constitucional a participar en las decisiones relativas a ese acueducto.

³⁰ Y. Astorga, *op. cit.*, pág. 23.

³¹ A. Ávalos, *Playas de Manuel Antonio recuperan Bandera Azul*, en *La Nación*, 25 de marzo de 2009. En relación con el Programa Bandera Azul Ecológica, véase también el párrafo 59.

³² Y. Astorga, *op. cit.*, pág. 34.

53. En abril de 2009, una comisión técnica establecida por el Ministerio de Ambiente y Energía en cumplimiento de una decisión de la Sala Constitucional hizo público su informe definitivo sobre la gestión del acuífero de Sardinal. La comisión determinó que la explotación del acuífero de Sardinal a fin de suministrar agua al acueducto El Coco-Ocotol no planteaba ningún riesgo a largo plazo para el abastecimiento de agua a las comunidades locales. En su informe estableció que se podía extraer del acuífero un máximo de 371,75 l por segundo (lt/s), pero sugirió que la explotación debería llevarse a cabo de modo gradual, comenzando con un máximo de 70 lt/s en el período 2009-2010. La comisión también sugirió que durante los dos primeros años las comunidades afectadas, el Ministerio de Ambiente y Energía, AyA, el municipio y SENARA debían vigilar cuidadosamente el acuífero a fin de asegurar su explotación sostenible.

IV. BUENAS PRÁCTICAS

54. La Experta independiente felicita a Costa Rica por los logros considerables que ha alcanzado en el ámbito de la protección del medio ambiente. Según el Índice de Comportamiento Ambiental 2008, Costa Rica ocupa el quinto lugar en el mundo con respecto a la protección del medio ambiente. La Experta independiente señala que los avances conseguidos en la protección y gestión de los recursos naturales, incluidas la creación de parques nacionales y la reforestación de zonas dedicadas anteriormente a la agricultura, también han incidido de modo positivo en la protección de las aguas de superficie y las aguas subterráneas.

55. Costa Rica ha logrado avances considerables en el aumento del acceso al agua y al saneamiento mejorado. Los resultados obtenidos colocan a Costa Rica entre los países más avanzados de la región de América Latina y el Caribe. Gracias a esos esfuerzos, Costa Rica podrá alcanzar las metas del Objetivo N° 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de reducción a la mitad, para el año 2015, del porcentaje de personas que carecen de acceso a agua potable y servicios básicos de saneamiento.

56. La Experta independiente observa con reconocimiento que, según la jurisprudencia de la Sala Constitucional, el acceso al agua potable constituye un derecho humano inalienable que puede ser reivindicado en los tribunales nacionales. También acoge con satisfacción el hecho de que, conforme a la legislación nacional, la utilización del agua para el consumo humano tiene prioridad por encima de cualesquiera otros usos posibles, especialmente en épocas de escasez de agua. La Experta independiente toma nota asimismo de la función importante desempeñada por la Defensoría de los habitantes en la protección y promoción del acceso al agua potable y el saneamiento.

57. La Experta independiente acoge con agrado la aprobación en noviembre de 2006 del Decreto legislativo N° 8559, en virtud del cual la Asamblea Legislativa aprobó el contrato relativo al crédito establecido entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco de Cooperación Internacional del Japón para llevar a cabo el proyecto de mejora de las condiciones ambientales de la zona metropolitana de San José. La realización de ese proyecto, que se inició en 2007, aumentará el porcentaje de los hogares conectados al sistema público de alcantarillado y a una estación depuradora de aguas residuales desde el 3,5% en 2007 al 26,8% en 2015.

58. Costa Rica ha adoptado un número considerable de iniciativas para mejorar la calidad del agua destinada al consumo humano. Esas iniciativas incluyen la adopción del Programa Nacional de Mejoramiento y Sostenibilidad de Calidad de los Servicios de Agua Potable para el período 2007-2015 y el establecimiento por el Laboratorio Nacional de Aguas en 2002 del programa de otorgamiento del Sello de Calidad Sanitaria, como incentivo a los abastecedores de agua para que mejoren la calidad de esta.

