



COLECCIÓN LEGISLACIÓN Y DESARROLLO RURAL

# El **agua** y el desarrollo **rural**

Rodrigo Gutierrez Rivas  
Aline Rivera Maldonado  
Mario Vela Pallares  
Yacotzon Bravo Espinoza



## EL AGUA Y EL DESARROLLO RURAL

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LX LEGISLATURA

**Mesa Directiva**

*Presidente*

Dip. Ruth Zavaleta Salgado

*Vicepresidentes*

Dip. V. Luis Sánchez Jiménez

Dip. Cristián Castaño Contreras

Dip. Arnoldo Ochoa González

*Secretarios*

Dip. Esmeralda Cárdenas Sánchez, Dip. María del Carmen Salvatori Bronca

Dip. María Eugenia Jiménez Valenzuela, Dip. Ma. Mercedes Maciel Ortiz

Dip. Patricia Villanueva Abraján, Dip. Jacinto Gómez Pasillas

Dip. Antonio Xavier López Adame, Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés

**Comité del CEDRSSA**

*Presidente*

Dip. Alejandro Martínez Hernández

*Secretarios*

Dip. Martín Stefanonni Mazzocco

Dip. Ramón Barajas López

Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés, Dip. Adriana Díaz Contreras,

Dip. Javier Hernández Manzanares, Dip. Carlos Ernesto Navarro López,

Dip. Rosa Elva Soriano Sánchez, Dip. Jorge Godoy Cárdenas,

Dip. Tomás Gloria Requena, Dip. José Amado Orihuela Trejo,

Dip. Mayra Gisela Peñuelas Acuña, Dip. Antonio Medellín Varela,

Dip. Felipe González Ruíz, Dip. José Ignacio Alberto Rubio Chávez,

Dip. José Víctor Sánchez Trujillo, Dip. César Augusto Verástegui Ostos,

Dip. María Guadalupe Josefina García Noriega,

Dip. José Guillermo Fuentes Ortiz, Dip. Iñigo Antonio Laviada Hernández.

# El agua y el desarrollo rural



COLECCIÓN

LEGISLACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

## **Cuerpo Administrativo de la H. Cámara de Diputados**

Dr. Guillermo Haro Bélchez  
*Secretario General*

Lic. Emilio Suárez Licona  
*Secretario Interino de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román  
*Secretario de Servicios Administrativos y Financieros*

## **Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura**

Dr. José Sergio Barrales Domínguez  
*Director General*

### **Integrantes**

Dr. Héctor Robles Berlanga, Lic. José Hugo Mariaca Torres  
Mtra. Patricia Aguilar Méndez, Lic. Alejandro Castillo Barajas  
Ing. Publio Rábago Riquer, Mtra. Gabriela Rangel Faz  
Mtra. G. Margarita Álvarez López, MVZ Juan Ponce Salazar  
Mtro. Francisco López Bárcenas, Mtro. Luis Cruz Nieva  
Mtro. Edgar Rivero Cob, Mtro. Samuel Peña Garza  
Ing. Ricardo González Cárabes, Ing. Jesús Guzmán Flores  
Lic. Carlos Menéndez Gámiz, Mtra. Liza María Covantes Torres  
Lic. Jaime Salvador Trejo Monroy, Ing. Alejandro Cancino y León  
Mtra. Jazmín Barajas Santinelli, Mtra. Altynai Arias Hernández  
Mtro. Francisco Solorza Luna, Mtra. Violeta Núñez Rodríguez  
Lic. Verónica Lira López, Lic. Gilda Rojano Montelongo  
Lic. Ricardo López Núñez, Patricia Álvarez Macedo  
Marco Antonio Blancarte Rosas, Leticia Pacheco Belmar  
Leticia Ramírez Adame, Mónica J. Ramírez Laija  
Alicia Salazar Cruz, Beatriz Sánchez Hernández

# El agua y el desarrollo rural

*Rodrigo Gutiérrez Rivas*  
*Aline Rivera Maldonado*  
*Mario Vela Pallares*  
*Yacotzin Bravo Espinosa*



COLECCIÓN

LEGISLACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable  
y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura

México, 2007

*El agua y el desarrollo rural*

Rodrigo Gutiérrez Rivas, Aline Rivera Maldonado,  
Mario Vela Pallares, Yacotzin Bravo Espinosa

Coordinador de la colección: *Francisco López Bárcenas*

Primera edición, México, diciembre de 2007

DR © Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable  
y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura  
Congreso de la Unión

SDEI-PIID-04-2

Trabajo realizado en colaboración con la Secretaría de Desarrollo Institucional de la UNAM, Programa Transdisciplinario en Investigación y Desarrollo para Facultades y Escuelas, a través de su Macroproyecto “Diversidad, Cultura Nacional y Democracia en Tiempos de la Globalización”, subproyecto 12 “El derecho al agua en México: análisis desde la exigibilidad e interdependencia de las DESC” radicado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

ISBN: 970-95143-5-0

Edición: *mc editores*

Portada: Palmares, Veracruz (INEA/SEP)

Diseño: *Miguel Ángel Leyva*

Las opiniones y conclusiones de los ensayos son responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coinciden con las del CEDRSSA.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

## **Agradecimientos**

Agradecemos el apoyo recibido por parte de la Secretaría de Desarrollo Institucional de la UNAM a través del Programa Transdisciplinario en Investigaciones y Desarrollo para Facultades y Escuelas, por medio del Macroproyecto No. 4 “Diversidad, Cultura Nacional y Democracia en Tiempos de la Globalización”. De igual manera, agradecemos al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en especial a su Director, doctor Héctor Fix Fierro, y a su Secretario Académico, doctor Juan Vega Gómez.

Al Seminario de Estudios Críticos en Derecho (Colectivo RADAR), por su contribución en las reflexiones cotidianas que nos ocupan.

## **Reconocimiento**

A la maestra Mylai Burgos Matamoros por la lectura crítica del documento y por su cercana colaboración.

Al maestro Francisco López Bárcenas por la invitación a participar en este proyecto y por su valioso acompañamiento en la construcción de la investigación.



# Índice

Presentación	15
Introducción	19
I. Concepto de <i>desarrollo y desarrollo rural</i>	
La idea de <i>desarrollo</i>	23
Otras concepciones de la idea de <i>desarrollo</i>	24
Desarrollo rural	30
Problemáticas en torno a lo rural	32
Agua, desarrollo rural y género	33
Agua, desarrollo rural y comunidades indígenas	35

## **II. Análisis de la normatividad mexicana en materia de agua desde la perspectiva del desarrollo rural**

<b>Derecho fundamental al agua</b>	43
Contenido del derecho al agua	45
Obligaciones que se desprenden del derecho al agua para los Estados	47
Obligaciones jurídicas generales	47
Obligaciones jurídicas específicas	48
<b>Análisis de la Constitución</b>	51
Artículo 27 constitucional: régimen constitucional de las aguas continentales en México	51
Artículo 2º constitucional	58
Artículo 115 constitucional	63

## **III. Legislación secundaria**

<b>Ley de Aguas Nacionales</b>	67
Tratamiento del agua en la ley	68
Administración del agua en la ley	70
Comisión Nacional del Agua	70
Organización por cuencas	73
Simulación en los esquemas de participación	74
Tendencia a la privatización	75
La idea de desarrollo en la ley	77
Tratamiento de los pueblos indígenas	79
Reglamentación de la ley	79
Observaciones	80
<b>Ley General de Desarrollo Social</b>	81
Tratamiento de los derechos sociales	82
Manejo del agua y los recursos naturales	84

La idea de desarrollo en la ley	85
Tratamiento de los pueblos indígenas	88
Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	88
Observaciones	88
<b>Ley de Desarrollo Rural Sustentable</b>	91
Manejo del agua en la ley	91
Concepción de desarrollo rural	94
Tratamiento de los pueblos y comunidades indígenas	96
Observaciones	98
<b>Ley Agraria</b>	99
Manejo del agua en la ley	99
El uso personal y doméstico del agua	102
Concepción de desarrollo rural	103
Tratamiento de los pueblos y comunidades indígenas	104
Observaciones	105
<b>Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable</b>	107
Manejo del agua en la ley	107
Las cuencas hidrológico-forestales	109
Formas de gestión	110
La concepción de desarrollo rural	111
Tratamiento de los pueblos y comunidades indígenas	112
Observaciones	113
<b>Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente</b>	115
El objeto de la LGEEPA	115
Manejo del agua en la ley	116
La idea de desarrollo en la ley	117
El tratamiento de los pueblos indígenas	118
Concepción de género	119
<b>Ley General de Salud</b>	121
Manejo del agua en la ley	121

La idea de desarrollo en la ley	124
Tratamiento de los pueblos indígenas	124
Observaciones	125
<b>Código Civil Federal</b>	127
Contrato de aparcería	128
La propiedad de cauces abandonados	129
Dominio de las aguas	129
Observaciones	130
<b>Código Penal Federal</b>	133
Consumo nacional y economía rural	133
Agua de riego	134
Despojo de aguas	135
Contaminación y riesgos al medio ambiente	136
Observaciones	137
<b>IV. Normas Oficiales Mexicanas en materia de agua</b>	
<b>El agua en las Normas Oficiales Mexicanas</b>	<b>143</b>
<b>V. Planeación y programas</b>	
<b>Plan Nacional de Desarrollo</b>	<b>151</b>
Desarrollo social y humano	152
Crecimiento con calidad	153
La política social	154
La política económica	155
Observaciones	155
<b>Programas de desarrollo social en relación al agua</b>	<b>157</b>
Programa Nacional de Desarrollo Social	157

Programa Desarrollo Local	157
Programa Alianza para el Campo 2002. Subprograma	
Manejo integral de suelo y agua	158
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	158
Observaciones	159
<b>VI. Conclusiones y recomendaciones</b>	161
Generales	161
Manejo del agua en la legislación	163
La idea del desarrollo en la legislación	163
Pueblos indígenas en la legislación	164
Visión de género	164
<b>VII. Anexo</b>	
Instrumentos internacionales en materia de agua	167



## Presentación

La legislación que regula los derechos de los campesinos y las diversas actividades que se realizan en el campo mexicano ha evolucionado sustancialmente en los últimos años, al grado de que en la actualidad integra un complejo cuerpo legislativo sobre el desarrollo rural. Junto con esta evolución han surgido nuevos derroteros y espacios de regulación que antes estaban ausentes y abren nuevos cauces a la regulación jurídica del desarrollo rural. Ejemplo de lo anterior es que el marco jurídico sobre el desarrollo rural ha desbordado las materias clásicas como el derecho agrario, el derecho de aguas, forestal y minero, a los cuales se redujo durante muchos años para incursionar en temas como planeación, medio ambiente, organización de productores y biotecnología, entre otros temas.