59. La Experta independiente acoge con satisfacción las medidas adoptadas por el Gobierno para promover mejores condiciones de higiene y saneamiento. A ese respecto, señala el éxito obtenido por el Programa Bandera Azul Ecológica, que proporciona incentivos a los hoteleros, las asociaciones y comunidades costeras, las escuelas y las universidades para que protejan los recursos naturales de Costa Rica, incluidas sus playas, zonas naturales protegidas y pequeñas cuencas hidrográficas, y promuevan medidas encaminadas a combatir los efectos negativos del cambio climático. También acoge con satisfacción la reciente adopción del Programa Nacional de Manejo Adecuado de las Aguas Residuales en Costa Rica para el período 2009-2015.

60. Finalmente, la Experta independiente observa con satisfacción que se ha aprobado un nuevo Reglamento de creación del canon ambiental por vertidos de sustancias contaminantes en el agua, que constituye el primer instrumento que regula desde el punto de vista de la aplicación de un canon la utilización de los recursos hídricos. Ese reglamento, que se basa en el principio de que quien contamina debe pagar, se aplica a toda persona física o jurídica, tanto pública como privada, que utilice las aguas, que forman parte del patrimonio público, como vehículo para verter, transportar o eliminar residuos líquidos susceptibles de provocar modificaciones en la calidad física, química o biológica de dichas aguas.

V. CUESTIONES QUE SON MOTIVO DE PREOCUPACIÓN

61. El marco jurídico establecido por la Ley de aguas de 1946 en lo relativo a la gestión y utilización de los recursos hídricos ya no se corresponde con la situación social y económica del país y debe ser urgentemente revisado y actualizado³³. La complejidad del marco normativo vigente en materia de agua y saneamiento afecta negativamente a su aplicación. Asimismo, la participación de gran número de instituciones y organizaciones en dicha aplicación plantea graves dudas sobre sus funciones y responsabilidades, la duplicación de responsabilidades, la falta de coordinación interinstitucional y, a veces, las competencias negativas o positivas en conflicto respecto de la planificación y el establecimiento de las políticas de agua y saneamiento³⁴.

³³ En 1946, cuando se promulgó la vigente Ley de aguas, Costa Rica tenía 500.000 habitantes, concentrados sobre todo en San José y otras grandes ciudades del Valle Central. El sistema centralizado de gestión de los recursos hídricos se concibió, por tanto, para satisfacer las necesidades de una población reducida y principalmente urbana.

³⁴ A ese respecto, la Contraloría General de la República señaló que, aunque el Decreto ejecutivo N° 30480-MINAE reconocía la función dirigente del Ministerio de Ambiente y Energía en el sector hídrico, no mencionaba a las demás instituciones dependientes de él ni sus

62. Hasta la fecha, el progreso de la reforma institucional del sector hídrico bajo la dirección del Ministerio de Ambiente y Energía ha sido limitado, aunque la adopción del Decreto ejecutivo N° 30480-MINAE y la elaboración de la Estrategia Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico constituyen medidas positivas de reforzamiento del sector hídrico y de establecimiento de una gestión integrada de ese recurso.

63. Varias instituciones tienen también, además de responsabilidades de elaboración de leyes y políticas sobre el agua y el saneamiento, responsabilidades prácticas de abastecimiento de agua y servicios de saneamiento. Por ejemplo, AyA es el principal organismo público responsable de elaborar y aplicar las leyes y políticas relativas al abastecimiento de agua y el saneamiento, pero es a la vez el principal administrador de los acueductos y del sistema de alcantarillado. En opinión de la Experta independiente, esa situación crea un conflicto de intereses potencial que puede desembocar en una gestión ineficiente de los servicios públicos y afectar negativamente a la calidad del servicio prestado.