Esta amplia producción legislativa para regular las actividades del campo y potenciar el desarrollo rural se encuentra dispersa y con un mínimo de interrelación. Por esta razón, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados, consideró necesario elaborar un trabajo de reflexión, análisis y sistematización que muestre el panorama general y aporte elementos para su tratamiento integral, de tal manera que se pueda valorar el alcance de lo que se ha avanzado y los retos que aún quedan pendientes, lo que seguramente marcará líneas de trabajo para el Poder Legislativo Federal.

Dentro de los objetivos que podrían alcanzarse con un conocimiento general de la legislación para el desarrollo rural, se vislumbró la posibilidad de facilitar la acción integrada de las diversas instancias del Poder Ejecutivo Federal que inciden en el campo mexicano, misma que actualmente no es

factible en todos sus aspectos. De igual manera, el trabajo podría repercutir en las actividades de los productores, agentes y familias rurales, en su productividad, rentabilidad, ingresos, empleos, bienestar y manejo sustentable de los recursos naturales.

En función de lo anterior, el CEDRSSA implementó el proyecto de investigación denominado “Legislación para el Desarrollo Rural: Avances y Retos”, cuyo objetivo general fue conocer los contenidos, alcances y limitaciones de las disposiciones constitucionales, tratados internacionales y legislación que guarden relación con el desarrollo rural. Para la realización de este trabajo se integró un equipo de investigadores del propio CEDRSSA, quienes llevaron a cabo el programa de investigación referido apoyados por otros investigadores externos, de instituciones públicas o consultorías privadas especializadas en el campo contratados para temas específicos, entre los que se cuentan Aline Rivera Maldonado, Guadalupe Espinoza Saucedo, Jorge Jiménez Ortega, Juan Carlos Pérez Castañeda, Mario Vela Pallares, Rodrigo Gutiérrez Rivas y Yacotzin Bravo Espinoza, todos ellos coordinados por Francisco López Bárcenas, del CEDRSSA y de la Dirección de Estudios sobre Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad.

Producto de ese esfuerzo son los trabajos de la colección “Legislación para el desarrollo rural”, que ahora se ponen a disposición de los lectores interesados en el tema, cuyos títulos son los siguientes: La propiedad agraria y el desarrollo rural; El agua y el desarrollo rural; El medio ambiente y el desarrollo rural; La planeación y el desarrollo rural; Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural; Los derechos sociales y el desarrollo rural; y El desarrollo rural: una visión de conjunto.

En los análisis y la estructura de los diversos trabajos se adopta una combinación diacrónica de las normas jurídicas objeto de estudio, lo mismo que de la jerarquía de ellas. Por eso, en la mayoría de los casos se analiza en primer lugar el derecho internacional y después el nacional. Se busca de esa manera explicar la influencia que el primero ha tenido sobre el segundo en muchos de los casos, hecho que se refleja en el contenido de las leyes analizadas. Pero lo anterior no lleva a olvidarse del enfoque sincrónico, en el cual predomina el análisis jerárquico de las normas jurídicas analizadas, más que su historicidad. Esto último es importante porque explica la existencia y validez de las normas que componen el orden jurídico en cada uno de los trabajos. Pensamos que este eclecticismo de enfoques ayuda a comprender tanto la evolución de las disposiciones como su alcance actual.

En cada una de estas obras se analizan las disposiciones jurídicas específicas que regulan las materias de que se trata. Este volumen, dedicado a la regulación del agua y su impacto en el desarrollo rural, comienza con un capítulo conceptual sobre desarrollo en términos generales y desarrollo rural en particular; en el capítulo segundo se explica el derecho fundamental al agua, así como su regulación en la Constitución Federal; el tercer capítulo se ocupa de la legislación secundaria, especialmente de la Ley de Aguas Nacionales, pero no sólo de ella, pues también incursiona en otros ordenamientos como la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley General de Salud, el Código Civil Federal y el Código Penal Federal. Los dos últimos capítulos se ocupan de las Normas Oficiales Mexicanas sobre el uso y aprovechamiento del agua y los planes nacionales sobre ella.

Hay que decir que el estudio tiene un enfoque novedoso respecto de otros que sobre el tema existen. En éste el enfoque es desde el agua como derecho humano y no como recurso administrativo, que es como en la mayoría de ellos se realiza el análisis porque es como se le ha tratado en una gran parte de la legislación. Pero dados los problemas que se están presentando en el mundo y en nuestro país con el agotamiento de este recurso, y considerando los enfoques internacionales que ubican al agua como derecho humano, se decidió adoptar esta forma de análisis, lo que representa un aporte más al análisis del agua y su regulación.

Estas investigaciones sobre el marco jurídico que regula el desarrollo rural representan el inicio de un trabajo que no termina ahí porque vienen en camino otras sobre diversos tópicos. Entre las obras que pronto habrán de incorporarse a esta colección se encuentran una relativa a las instituciones de financiamiento al campo y otra acerca del desarrollo en los estados de la República; además de unas más sobre el derecho a la alimentación y la biotecnología en el campo mexicano.

Estos trabajos forman parte del esfuerzo que el CEDRSSA realiza para cumplir sus funciones como órgano del Poder Legislativo Federal encargado de proporcionar información y conocimiento para el desarrollo de la actividad de los legisladores referida al campo mexicano, pero también son una forma de contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de los actores rurales, a los que el país les debe mucho de lo que es y gran parte de lo que será en el futuro.

No podemos dejar de agradecer a las personas que desinteresadamente y robando tiempo a otras actividades leyeron estos libros y los enriquecieron con sus opiniones. En especial agradecemos a Héctor Robles Berlanga, Gabriela Rangel Faz, Margarita Álvarez López, Jesús Guzmán Flores, Carlos Menéndez Gámiz, Liza Covantes Torres, Jazmín Barajas Santinelli, Verónica Lira López, todos ellos miembros del CEDRSSA, y a Mayra Monserrat Eslava y Diana López Montaña, que sin pertenecer a dicho Centro aceptaron aportar su esfuerzo.

*Dr. José Sergio Barrales Domínguez*  
Director General del CEDRSSA

## Introducción

En la actualidad nadie puede poner en duda la estrecha relación que existe entre el desarrollo de las comunidades y pueblos asentados en el medio rural y su acceso al agua, bien sea para el consumo doméstico de sus habitantes o para el cultivo de los productos de la tierra. Si reconocemos, como lo hace el derecho internacional de los derechos humanos, que el desarrollo es un proceso que debe tender al mejoramiento constante del bienestar de la población –sobre la base de la participación activa, libre y significativa de individuos y comunidades–<sup>1</sup> y sólo se puede alcanzar sobre el reconocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales, resulta obvio que uno de los elementos indispensables para poder concretar dicho bienestar es el agua. Si no hay agua, no hay mejoramiento posible del bienestar, y ello es aún más claro en el ámbito rural, donde las poblaciones establecen relaciones complejas y profundas con la tierra y otros recursos naturales para cuyo cultivo y sostenibilidad es indispensable el líquido.

Por ello es de enorme relevancia conocer, con base en una investigación sistemática, qué tipo de relación existe en el país entre aquellas normas que se ocupan de las problemáticas del desarrollo rural y la legislación vigente en materia de agua. El principal objetivo de este trabajo es analizar las disposiciones jurídicas relativas a la regulación del agua en nuestro país (incluyendo disposiciones de la Constitución federal, tratados internacionales,

<sup>1</sup> Preámbulo de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986 en su resolución 41/128.

leyes, reglamentos y otras normas) buscando identificar sus posibles alcances y límites para el desarrollo de personas, comunidades y pueblos asentados en el entorno rural.

De dicho análisis se desprenderá un conjunto de conclusiones cuyo objetivo es aportar elementos para la armonización y sistematización de la normatividad correspondiente, así como con la integración de las acciones del Poder Ejecutivo que está obligado a respetar, proteger y garantizar los derechos que tienen las personas y comunidades asentadas en el campo mexicano.

Para conseguir lo anterior el trabajo se ha dividido en tres grandes secciones. En la primera se expondrá el marco conceptual que servirá como base para el análisis de la normatividad sobre agua. En ella se establecerán algunas categorías indispensables para llevar a cabo el trabajo de comparación anunciado. Conceptos como *desarrollo*, *desarrollo sostenible* y *desarrollo rural* serán explicados para identificar el alcance y significado que tendrán en este trabajo. En esa misma sección se destacarán algunas de las problemáticas específicas del ámbito rural, como son las de la pobreza, las de género y las que corresponden a los pueblos indígenas.

La segunda sección, que conforma el cuerpo principal del trabajo, ha sido utilizada para analizar la legislación en materia de agua desde la perspectiva del desarrollo rural. En dicha sección se lleva a cabo una investigación detallada sobre las distintas normas que regulan el agua en nuestro país, desde la Constitución hasta las leyes reglamentarias, con el objeto de identificar qué tipo de relación existe entre ellas y el desarrollo rural. En los casos en los que se ha considerado oportuno, se ha realizado un esfuerzo de investigación histórica sobre las normas con el objeto de destacar las modificaciones que éstas han sufrido y así poder valorar si dichos cambios han estado a favor o en contra de la noción de desarrollo utilizada en este trabajo.

En la tercera sección expondremos las conclusiones del trabajo y haremos las recomendaciones que consideramos convenientes sobre la materia.

# **I. Concepto de *desarrollo* y *desarrollo rural***



## La idea de *desarrollo*

La noción de *desarrollo*, en el ámbito de la política económica, tiene un origen ideológico, basado en el proyecto de expansión mercantilista de los Estados Unidos. Fue el presidente estadounidense Harry Truman quien, en 1949, hizo famosa esta categoría al utilizarla en el conocido punto cuatro de su discurso inaugural de toma de posesión a través del cual se comprometió ante la Cámara de Representantes a contribuir al mejoramiento y crecimiento de lo que entonces denominó como “regiones subdesarrolladas”. El contenido de dicho discurso formaba parte del plan para reconstruir la economía mundial después de la Segunda Guerra Mundial. En palabras de Truman era necesario

[...] lanzar un programa audaz para mantener el crecimiento de las regiones subdesarrolladas [...] Más de la mitad de la población mundial vive en condiciones cercanas a la miseria [...] Su alimentación es insuficiente, son víctimas de enfermedades [...] Su vida económica es primitiva y estancada, su pobreza constituye una desventaja y una amenaza, tanto para ellos como para las regiones más prósperas [...] Los Estados Unidos deben poner a disposición de los pueblos pacíficos las ventajas de su reserva de conocimientos técnicos a fin de ayudarlos a realizar la vida mejor a la que ellos aspiran [...] Con la colaboración de los círculos de negocios, del capital privado, de la agricultura y del mundo del trabajo en Estados Unidos, este programa podrá acrecentar en gran medida la actividad industrial de las demás naciones y elevar sustancialmente su

nivel de vida [...] Una mayor producción es la clave de la prosperidad y de la paz [...].<sup>1</sup>

A partir de entonces se consolidó la idea de desarrollo como un signo distintivo del proyecto hegemónico norteamericano. Con base en este nuevo concepto se dividió al mundo en dos grandes bloques: por un lado, los países “desarrollados”, que se identificaron con aquellos económicamente dominantes, y por otro, los países pobres, que desde aquella fecha comenzaron a ser catalogados como “subdesarrollados”.

Se trató, como puede apreciarse, de una noción economicista, muy limitada en su potencialidad explicativa, que sirvió para impulsar el proyecto económico de los países dominantes e imponerlo como parte del sentido común universal. La premisa básica en la que se apoyó es que aquellos países con altos niveles de pobreza son países atrasados cuya única posible vía de transformación es la producción de bienes y servicios para la acumulación de capital. Por lo tanto, los países subdesarrollados sólo dejarán de serlo hasta que sus habitantes aumenten su capacidad adquisitiva y formen parte de la dinámica del libre mercado.

Esta visión económico-reduccionista nunca tomó en cuenta la forma de ser y de querer ser de los pobladores de los países considerados “subdesarrollados”, y de forma unilateral impuso una visión simplista de la modernidad, que defendió el crecimiento de las economías a cualquier precio –incluyendo la destrucción del medio ambiente–, como si ésta fuera la única variable para lograr una mejor calidad de vida.

### **Otras concepciones de la idea de *desarrollo***

Hoy, una parte importante de la literatura especializada en la materia coincide en que la complejidad de las sociedades contemporáneas y los desastres ecológicos a los que ha conducido la visión economicista, impone la necesidad de pensar en el desarrollo de una forma mucho más profunda. No sólo se puede tener en cuenta “la superación de los niveles de pobreza, sino que es

<sup>1</sup> Extractos del punto IV traducidos por G. Rist, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, París, Presses Universitaires de Sciences Po, 1996, pp. 116-121.

preciso actuar directamente sobre la exclusión social, en la cual inciden aspectos políticos, territoriales, económicos, sociales y culturales”.<sup>2</sup>

Posiciones como esta última se oponen a la reducción economicista de la noción tradicional de desarrollo y han generado importantes debates tanto en el terreno de la teoría como en el del aterrizaje de políticas. Hay incluso posturas que plantean la necesidad de abandonar esta concepción, debido a las implicaciones sociales, económicas, culturales y ambientales que ésta arrastra.

Todas estas discusiones han conducido a la reformulación del concepto y a la aparición de ideas de *desarrollo* alternativas que priorizan aspectos soslayados por la noción de los años cuarenta. De esta forma, las nociones actuales de *desarrollo* incorporan en su definición aspectos culturales, participativos, sustentables, identitarios y de derechos humanos. Incluso, muchas de ellas exigen la necesidad de dejar abierta la definición para que puedan ser los propios pueblos quienes determinen el tipo de desarrollo que les interesa poner en marcha. No se debe olvidar que “las personas, las familias, los grupos [...] son portadores de actitudes de cooperación, valores, tradiciones, visiones de la realidad, que son su identidad misma. Si ello es ignorado, salteado, deteriorado, se inutilizarán importantes capacidades aplicables al desarrollo, y se desatarán poderosas resistencias”.<sup>3</sup>

La reconstrucción de la idea de desarrollo desde estas perspectivas, que antepone el respeto a las diferencias de las personas y grupos y se separa de la inconveniente imposición de rígidos parámetros, busca generar desarrollos acordes con la forma de ser y querer ser de los pueblos.

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, desde hace ya varios años han tenido lugar una serie de conferencias y declaraciones dirigidas a redimensionar la concepción de desarrollo desde la perspectiva de los derechos.<sup>4</sup> Este cambio de orientación se produjo a partir de la

<sup>2</sup> Carlos Mordo, “Desarrollo local: los pueblos indígenas en la encrucijada”, en David Burin y Ana Heras (comps.), *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización*, Buenos Aires, CICCUS/La Crujía, 2001, pp. 260-261.

<sup>3</sup> Bernardo Kliksberg, *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*, Documento de divulgación, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, junio de 2000, p. 14.

<sup>4</sup> Véase Resolución 2005/60 del Alto Comisionado de la ONU, “Los derechos humanos y el medio ambiente como parte del desarrollo sostenible”, en [http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2005-60.doc](http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-60.doc)

adopción de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 4 de diciembre de 1986.<sup>5</sup> Desde entonces, la idea de *desarrollo* ha dejado de estar vinculada sólo a las de crecimiento económico, aumento de producción o expansión de mercados, y ahora incluye dimensiones culturales, políticas, sociales y ambientales que deben ser atendidas en la búsqueda de un mejoramiento cuantitativo y cualitativo de las condiciones de vida de los individuos y los pueblos.<sup>6</sup>

A esta Declaración le ha seguido un conjunto importante de instrumentos jurídicos internacionales con base en los cuales se han ido definiendo con mayor claridad los alcances de la noción de desarrollo.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Esta Declaración señala en su preámbulo que “la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y que toda política de desarrollo debe por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo”. Asimismo, en su artículo 1º punto 1, dicha declaración considera que el derecho al desarrollo es “un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él”.

<sup>6</sup> En el segundo párrafo del preámbulo de la Declaración se reconoce que “el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”. En el párrafo décimo se manifiesta la preocupación “por la existencia de graves obstáculos, constituidos, entre otras cosas, por la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, obstáculos que se oponen al desarrollo y a la completa realización del ser humano y de los pueblos, y considerando que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes y que, a fin de fomentar el desarrollo, debería examinarse con la misma atención y urgencia la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”. Por su parte, el artículo 3.3 establece que “Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los Derechos Humanos”.

<sup>7</sup> Entre estos esfuerzos internacionales podemos señalar: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, la Conferencia

Un año después de la citada Declaración, se presentó el Informe de las Naciones Unidas “Nuestro Futuro Común” –ampliamente conocido como Informe Brundtland– donde se acuñó el concepto de *desarrollo sostenible*.<sup>8</sup>

Si bien es cierto que se trata de una categoría surgida de la negociación entre los sectores ecologistas –que desde la década de los setenta denunciaron el modelo de consumo depredador del capitalismo industrial– y la posición economicista de las políticas dominantes representadas en aquellos días por el secretario de Estado norteamericano Henri Kissinger, no puede negarse que también ha permitido seguir ampliando el debate sobre el desarrollo.