64. La aplicación de las leyes y políticas relativas al agua y el saneamiento también se ve obstaculizada por la falta de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros. Por ejemplo, la falta de personal suficiente, los limitados recursos financieros y la escasez de laboratorios para analizar las muestras de agua impiden que el Ministerio de Salud y AyA puedan supervisar de modo sistemático la calidad del agua para el consumo humano. El Departamento de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía solo cuenta con tres geólogos y un hidrólogo para luchar contra las conexiones ilegales a la red de abastecimiento de agua y la perforación ilegal de pozos en todo el país. La falta de personal también afecta a la capacidad de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Ambiental Administrativo para proporcionar un recurso efectivo en los casos de violación de las obligaciones relativas al acceso al agua potable y el saneamiento³⁵.

65. La Experta independiente observa con preocupación que Costa Rica no ha elaborado un estudio del balance hídrico nacional. Hasta la fecha, esto no ha evitado la concesión de nuevos permisos de utilización de las aguas o de licencias de excavación de nuevos pozos, una política que es incongruente con el principio precautorio que constituye uno de los principios orientadores de la acción gubernamental en el ámbito de la gestión de los recursos hídricos³⁶. La carencia de un estudio del balance hídrico nacional también provoca conflictos sociales en relación con la utilización del agua, y la Experta independiente fue testigo de algunos de esos conflictos durante su misión.

responsabilidades con respecto a la gestión de las aguas y el saneamiento. Véase Contraloría General de la República, *op. cit.*, págs. 9 a 12.

³⁵ Los siete Magistrados de la Sala Constitucional, con la asistencia de diversos abogados, deciden unas 22.000 causas cada año. El Tribunal Ambiental Administrativo, integrado por tres jueces, decide unas 900 causas al año.

³⁶ Decreto ejecutivo N° 30480-MINAE, art. 1.8.

66. La Experta independiente está preocupada por las graves desigualdades que subsisten en algunas provincias y distritos de Costa Rica con respecto al acceso al agua potable y señala que el 18% aproximadamente de la población nacional todavía no disfruta de acceso a agua potable debido a la falta de mantenimiento de las infraestructuras existentes, la gestión y operación ineficientes de los acueductos y la falta de programas para supervisar la calidad del agua. La Experta independiente observa con preocupación que el número de personas sin acceso a agua potable ha aumentado en los últimos cuatro años.

67. Con respecto a los proveedores de agua, la Experta independiente observa que el 23,7% de la población abastecida por los municipios y el 40,2% de la población abastecida por ASADAS todavía no tienen acceso a agua potable. También observa que la gestión y operación de los acueductos rurales es responsabilidad por lo general de los miembros de la comunidad, que llevan a cabo esas funciones gratuitamente, a menudo además de realizar su trabajo de jornada completa, y que no tienen un conocimiento especializado de los servicios de abastecimiento de agua. AyA, que es responsable de supervisar la gestión y operación de los acueductos rurales, así como de llevar a cabo directamente dicha gestión y operación de los esos acueductos en los casos en que ASADAS no puede asegurar la regularidad y calidad del servicio, no ha podido ejercer un control efectivo de la gestión y operación de esa categoría de acueductos.

68. La gestión y operación inadecuadas de los acueductos también afecta a la eficiencia económica. El volumen de agua perdida en el sistema es muy elevado en Costa Rica, ya que la mayoría de los abastecedores de agua operan con pérdidas que ascienden a más del 50%. Esa cifra pone de manifiesto un elevado nivel de ineficiencia, pone en peligro la continuidad de los servicios y provoca una utilización cada vez mayor de las aguas subterráneas.

69. La Experta independiente está preocupada por la escasa equidad actual de los precios del agua, habida cuenta de que esos precios los establecen diversas entidades, y por el hecho de que ARESEP aún no haya establecido un mecanismo para facilitar el acceso por los hogares pobres al agua potable a un precio asequible.

70. Con respecto a los pueblos indígenas, la Experta independiente, a la vez que reconoce los esfuerzos hechos por Costa Rica para mejorar su acceso al agua potable y a un saneamiento adecuado, continúa preocupada por el hecho de que la mayoría de esos pueblos que viven en comunidades tradicionales sigan careciendo de acceso a agua potable y a sistemas adecuados de saneamiento. Asimismo, observa que, contrariamente a lo dispuesto en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, no se ha logrado una participación sistemática de las comunidades indígenas en la elaboración de planes estratégicos encaminados a mejorar su acceso al agua y el saneamiento.

71. La Experta independiente desea expresar su preocupación respecto del empleo de Bromacil, Diurón y otros plaguicidas en las explotaciones agrícolas, en especial en las plantaciones de piña tropical, habida cuenta de que esos productos han sido relacionados con diversas formas de cáncer en caso de ser consumidos en grandes cantidades durante un período prolongado.

72. Aun reconociendo que el desarrollo económico constituye tanto una aspiración legítima como un medio para lograr una mayor calidad de vida para todos los habitantes del país, la Experta independiente observa con preocupación que la actual tasa de desarrollo turístico e

inmobiliario de Costa Rica es insostenible y se corre el riesgo de que ejerza efectos negativos duraderos sobre los recursos hídricos del país, así como sobre su medio ambiente natural. La Experta independiente también manifiesta preocupación por el conflicto social surgido como consecuencia de la construcción de un acueducto para suministrar agua a varios proyectos turísticos e inmobiliarios en Playa del Coco y Playa Hermosa que, según los residentes de Sardinal, pondría en peligro el desarrollo sostenible del acuífero y afectaría negativamente al abastecimiento de agua a sus comunidades.

73. La Experta independiente está profundamente preocupada de que el 63% de las aguas fecales y las aguas residuales procedentes de los hogares se viertan directamente en los ríos y otras corrientes, y que únicamente el 3,5% de las aguas residuales sean depuradas antes de su vertido en el medio ambiente. La Experta independiente también señala que las conexiones ilícitas a los sistemas de alcantarillado y de desagüe de aguas pluviales y la utilización excesiva de fosas sépticas también contribuyen a la contaminación de las aguas de superficie y las aguas subterráneas.

VI. RECOMENDACIONES

74. La Experta independiente recomienda que Costa Rica proceda a la mayor brevedad posible a promulgar una nueva ley de aguas. Esa ley racionalizaría el marco jurídico vigente de gestión y utilización de los recursos hídricos, que en la actualidad adolece de dispersión al estar constituido por un elevado número de leyes y reglamentos, y lo adaptaría a la situación económica y social actual del país. Esa ley también debería definir más exactamente las funciones y competencias de las diferentes instituciones que trabajan en el sector hídrico, conforme a la recomendación expuesta a continuación. Las organizaciones de la sociedad civil que tienen experiencia en cuestiones de derechos humanos, protección del medio ambiente y recursos hídricos deberían participar en el diseño de la ley, así como en su aplicación futura y en la supervisión de dicha aplicación.

75. La nueva Ley de aguas debería:

- a) **Reconocer de modo explícito, a la luz de la jurisprudencia de la Sala Constitucional y teniendo presente la Observación general N° 15 (2002) sobre el derecho al agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que el acceso suficiente, seguro, aceptable, físicamente factible y asequible al agua para usos personales y domésticos constituye un derecho humano fundamental y un requisito previo para el disfrute de los demás derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, especialmente el derecho a la vida y el derecho a la salud;**
- b) **Reconocer que el agua es un recurso natural limitado y que su gestión y utilización deben basarse en los principios del desarrollo sostenible, la equidad y la solidaridad intergeneracional³⁷;**

³⁷ Observación general N° 15, párrs. 1 y 11, y principios 1, 8, 9, 10, 12 y 15 de la Declaración de Río.