El adjetivo *sostenible* propone varios debates importantes. En primer lugar esta noción añade una dimensión ambiental al concepto de *desarrollo*; en segundo lugar refuerza el elemento ya planteado en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo sobre la justicia distributiva; en tercer lugar incorpora una dimensión temporal innovadora, de equidad intergeneracional, que busca garantizar los intereses y las necesidades no sólo de las generaciones presentes sino también de las generaciones futuras.<sup>9</sup>

En su acepción más amplia, el *desarrollo sostenible* implica la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas sin comprometer las de las generaciones futuras. Hoy la propia ONU impulsa esta noción que, a pesar de sus limitaciones, ha permitido incluir en el debate sobre desarrollo el necesario respeto a los derechos humanos y al medio ambiente. Con base en este nuevo orden de ideas, no puede existir desarrollo si no se satisfacen los

---

de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo), la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) y el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la Declaración del Milenio.

<sup>8</sup> Este documento fue publicado en 1982 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de las Naciones Unidas. Su nombre proviene del apellido de la Primer Ministro de Noruega, Gro Brundtland, quien presidió la Comisión. En dicho informe se plasmó una visión crítica del modelo de desarrollo contemporáneo y se subrayó la incompatibilidad entre el avance de las formas de producción y mercado de los países considerados desarrollados –imitados por aquellos en vías de desarrollo– y la capacidad de soporte de los ecosistemas.

<sup>9</sup> José Juste, “El desarrollo sostenible y los derechos humanos”, en Christian Courtis *et al.*, *Protección Internacional de derechos humanos: nuevos desafíos*, México, Porrúa, ITAM, 2005, p. 326.

derechos humanos fundamentales. Como lo señala Gómez Isa, “existe un consenso bastante amplio en torno a la existencia de una relación cada vez más estrecha entre desarrollo, por un lado, y respeto a los derechos humanos, por otro”.<sup>10</sup>

Conviene destacar aquí que nuestro país ha asumido los compromisos establecidos en diversos documentos internacionales que reconocen estos nuevos alcances de la idea de desarrollo: la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo del Cairo y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Ambas establecen en sus principios que los seres humanos son el elemento central del desarrollo sostenible, “en consecuencia, el derecho al desarrollo debe ejercerse con miras a satisfacer en forma equitativa las necesidades en materia de población, desarrollo y medio ambiente de las generaciones presentes y futuras”.<sup>11</sup>

De igual forma, la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, así como la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, también exigen al Estado mexicano que oriente sus acciones para erradicar la pobreza y proteger los recursos naturales como requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible. Los compromisos que adquieren los Estados al firmar estos documentos son, entre otros, los de “aumentar rápidamente el acceso a los servicios básicos, como el suministro de agua potable, el saneamiento, una vivienda adecuada, la energía, la atención de la salud, la seguridad alimentaria y la protección de la biodiversidad”,<sup>12</sup> lo que nos lleva a pensar el desarrollo desde una visión integral en la que todas las necesidades básicas, protegidas a través de los derechos fundamentales, deben ser satisfechas.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Felipe Gómez Isa, *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999, p. 30.

<sup>11</sup> Véase capítulo II de la *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo del Cairo*, texto que puede consultarse en <http://www.un.org/spanish/conferences/accion2.htm#intro>

<sup>12</sup> Véase *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible*, en <http://www.sre.gob.mx/substg/seguimientocmnds/docs/declaracionpolitica.doc>

<sup>13</sup> Con base en la teoría de la interdependencia de los derechos y de las necesidades básicas, es necesario señalar que no se puede pasar por alto que el agua es un elemento indispensable para otros derechos. La protección efectiva del derecho a la vida, a la vivienda, a la salud, a la educación o a la alimentación, entre otros, no puede realizarse si no se garantiza

En cuanto a la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social,<sup>14</sup> nos parece importante señalar que sus postulados sirven como fundamento para la integración de una concepción de desarrollo más amplia y que serán el eje rector de este trabajo. Dicha Declaración concibe al desarrollo como un conjunto de elementos imprescindibles, sin los cuales sería imposible su existencia: condiciones necesarias que permitan a los habitantes de los pueblos tener una vida digna, sin discriminación, desigualdad ni exclusión y asegurando el respeto, la protección y garantía de todos los derechos humanos.<sup>15</sup> Todo ello implica, además de la erradicación de la

---

el acceso al agua. En relación con la alimentación, basta señalar que el agua, en sí misma, es indispensable en la dieta humana, componente inseparable de muchos alimentos, así como elemento esencial para la producción y la preparación de éstos. En sentido inverso, aquellos instrumentos jurídicos a partir de los cuales se positiviza la protección de los derechos arriba señalados y todos los demás que puedan tener una relación con el agua, se convierten en vías de protección indirecta del derecho al agua. No debe olvidarse que detrás de esta noción de interrelación o interdependencia de todos los derechos se encuentra un planteamiento reciente en materia de derechos fundamentales cuyo objetivo principal es ayudar a construir una base vital mínima que permita a todas las personas tener garantizado un conjunto de necesidades básicas indispensables para poder desarrollar con libertad sus planes de vida. Esta noción de interdependencia fue reconocida formalmente en el apartado 1.5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993. En dicho apartado se señala que “todos los derechos son universales, indivisibles, e interdependientes y están relacionados entre sí”. Como lo ha señalado Añón, esta fundamentación de los derechos con base en la idea de satisfacción de necesidades básicas es uno de los mejores argumentos para la aceptación y la justificación de los derechos. De acuerdo con lo expuesto por el autor, cubrir determinadas necesidades es una circunstancia indispensable para la acción y la interacción humanas. Sólo con el acceso a determinados bienes y libertades el ser humano adquiere la cualidad de ser agente libre y racional. La satisfacción de estas necesidades, que el derecho intenta garantizar, es una condición indispensable para que los individuos puedan considerarse (o ser considerados por otros individuos) como agentes capaces y responsables de hacer algo. “De ahí que se pueda sostener que la garantía de las necesidades humanas básicas es el contenido mínimo y básico de la autorrealización del individuo”. Véase José María Añón, “El derecho a no padecer hambre y el derecho a la alimentación adecuada, dos caras de una misma moneda”, en V. Abramovich, J.M. Añón y C. Courtis (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003, p. 105.

<sup>14</sup> El texto de este documento puede consultarse en <http://www.ohchr.org/spanish/law/progreso.htm>

<sup>15</sup> Esta Declaración señala en su artículo 1 que “todos los pueblos y todos los seres humanos, sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, nacionalidad,

pobreza, una elevación continua de los niveles de vida, de participación, y el acceso a la satisfacción de las necesidades básicas como agua, vivienda, educación, trabajo, salud, alimentación, así como la protección y conservación del medio ambiente. Esta concepción de desarrollo se traduce para los Estados en la obligación de emprender medidas legislativas y administrativas dirigidas a la realización de estos objetivos, tomando en cuenta la opinión y los intereses de aquellos que serán beneficiados o afectados por estas acciones y respetando los derechos políticos y culturales.

## Desarrollo rural

Por otra parte, pero bajo esta misma lógica, se ha perfilado un concepto de desarrollo que no obstante las limitaciones arriba señaladas, busca garantizar los derechos de uno de los sectores más desaventajados de la población, nos referimos al sector rural.

Para avanzar en este tema, primero es necesario definir, así sea de forma mínima, lo que en este trabajo se entenderá por *rural*.

La voz *rural* proviene del latín *rurâlis*, que a su vez viene de *rus*, *ruris*, que significa ‘campo’, sin embargo es posible distinguir diversos significados de lo rural. Se ha entendido a lo rural desde una visión dicotómica simple, es decir, como lo opuesto a lo urbano; un segundo enfoque hace énfasis en el tipo de actividades –preponderantemente agropecuarias– que realiza una población; un tercer enfoque relaciona lo rural con el campesinado; otro criterio es el demográfico cuantitativo que se basa en el número de habitantes en una determinada localidad, los cuales generalmente se identifican por estar dispersos; por último, existe el enfoque que se centra en la diferencia entre lo urbano y lo rural pero desde la perspectiva de la culturas y las diferentes formas de vida.<sup>16</sup>

---

origen étnico, situación familiar o social o convicciones políticas o de otra índole, tienen derecho a vivir con dignidad y a gozar libremente de los frutos del progreso social y, por su parte, deben contribuir a él”.

<sup>16</sup> Véase Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Las mujeres en el México rural*, México, INEGI, Sagarpa, SRA, PA, 2002, pp. 1-4.

El criterio en que se ha apoyado el gobierno mexicano para diseñar normas y políticas ha sido el demográfico cuantitativo, que considera como población rural aquella que reside en localidades menores a 2 500 habitantes. Se trata de un criterio debatido por ser considerado insuficiente para establecer la diferenciación con lo urbano.<sup>17</sup>

Con base en estos planteamientos mínimos sobre las nociones de desarrollo y de lo que puede ser identificado como lo rural, nos interesa señalar cuál es la noción general de *desarrollo rural* que se utilizará en este trabajo. Sólo si se precisa este concepto será posible determinar la relación (o relaciones) que existe(n) entre este concepto y la legislación que se ha impulsado en México en materia de agua.