- c) **Reafirmar que el agua destinada a los usos personales y domésticos debe recibir la máxima prioridad respecto de cualesquiera otros usos, en particular durante las épocas de escasez del agua³⁸;**
- d) **Incluir mecanismos adecuados para asegurar que el agua y los servicios e instalaciones conexos sean accesibles, tanto por derecho como de hecho, a todas las personas, incluidos los sectores más vulnerables o marginados de la población, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos³⁹;**
- e) **Incluir medidas para mejorar y vigilar la calidad del agua potable;**
- f) **Establecer instrumentos apropiados de prevención y vigilancia de la contaminación de las aguas de superficie y subterráneas, como instrumentos económicos, gravámenes y cánones encaminados a incentivar a quienes provocan contaminación para que limiten sus actividades lesivas del medio ambiente;**
- g) **Establecer, a la luz del principio 10 de la Declaración de Río, mecanismos de fomento de la sensibilización entre la población respecto de la importancia de la gestión y utilización sostenibles del agua, y facilitar la participación de las comunidades interesadas en los procesos de adopción de decisiones que puedan afectarlas.**

76. La Experta independiente recomienda también que se reforme el ordenamiento jurídico aplicable a ASADAS a fin de fortalecer su gestión y operación adecuadas.

77. La Experta independiente recomienda que Costa Rica lleve a cabo una revisión amplia de su marco normativo en materia de saneamiento, conforme se prevé en el Programa Nacional de Manejo Adecuado de las Aguas Residuales en Costa Rica para el período 2009-2015, con miras a asegurar el establecimiento de un sistema coherente y amplio de recogida, gestión, tratamiento y eliminación de las aguas fecales y las aguas residuales. En esa legislación se debe reconocer explícitamente que el acceso al saneamiento constituye una condición indispensable para el ejercicio efectivo de otros derechos incluidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos en que Costa Rica es parte, incluido el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la salud.

78. La Experta independiente recomienda que el Gobierno de Costa Rica establezca claramente las funciones y responsabilidades de las diversas instituciones que trabajan en el sector del agua, con miras a asegurar la aplicación efectiva de las leyes y las políticas relativas al agua y el saneamiento y a evitar la duplicación de responsabilidades y las competencias en concurrencia. La elaboración y aplicación de un plan nacional de gestión

³⁸ Ley de aguas N° 276 de 1946, arts. 140 a 142. Véase también la Observación general N° 15, párr. 6.

³⁹ Observación general N° 15, párrs. 12 a 16.

integrada del recurso hídrico representaría un importante paso adelante hacia la racionalización y simplificación del sector hídrico.

79. La Experta independiente recomienda que Costa Rica adopte todas las medidas adecuadas para asegurar la aplicación efectiva de la legislación sobre el agua y el saneamiento, en particular las leyes y reglamentos relativos al acceso al agua potable y a la recogida, gestión, tratamiento y eliminación de las aguas fecales y las aguas residuales. Recomienda, en particular, que se refuerce la capacidad de las instituciones nacionales y locales responsables de supervisar y asegurar el cumplimiento de la legislación sobre la gestión del agua y el saneamiento, entre otras cosas mediante la asignación a esas instituciones de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros. La Experta independiente también insta a que se asignen suficientes recursos humanos y financieros a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y al Tribunal Ambiental Administrativo, a fin de asegurar que toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados pueda interponer un recurso efectivo, según se dispone en el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

80. La Experta independiente insta a Costa Rica a que refuerce la aplicación de sus leyes y políticas nacionales de recogida, gestión, tratamiento y eliminación de aguas fecales y aguas residuales, con objeto de evitar la contaminación de los ríos y otras corrientes. El Programa Nacional de Manejo Adecuado de las Aguas Residuales en Costa Rica en el período 2009-2015 y el Reglamento de Creación del Canon Ambiental por Vertidos de sustancias contaminantes en el agua representan, en opinión de la Experta independiente, importantes avances para el logro de ese fin.