Retomando la línea argumental de los párrafos anteriores, aquí entenderemos el *desarrollo rural* como la posibilidad de que las personas que habitan en las comunidades rurales puedan satisfacer aquellas necesidades vitales que les permitan llevar a cabo los planes de vida digna por ellas elegidos. En términos jurídicos esto se traduce en la garantía y protección de todos los derechos fundamentales tanto individuales como colectivos, especialmente aquellos que se encuentran en estrecha relación con las formas y planes de vida de dichas comunidades.<sup>18</sup> Nos referimos, por supuesto, al acceso real a determinados bienes que son indispensables para la vida en el campo, como son la tierra y el agua, pero también la educación, la salud, el trabajo, la vivienda y todos aquellos establecidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de protección de derechos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

Tomando en cuenta las características específicas del sector rural, tales como los saberes culturales, tradicionales y ambientales, es necesario subrayar la necesaria protección de aquellos derechos que les garanticen a las comunidades la posibilidad de elegir y dirigir las modalidades de su

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 4-5.

<sup>18</sup> Una de las más claras y poderosas razones que permiten justificar y motivar racionalmente la aceptación de los derechos sociales es el principio de satisfacción de necesidades básicas. De acuerdo con este principio, es indispensable que los seres humanos tengan cubiertas un conjunto de necesidades vitales para poder interactuar con otras personas, llevar a cabo acciones y planes de vida así como poder actuar como agentes racionales y libres. Véase José María Añón, "El derecho a no padecer hambre y...", en *op. cit.*, p. 104.

desarrollo, en cuanto a forma de vida, cosmovisión, identidad, producción, etc. Derechos como la consulta y participación de los pueblos, así como el acceso preferente a los recursos naturales, son de la mayor importancia para que las personas que habitan en el medio rural tengan la posibilidad de tomar sus propias decisiones y evitar que sea sólo el mercado quien les imponga sus reglas.

Por tanto, la noción de *desarrollo rural* que aquí utilizaremos está en estrecha relación con las posibilidades reales que tengan los actores rurales de mejorar su bienestar con base en la satisfacción de las necesidades materiales y en el reconocimiento de sus diferencias y expresiones culturales. Desde una perspectiva jurídica, esto supone la posibilidad real de ejercer de forma interdependiente todos los derechos fundamentales, especialmente aquellos que les permitan garantizar las necesidades básicas para tener una vida digna como comunidades rurales, entre ellas el agua.

## Problemáticas en torno a lo rural

Debido a las circunstancias en las que se encuentra el espacio rural en nuestro país, es importante no pasar por alto tres factores que agravan las condiciones de vida de las personas que ahí habitan.

En primer lugar, es importante señalar que el espacio rural está fuertemente marcado por la pobreza. Debido al abandono del campo en las últimas décadas más de 60% de la población rural se encuentra en estas condiciones.<sup>19</sup>

Como lo demuestran cifras recientes del INEGI, hoy la economía rural ya no depende solamente del cultivo y la siembra;<sup>20</sup> sin embargo, aunque se han sumado nuevas fuentes de ingreso, los problemas del campo, lejos de

<sup>19</sup> Véase Rubén Echeverría y Nayra Bello, "Opciones para fomentar el acceso a tierras", en *El acceso a la tierra en la agenda del desarrollo rural*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, julio de 2002.

<sup>20</sup> De acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, en 2002 el ingreso rural total por hogar provenía en un 52% de las actividades agropecuarias, en un 28% de otras actividades y en un 20% de donativos y regalos (sic.), entre los que se incluyen las remesas provenientes del exterior. Asimismo, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) señala que el 67% de estos pueblos se dedica a las actividades agrícolas.

solucionarse, continúan ahondándose. Por ello sigue siendo necesario que las políticas, planes, programas y en general la legislación en materia rural, reconociendo esta nueva situación, se orienten en la búsqueda por garantizar la protección y el cumplimiento de los derechos fundamentales.

Entre ellos, los derechos a la tierra y al agua siguen teniendo especial importancia en la subsistencia de las familias que habitan en comunidades rurales. El derecho de acceso al agua se encuentra estrechamente vinculado con la capacidad productiva de la tierra, que a su vez cumple un papel fundamental en la autotutela<sup>21</sup> de derechos como la alimentación, el trabajo y otros especialmente importantes para las comunidades agrarias.

Por tanto, todas las estrategias encaminadas al desarrollo rural deben tomar en cuenta esta situación, ya que “la importancia de la tierra en el medio rural abarca aspectos económicos, ambientales, sociales y culturales [...] La tierra también es parte del patrimonio cultural y medioambiental de las zonas rurales, donde su valor supera lo económico y cumple además funciones sociales, entre ellas históricas y antropológicas”.<sup>22</sup>

Por otro lado, también es importante destacar dos problemáticas específicas del sector rural que tienen especial relevancia debido al grado de vulnerabilidad en la que se encuentran sus integrantes. Nos referimos a la situación de la mujer y los pueblos indígenas.

### **Agua, desarrollo rural y género**

Un primer problema que interesa destacar en este apartado, es que las mujeres en los espacios rurales han debido encargarse de múltiples actividades, tanto domésticas como agrícolas y demás labores necesarias para sostener a sus familias. La falta de servicios e infraestructura hacen que las cargas de trabajo para las mujeres sean mayores que en los espacios urbanos. Por lo que se refiere al agua, tradicionalmente son ellas junto con niñas y niños quienes deben suplir la ausencia de estos servicios.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Por *autotutela* entendemos la posibilidad de que las personas a partir de sus propios medios satisfagan aquellas necesidades básicas protegidas por los derechos fundamentales.

<sup>22</sup> Rubén Echeverría y Nayra Bello, “Opciones para fomentar...”, *op. cit.*, p. 3.

<sup>23</sup> Beatriz Martínez, “Género, desarrollo rural y políticas públicas”, en María Castillo (coord.), *La participación de la mujer en el desarrollo rural*, Tlaxcala, UAT, Conacyt, 2001, p. 120.

A lo anterior debemos sumar que muchos de los habitantes de las zonas rurales se ven en la necesidad de abandonar sus comunidades en busca de un trabajo que les permita tener una mejor calidad de vida, y son generalmente los hombres quienes dejan a sus familias. Como resultado, las cargas de trabajo para las mujeres se duplican aumentando el nivel de marginación que pesa sobre ellas.

Así, la situación en la que se encuentran las mujeres en el medio rural es muy compleja; los estudios en relación al desarrollo humano han señalado que existe un rezago significativo de las mujeres respecto de los hombres en varios estados del país y que “la característica más importante del patrón de desarrollo humano en México es la desigualdad, sea ésta medida entre regiones, entre grupos o... entre personas”.<sup>24</sup> En nuestro país el ejercicio de múltiples derechos se ve afectado por diversas desigualdades –además de otros tantos obstáculos–, ya sea de lo urbano sobre lo rural, del hombre sobre la mujer, de la cultura dominante sobre la cultura indígena, etcétera.

Las problemáticas a la que se enfrentan las mujeres son mayores, ya que la diversidad de papeles que deben desempeñar a un mismo tiempo y la falta de participación en la toma de decisiones “reduce sus oportunidades para realizar actividades que les permitan un mayor desarrollo e incorporarse a las actividades remuneradas. En el medio rural las mujeres deben recorrer grandes distancias para conseguir agua y el deterioro ambiental, la menor disponibilidad de este recurso y su contaminación, se traducen en el deterioro de su calidad de vida”.<sup>25</sup>

Por lo anterior, es imprescindible que el derecho y las políticas públicas tomen en cuenta esta situación y generen mecanismos que permitan que la mujer tenga mayor participación y acceso a la satisfacción de sus necesidades básicas y a la protección de sus derechos fundamentales para comenzar a equilibrar la desigualdad que también existe en los niveles de desarrollo entre mujeres y hombres. En esta dirección, es importante cumplir con las obligaciones derivadas de la Convención Contra todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas inglés), que en

<sup>24</sup> Informe sobre Desarrollo Humano, México, 2004, en <http://saul.nueve.com.mx/informes/images/03%20-%20Capitulo%201.pdf>, p. 34.

<sup>25</sup> Cfr. Hilda Salazar (coord.), *La agenda azul de las mujeres*, Red Género y Medio Ambiente, PNUD, Semarnat, IMTA, México, 2006, p. 11.

materia de desarrollo rural urge a los Estados parte “adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios”.<sup>26</sup>

### **Agua, desarrollo rural y comunidades indígenas**

Por otro lado, los pueblos y comunidades indígenas forman una parte muy importante dentro del sector rural.<sup>27</sup> De los 2 443 municipios en el país, los pueblos indígenas habitan en 803; en 655, la población es netamente indígena. De éstos, 295 se encuentran en un muy alto grado de marginalidad y 363 en alto grado de marginalidad.<sup>28</sup> El propio Consejo Nacional de Población (Conapo, 2002) estima que en las localidades con alto grado de marginación residen casi seis millones de personas.<sup>29</sup>

Si bien los datos anteriores demuestran que la pobreza económica afecta gravemente a los pueblos indígenas, no puede dejar de señalarse al mismo tiempo la gran riqueza cultural, natural y del subsuelo que gozan las personas que habitan en ellos. Según cifras de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), estas comunidades tienen en “propiedad el

<sup>26</sup> Véase artículo 14, punto 2, de la Convención Contra Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), la cual fue ratificada por México en 1980.