81. La Experta independiente recomienda que Costa Rica elabore un estudio del balance hídrico nacional, así como estudios análogos de las diferentes cuencas hidrográficas del país, a fin de evaluar la disponibilidad actual y futura del agua para el consumo humano. La Experta independiente subraya que esa evaluación constituye una condición indispensable para la gestión y utilización sostenibles de los recursos hídricos del país.

82. La Experta independiente insta al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para reducir las graves desigualdades que todavía existen en algunas provincias y distritos de Costa Rica en relación con el acceso al agua potable. Entre esas medidas deben figurar la aplicación efectiva del Programa Nacional de Mejoramiento y Sostenibilidad de Calidad de los Servicios de Agua Potable, 2007-2015 (Decreto ejecutivo N° 33953-S-MINAE de 2007) y la asignación de suficientes recursos financieros y técnicos para asegurar el mantenimiento o el mejoramiento de las infraestructuras existentes y una gestión y operación más eficientes de los acueductos rurales y municipales.

83. La Experta independiente recomienda que Costa Rica adopte las medidas necesarias para asegurar que el agua sea asequible para todos⁴⁰. Esas medidas deben abarcar la inclusión de un componente en favor de los pobres en el sistema de fijación de precios y la concesión de subvenciones destinadas a los usuarios de bajos ingresos.

⁴⁰ Véase la Observación general N° 15, párr. 12.

84. La Experta independiente insta a Costa Rica a que adopte medidas inmediatas para elaborar, en estrecha consulta con las comunidades interesadas, planes estratégicos encaminados a proporcionar acceso al agua potable y a un saneamiento adecuado a los pueblos indígenas que viven en las reservas tradicionales. Esos planes deben tener en cuenta las costumbres y tradiciones de las comunidades interesadas y deben incluir de modo específico medidas de fomento de la capacidad destinadas a asegurar la participación de los miembros de la comunidad en la construcción, gestión y mantenimiento de los acueductos y los sistemas de saneamiento.

85. La Experta independiente recomienda que Costa Rica apruebe, como medida prioritaria, los proyectos de decreto ejecutivo destinados a reglamentar el uso de Bromacil y Diurón en las explotaciones agrícolas.

86. La Experta independiente recomienda que Costa Rica elabore y aplique medidas apropiadas para asegurar el desarrollo sostenible de las actividades turísticas e inmobiliarias, especialmente en las zonas costeras. A fin de evitar el agotamiento de los recursos hídricos utilizados actualmente por las comunidades locales, la concesión de nuevos permisos de extracción de agua o de licencias para la excavación de nuevos pozos deberá hacerse únicamente después de llevarse a cabo una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente a fin de determinar los efectos a largo plazo que tendría la nueva explotación sobre la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos y, de modo más general, sobre el medio ambiente natural. Teniendo presentes los principios 10 y 17 de la Declaración de Río, dicha evaluación deberá ser llevada a cabo por un organismo independiente, con la participación de las personas y comunidades interesadas.

87. Por lo que se refiere a la construcción de un nuevo acueducto en Sardinal para el abastecimiento de agua a los proyectos turísticos e inmobiliarios de las cercanas Playa del Coco y Playa Hermosa, la Experta independiente recuerda a todas las partes interesadas que, de conformidad con la legislación de Costa Rica, el agua destinada al consumo doméstico tiene la máxima prioridad respecto de los demás usos posibles, especialmente en casos de escasez del agua (artículos 140 a 142 de la Ley de aguas). De conformidad con lo solicitado por la Sala Constitucional, la Experta independiente insta al Gobierno a adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar la participación eficaz de las comunidades afectadas en la vigilancia de la aplicación de ese proyecto, con miras a asegurar la gestión y utilización sostenibles del acuífero de Sardinal.

88. Por último, la Experta independiente considera que Costa Rica debe establecer, además de los programas existentes de protección del medio ambiente, como el Programa Bandera Azul Ecológica, otros programas educacionales e iniciativas de fomento de la sensibilización destinados al público en general con el objetivo de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos hídricos, así como la gestión y eliminación adecuadas de las aguas fecales y las aguas residuales.