<sup>27</sup> En el año 2000 la población rural se estimaba en 24.6 millones de personas. Dentro de este grupo se encuentra la población indígena, que de acuerdo con Hernández es la que concentra los índices de mayor marginación. El 91% de la población mayor de 15 años es analfabeta, nueve de cada diez pobladores habita en viviendas de tamaño insuficiente y con carencia de servicios básicos y 96% de los pobladores obtienen un ingreso menor de dos salarios mínimos, por lo que son considerados el sector más vulnerable dentro de la población rural. Véase Juan Carlos Hernández Esquivel, *La distribución territorial de la población rural*, en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2003/05.pdf#search=%22poblaci%C3%B3n%20rural%20en%20M%C3%A9xico%22>

<sup>28</sup> Cabe señalar que 481 municipios tienen más del 70% de población indígena y 174 tienen población indígena que representa del 40 al 59%, lo que suma un total de 655 municipios, datos obtenidos de los indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México del Instituto Nacional Indigenista del año 2002.

<sup>29</sup> El total de la población indígena estimada en el país es de 12 707 000, la cual no toda se ubica en las localidades rurales.

60% de la vegetación arbolada, principalmente de bosques templados y selvas húmedas y subhúmedas y el 70% de los recursos petroleros se extrae de yacimientos marinos y terrestres del trópico mexicano, en municipios con una fuerte presencia indígena”.<sup>30</sup>

En este marco, el tema del desarrollo rural adquiere especial relevancia para los pueblos y comunidades indígenas. Para ellos ha sido especialmente peligrosa y dañina la idea de desarrollo entendida desde una perspectiva economicista, de la expansión de la producción, el consumo y la acumulación de bienes y de capital. Esta construcción conceptual del desarrollo ha visualizado la cultura, los conocimientos, las formas de producción y la manera de apropiación de los recursos naturales de los pueblos indígenas como un obstáculo para el “desarrollo y la modernización”.

Por ello no es extraño encontrar posturas que niegan la capacidad de las comunidades y pueblos indígenas de ser sujetos de su propio desarrollo, si se toma en cuenta que en la mayoría de los territorios pertenecientes a los pueblos indígenas existe una gran diversidad y riqueza de recursos naturales –entre ellos el agua– que están intentando ser controlados por sectores estatales o comerciales para poder ser explotados a través de proyectos hidroeléctricos, madereros, turísticos, agrícolas, ganaderos, etcétera.

Ahora bien, desde la perspectiva indígena, hablar de desarrollo implica partir de una visión diversa y contraria al enfoque occidental, ya que el desarrollo entendido desde las comunidades es integral, es decir, involucra además de bienes materiales y servicios básicos, factores culturales y cosmogónicos<sup>31</sup> que determinan la forma de concebir la vida, su entorno y sus relaciones con la naturaleza y con ellos mismos, y que además son base de su forma de organización política, social y económica.

<sup>30</sup> Véase *Los pueblos indígenas de México*, en [http://www.cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=3](http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=3)

<sup>31</sup> La *cosmovisión* es entendida como un conjunto cultural colectivo de sistemas ideológicos congruentes y estructurados entre sí, a partir de los cuales se observa el comportamiento de la naturaleza, el medio ambiente y el paisaje sobre categorías de espacio-tiempo, causa-efecto y yo-otro, esencialmente respecto a las cuales el espíritu se ubica en el mundo circundante. Gustavo Torres Cisneros, “Sistemas de cargos y cosmovisión. Notas sobre los mixes de Oaxaca”, *Revista México Indígena*, México, vol. I, núm. 3, diciembre de 2002.

Es por ello que el desarrollo no se limita sólo al crecimiento de sus economías, de sus actividades productivas y/o comerciales, ni al acceso de bienes y servicios (elementos cuantitativos), sino que implica también el fortalecimiento, la consolidación y el respeto a su cultura, cosmovisión y formas de organización política, social y económica.

Por esto, el desarrollo debe entenderse como un proceso de construcción comunitaria que debe basarse en el respeto y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ya que éste no se puede concebir sin el goce y ejercicio de derechos como la autonomía, el territorio, el acceso a los recursos naturales y la libre determinación. Es por medio de sus autoridades e instituciones, sus espacios de toma de decisión, su cultura y cosmovisión, entendidos como una unidad, como determinan y construyen ellos mismos su desarrollo. Es decir, éste no puede partir más que de sí mismos, de su organización, visiones y necesidades.

De todo esto se desprende la conceptualización del *autodesarrollo* como el ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones.<sup>32</sup> Ello implica a su vez la capacidad de los pueblos y comunidades indígenas para ampliar y consolidar las instituciones culturales generadas por la experiencia histórica del grupo a través de la apropiación o adaptación, en un acto de autodeterminación,<sup>33</sup> de instituciones ajenas, dinámicas económicas, instrumentos y conocimientos exógenos a sus realidades y exigencias actuales y futuras, sin sacrificar sus bases tradicionales y optimizando su manejo, y fortaleciendo las capacidades autónomas e interdependientes de resolución de las necesidades.

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales<sup>34</sup> establece en este sentido que los pueblos indígenas tienen el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de su desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar

<sup>32</sup> Carlos Viteri Gualinga, *Ecuador: concepto de desarrollo*, op. cit., p. 3.

<sup>33</sup> Enrique Valencia, "Etnodesarrollo y perspectivas étnicas", en José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes (coord.), *Etnicidad y derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales*, Serie de Derecho Indígena, México, UNAM, IIJ, 1996.

<sup>34</sup> Ratificado por México en el año de 1990.

espiritual y a las tierras que utilizan, así como controlar en la medida de lo posible su propio desarrollo social, económico y cultural (art. 7).

Para entender esta problemática es importante distinguir entre el *desarrollo indígena* y el *desarrollo para los indígenas*. El segundo supuesto, que es el asumido tradicionalmente por las autoridades, concibe a los pueblos indígenas como actores pasivos, receptores de políticas públicas y programas sociales, que son determinados y controlados desde el Estado con la participación mínima de las comunidades, muchas veces sólo plasmada en las normas como estrategia de legitimación pero que no atienden las necesidades materiales básicas, culturales, sociales y políticas entendidas como una unidad integral.

Por ejemplo, no se toma en cuenta la cosmovisión, basada en la consideración de que el hombre y la naturaleza (ríos, cerros, la tierra, etc.) son entidades complementarias, dotadas con contenidos sagrados, los cuales determinan la relación, manejo y utilización de los recursos naturales y de sus formas de producción. Más allá de una visión de dominación o explotación se establece una relación de respeto y conservación que la mayoría de las veces está acompañada de rituales.<sup>35</sup>

Estos sistemas de producción y manejo del medio ambiente pueden ofrecer una respuesta a la necesidad de modelos de desarrollo duradero para las selvas tropicales y otros ecosistemas frágiles, tal y como lo expresa la Declaración de Río de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que reconoce que los pueblos indígenas desempeñan un papel vital en el mantenimiento del medio ambiente y en el desarrollo, por sus conocimientos y costumbres tradicionales.<sup>36</sup>

Es en este contexto que la idea de desarrollo indígena rebasa la concepción estatal ya que no sólo se limita a procurar el bienestar o a combatir la marginación de estos pueblos y comunidades por medio de políticas públicas, sino que replantea a partir del derecho de autonomía el propio proceso de construcción del desarrollo. Son las comunidades y pueblos

<sup>35</sup> Un ejemplo de ellos son los diferentes rituales a la tierra que se hacen en algunos pueblos indígenas cuando se va a iniciar la siembra para que la cosecha sea próspera, o los rituales para pedir permiso a la naturaleza cuando se va a cortar alguna planta.

<sup>36</sup> Frans Limpens, *op. cit.*, p. 55.

indígenas quienes deberán definirlo, le darán contenido y lo instrumentarán a través del ejercicio de sus derechos fundamentados en su cultura y cosmovisión. De esta manera no hay desarrollo indígena si no hay respeto a sus cosmogonías, sus territorios, sus maneras de acceso, uso y disfrute de sus recursos naturales y sus formas de organización social y política.



## **II. Análisis de la normatividad mexicana en materia de agua desde la perspectiva del desarrollo rural**



## Derecho fundamental al agua

Debido a que nuestra Constitución no consagra al agua como un derecho fundamental, antes de iniciar el análisis de esta Ley fundamental y las normas que se desprenden de ella, es preciso acudir a los instrumentos internacionales en esta materia para identificar el contenido del derecho al agua así como las obligaciones que se desprenden del mismo para que puedan servir como eje rector de este análisis.

En principio, debemos señalar que de acuerdo con el artículo 133 de nuestra Constitución, los tratados internacionales firmados por el presidente y ratificados por el Senado de la República forman parte de nuestro ordenamiento jurídico interno. Y no sólo eso, a partir de la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) hizo de este artículo,<sup>1</sup> hoy en México, los Tratados Internacionales se encuentran sólo por debajo de la Constitución y por encima de todas las demás normas, incluyendo todas las leyes secundarias creadas por el Congreso de la Unión, así como los reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo o los demás actos que éste produzca.

<sup>1</sup> Dicha interpretación se realizó en la resolución de un amparo promovido por el Sindicato Nacional de Controladores Aéreos (amparo 1475/98). De esta resolución deriva la tesis 192 867 cuyo título es “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal”. Véase *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999, novena época, pleno, tesis, p. LXXVII/99, p. 46.

Ahora bien, para comenzar con el análisis de los instrumentos internacionales que han abordado la problemática del agua, conviene comenzar con la Declaración de Mar de la Plata, firmada en 1977, cuando por primera ocasión se reconoció a nivel internacional el derecho de todas las personas a tener acceso a agua potable en cantidad suficiente. A partir de entonces este derecho fue reconocido de manera explícita en subsecuentes tratados y declaraciones de derechos humanos<sup>2</sup> –Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979, Convención de los Derechos del Niño 1989 y Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo del Cairo de 1994–. Además es importante señalar que el derecho humano al agua es un componente esencial de otros derechos, como el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación y a la vivienda que están incluidos en decenas de declaraciones y tratados internacionales.<sup>3</sup>

Sin embargo, ha sido a partir del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que la comunidad internacional ha desarrollado con mayor detalle este derecho. Es importante decir que el Senado mexicano ratificó este Pacto el 18 de diciembre de 1980, acto jurídico que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981 donde se señaló que dicha norma comenzaría a ser vinculante para el país a partir del 23 de marzo de 1981. Al ratificar este instrumento, el Estado mexicano aceptó voluntariamente realizar progresivamente las obligaciones que se desprenden de él utilizando el máximo de los recursos disponibles.

De acuerdo con el Comité DESC –que es el órgano especializado encargado de vigilar la aplicación del PIDESC y facultado por la ONU para realizar la interpretación autorizada del mismo–,<sup>4</sup> el derecho al agua es esencial para alcanzar el nivel de vida adecuado. Este derecho se desprende

<sup>2</sup> El contenido de estos instrumentos puede ser consultado con mayor detalle en el anexo final del presente trabajo.

<sup>3</sup> Para una enunciación detallada de todos los Tratados Internacionales y regionales de derechos humanos que contienen de forma explícita e implícita el derecho humano al agua véase *Legal Resources for the Right to Water: International and National Standards*, Sources 8, COHRE, Ginebra, 2004, pp. 46-52.

<sup>4</sup> El Comité fue establecido en 1985 a través de la resolución del ECOSOC 1985/17 de 28 de mayo de 1985. Su primera sesión ocurrió del 9 al 27 de marzo de 1987.

de los artículos 11.1<sup>5</sup> y 12<sup>6</sup> del Pacto. Así lo ha establecido en su Observación General núm. 15<sup>7</sup> (OG, 15) donde además ha detallado con mucha precisión el contenido esencial del mismo así como las obligaciones que adquieren los Estados al firmar el instrumento.

## Contenido del derecho al agua

Ahora bien, por lo que se refiere al contenido del derecho al agua, en la OG 15 el Comité DESC ha establecido que “el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. El Comité considera que este derecho se encuadra con toda claridad en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado porque es una condición necesaria para la supervivencia. Y aunque en la Observación se señala que en la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos, también los Estados deben reconocer que se trata de un bien que es indispensable para el ejercicio de otros derechos, como el de alimentación adecuada, higiene ambiental, salud, derecho a ganarse la vida mediante un trabajo, derecho a disfrutar determinadas prácticas culturales, etcétera.

Por ello, dicho órgano especializado ha señalado también que “los Estados parte deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la supervivencia de los pueblos indígenas” (OG 15 punto 7). En relación con estos últimos se conmina a los Estados para que faciliten los recursos que les permitan a las comunidades planificar, ejercer y controlar su acceso al agua.

Debido a que los derechos son instrumentos creados para garantizar el acceso de todas las personas a un conjunto de necesidades y libertades mínimas que les permitan tener una vida digna, el Comité manifiesta en la Observación una preocupación especial por aquellos grupos en situación de discriminación y establece que los Estados firmantes deben prestar mayor

<sup>5</sup> Derecho a un nivel de vida adecuado.

<sup>6</sup> Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.

<sup>7</sup> E/C. 12/2002/11, noviembre de 2002.

atención a las personas y grupos que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho. En el punto 16 c) de dicho documento se especifica que los Estados parte deben velar por que las zonas rurales y zonas urbanas desfavorecidas tengan acceso a servicios de suministro de agua.

Por tanto, para el Comité, el derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo no sufrir cortes arbitrarios del suministro ni la contaminación de los recursos hídricos. Asimismo, la Observación señala que los elementos del derecho al agua deben ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud humanas. Expresamente establece que

lo adecuado del agua no debe interpretarse de forma restrictiva, simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnológicas. El agua debe tratarse como un bien social y cultural y no fundamentalmente como un bien económico. El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

Ahora bien, debido a que lo que resulta adecuado para el ejercicio del derecho puede variar en función de distintas condiciones que existan en cada región, existen cinco factores que se deben aplicar en cualquier circunstancia:

- a) *Disponibilidad*. Esto significa que el suministro de agua para cada persona debe ser continuo<sup>8</sup> y suficiente para el uso personal y doméstico.
- b) *Calidad*. El Comité, además de señalar que el agua debe ser suficiente, establece que debe estar libre de agentes que puedan ser dañinos para la salud: microorganismos y sustancias químicas o radioactivas. Debido a que en el mundo, y especialmente en los países menos desarrollados, un porcentaje alto de las enfermedades se transmiten a través del agua, el Comité se ha preocupado por establecer que el recurso al que puedan tener acceso las personas

<sup>8</sup> *Continuo* significa que la periodicidad del suministro de agua debe ser suficiente para los usos personales y domésticos.

debe ser salubre y con un color, olor y sabor aceptables. Para la elaboración de normas nacionales que aseguren la inocuidad del agua, el Comité remite a las *Guías para la calidad del agua potable* emitidas por la Organización Mundial de la Salud.

- c) *Accesibilidad física*. Tener derecho al agua supone que las instalaciones y los servicios de la misma deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. En cada hogar,<sup>9</sup> institución educativa o lugar de trabajo debe haber un suministro de agua o por lo menos la posibilidad de tener acceso a alguno que esté en sus cercanías inmediatas.
- d) *Asequibilidad o accesibilidad económica*. Esto significa que el agua y los servicios e instalaciones que permitan tener acceso a ella deben ser asequibles en relación con el ingreso de las personas. El Comité establece que los costos asociados con el abastecimiento del agua no deben comprometer la capacidad de las personas para disponer de otros bienes esenciales como salud, educación, vivienda u otros derechos.
- e) *No discriminación*. Con base en el concepto de no discriminación el Comité establece que el agua salubre y los servicios deben estar al alcance físico y económico de todas las personas, especialmente de aquellas que históricamente no han podido ejercer este derecho por motivos de raza, religión, origen nacional, o cualquier otro de los motivos que están prohibidos.

## **Obligaciones que se desprenden del derecho al agua para los Estados**

### **Obligaciones jurídicas generales**

El artículo 2 del PIDESC resulta especialmente relevante debido a que en él se describe la índole de las obligaciones jurídicas generales contraídas por

<sup>9</sup> El hogar puede ser tanto vivienda permanente o simplemente un lugar de alojamiento provisional.

los Estados firmantes. El Comité ha interpretado<sup>10</sup> que aun cuando en el párrafo 1 de dicho artículo se establece que la realización de las obligaciones es paulatina y progresiva, los Estados firmantes adquieren algunas de ellas con efecto inmediato. De éstas, dos resultan especialmente importantes: 1. garantizar los derechos reconocidos en el Pacto sin discriminación; y 2. adoptar medidas.

En el caso del derecho al agua, la obligación de adoptar medidas significa que los Estados tienen el deber constante y continuo de avanzar con la mayor rapidez y efectividad posibles hacia la plena realización del mismo. Deben marcar un rumbo y comenzar a dar pasos hacia la meta establecida dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto.

Entre las medidas que el Estado debe adoptar sin poder justificar su omisión están las de: *a)* adecuación del marco legal; *b)* relevamiento de información; y *c)* provisión de recursos judiciales efectivos en la materia.<sup>11</sup>

Es importante señalar que existe una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas con respecto al derecho al agua está prohibida por el Pacto. En caso de que éstas sean adoptadas, corresponde al Estado demostrar que se han aplicado tras un examen exhaustivo de todas las alternativas posibles.<sup>12</sup>

### **Obligaciones jurídicas específicas**

Ahora bien, al igual que todos los derechos humanos, el derecho al agua impone tres tipos de obligaciones a los Estados parte, éstas son las obligaciones de respetar, proteger y cumplir. Las tres tienen como objetivo general que el derecho al agua se convierta en una prioridad para los Estados parte y en una realidad para personas y medio ambiente.

- a) La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de realizar cualquier práctica o actividad que restrinja o deniegue el

<sup>10</sup> Observación General núm. 3, punto 1.

<sup>11</sup> Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 81-89.

<sup>12</sup> Observación General núm. 15, punto 19.

acceso al agua potable de cualquier persona. Esto significa, entre otras cosas, que bajo ninguna circunstancia deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua para su uso personal y doméstico. También supone la prohibición de contaminación de fuentes de agua por parte de instituciones pertenecientes al Estado o bien la de limitar el acceso a los servicios y la infraestructura de suministro como medida punitiva o de coacción comercial.

- b) La obligación de proteger impone a los Estados el deber de impedir que terceros puedan menoscabar el disfrute del derecho al agua. El Estado queda obligado a controlar y regular a particulares, grupos, empresas y otras entidades para que no interfieran con el disfrute del derecho de todas las personas. Se trata de una obligación de enorme relevancia en contextos en los que existe una creciente participación de actores privados en las labores de gestión y distribución del agua. Esta obligación exige que el Estado impida a aquellas empresas que controlan redes de distribución, presas, pozos u otras fuentes menoscaben el acceso, por razones físicas o económicas, a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. En la OG 15 se exige de forma explícita que los Estados establezcan un sistema normativo eficaz y de conformidad con el PIDESC para conseguir estos objetivos.
- c) Por último, la obligación de cumplir se subdivide en obligación de facilitar, promover y garantizar. Todas ellas obligan a los Estados parte a que, de forma progresiva pero utilizando el máximo de los recursos disponibles, dirijan sus esfuerzos para concretar el derecho al agua. La obligación de facilitar exige a los Estados que adopten medidas positivas que permitan a todas las personas y comunidades ejercer el derecho. La obligación de promover impone a los Estados la exigencia de adoptar estrategias de difusión y comunicación sobre el uso adecuado del agua y la protección de las fuentes. Por último, la obligación de garantizar se traduce en el requerimiento a los Estados para que hagan efectivo el derecho en los casos en los que las personas, por circunstancias ajenas a su voluntad, no estén en condiciones de ejercer por sí mismas ese derecho.



# **Análisis de la Constitución**

## **Artículo 27 constitucional: régimen constitucional de las aguas continentales en México**

Por lo que se refiere a la relación entre desarrollo rural y agua en el marco jurídico de nuestro país, conviene comenzar con el artículo 27 constitucional, que es el que contiene los principios básicos para la regulación del líquido.

Es verdad que existen otros artículos constitucionales como el 2º, el 28, el 73, el 115 o el 124 que también intervienen en la regulación de este bien; sin embargo, es el 27 el que establece las líneas jurídicas principales.

Antes de iniciar el análisis conviene decir que las cuestiones jurídicas relacionadas con el agua en el país han sido abordadas, principalmente, desde la dogmática del derecho administrativo. Ello ha dado por resultado que se enfatizan temas como el del régimen patrimonial de la misma, así como su uso y aprovechamiento como recurso necesario para la producción de bienes y mercancías, la generación de electricidad y, de forma más reciente, como recurso indispensable para la supervivencia de los ecosistemas y el medio ambiente. El derecho, tanto desde el punto de vista teórico como legislativo o jurisprudencial, muy poco ha dicho o regulado sobre el agua como recurso indispensable para el mejoramiento integral del bienestar de la población. En otras palabras, no existe una posición firme dentro del derecho mexicano que puntale la consideración de este recurso como un elemento indispensable para la supervivencia de las personas y las culturas. Como aquí hemos venido defendiendo, la mejor opción para establecer esta posición sería a partir del reconocimiento constitucional del derecho

humano al agua; sin embargo éste no está consagrado en nuestro ordenamiento máximo a pesar de que el artículo 27 se encuentra incluido en la parte dogmática de nuestra Norma Suprema donde el Constituyente decidió agrupar la mayor parte de los derechos fundamentales.

El análisis que emprenderemos del artículo 27 estará acotado a las aguas continentales (superficiales o subterráneas), puesto que son éstas las que pueden ser aprovechadas por las personas para su desarrollo –uso personal o doméstico (beber, hacer la comida, aseo personal, etc.)– y riego de sus tierras. La condición salada de las aguas marinas hace más difícil su uso y aprovechamiento por las comunidades rurales para su desarrollo, por tanto no las incluiremos aquí.

Las aguas continentales están reguladas, dentro del artículo 27, en los párrafos 1º, 3º, 5º, 6º principalmente; sin embargo, pondremos también atención en las fracciones VII y XX de dicho artículo que permiten relacionar el tema del agua con la obligación que tiene el Estado de promover las condiciones para impulsar el desarrollo rural.

Son el párrafo 5º y el párrafo 2º de la fracción VII del artículo 27 los que permiten identificar el régimen constitucional de las aguas continentales. De estas dos disposiciones se desprenden cuatro tipos distintos de aguas continentales: 1. aguas superficiales; 2. aguas privadas; 3. aguas subterráneas; y 4. aguas ejidales y comunales.<sup>1</sup>

1. Las aguas superficiales continentales son aquellas expresamente reconocidas en el párrafo 5º de la Constitución.<sup>2</sup> Todas ellas son

<sup>1</sup> Ésta es una reclasificación de dichas aguas basada en la distinción que propone Cossío. Véase José Ramón Cossío, “Régimen constitucional de las aguas en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 199-200, enero-abril 1995, México, p. 97.

<sup>2</sup> Son las aguas de “las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén

- propiedad de la nación y por tanto tienen un carácter público, son inalienables e imprescriptibles y los particulares no pueden adquirir la propiedad sobre ellas. Sin embargo, esto no impide que los particulares puedan explotarlas, usarlas o aprovecharlas, aunque para hacerlo deberán solicitar una concesión al Estado conforme a lo establecido en el párrafo 6º del propio artículo 27 y en el artículo 28.
2. Ahora bien, debido a que la lista que enuncia las aguas superficiales propiedad de la nación tiene un carácter limitativo,<sup>3</sup> aquellas aguas que no estén reconocidas en esa detallada enumeración no pueden ser consideradas aguas nacionales y por tanto tienen un carácter privado o social, propiedad del dueño del predio en que se encuentren. Así lo determina el propio párrafo 5º donde se señala que “cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos...”. Esto ha sido reforzado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha interpretado que “es indudable que sólo tienen ese carácter las que lleven tales requisitos de excepción, pues las demás son de propiedad particular”.<sup>4</sup>
  3. En tercer lugar tenemos a las aguas subterráneas. Su regulación se introdujo en nuestra Constitución el 21 de abril de 1945 a través del procedimiento de reforma constitucional. Desde entonces y hasta la fecha el párrafo 5º de la Constitución señala que “las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y

---

cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley”.

<sup>3</sup> José Ramón Cossío, “Régimen constitucional de las aguas...”, en *op. cit.*, p. 98.

<sup>4</sup> Apéndice del *Semanario Judicial de la Federación 1917-1981*, 2ª parte, tesis 118, 190.

aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.”

Un primer problema que surge al respecto es que el Constituyente no especificó lo que se entiende por *aguas del subsuelo*. Esto ha generado un intenso debate, no resuelto, en torno al régimen patrimonial de dichas aguas. Desde nuestro punto de vista, de la redacción del párrafo arriba transcrito se desprende que el agua que nazca de los pozos que perforen las personas en sus terrenos son también propiedad del dueño del terreno; el agua así extraída se convierte en agua cuya naturaleza es privada o comunal; sin embargo, esto no significa que el particular pueda ostentar su propiedad sobre el acuífero en su totalidad. De lo que se puede apropiarse es del agua que nace en su terreno, el acuífero sigue siendo propiedad de la nación.

Esta fórmula de explotación de las aguas subterráneas es conocida como *regla de captura* y es la que adoptó el Constituyente en México a partir de la reforma de 1945.<sup>5</sup> Se trata de una temática importante por lo que toca al desarrollo rural puesto que aquí las comunidades y pueblos encuentran el fundamento constitucional para defender la propiedad de aquellas aguas extraídas a través de la perforación de pozos. Con base en este párrafo constitucional es posible decir que, como regla general, las aguas que se extraigan a través de pozos en tierras de propiedad ejidal o comunal, pertenecerán a estas mismas y por lo tanto a los titulares de dichas propiedades. También es verdad que al final del párrafo 5º se señala que el Ejecutivo podrá reglamentar la extracción y utilización de dichas aguas cuando lo exija el interés público; sin embargo, esto es una excepción a la regla de captura y no la generalidad como se ha intentado hacer a través de la Ley de Aguas Nacionales.

<sup>5</sup> También establecida en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. Señala en su artículo 933 que “el dueño del predio en el que exista una fuente natural, o que haya perforado un pozo brotante, hecho obras de captación de aguas subterráneas o construido aljibe o presas para captar las aguas fluviales tiene derecho de disponer de esas aguas”.

4. Por último, ya no en el párrafo 5º sino en el 2º de la fracción VII del artículo 27, se establece un cuarto régimen del agua que es el del uso común. Dicho párrafo señala expresamente que “la ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores”.

Este párrafo de la Constitución es un mandato al legislador para que regule el aprovechamiento de las aguas de uso común pero no en cualquier dirección sino con el objeto de elevar el nivel de vida de los pobladores de ejidos y comunidades. Por tanto, es obligación del legislador crear las disposiciones jurídicas necesarias, en la ley que se ocupe de la materia –Ley de Aguas Nacionales–, para mejorar las condiciones de vida de ejidatarios y comuneros. Al hacer el análisis de la ley abriremos un apartado específico sobre esta cuestión.

Conviene agregar a lo anterior que el concepto utilizado en este párrafo por el Constituyente de *elevación del nivel de vida* remite al del derecho de nivel de vida adecuado que se encuentra en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales y que es el que ha aprovechado el Comité del Pacto para construir el contenido del derecho humano al agua.

Ahora bien, habiendo especificado las cuatro distintas formas que la Constitución establece para la regulación de las aguas continentales, conviene hacer algunos señalamientos sobre otros artículos de esta misma norma que permiten relacionar al agua con el desarrollo rural.

Comenzamos con el primer párrafo del artículo 27 donde se establece el principio general sobre la propiedad de las aguas. Ahí se señala con claridad que la propiedad de las aguas comprendidas dentro del territorio corresponden originariamente a la nación. Esta última tiene el derecho de transmitir las a los particulares para constituir la propiedad privada. Es importante recordar cuál fue el objetivo original de este postulado, puesto que en ocasiones el paso del tiempo hace olvidar el sentido original de las disposiciones. Si recordamos que estos preceptos se construyeron en un contexto revolucionario, que buscaba mejorar la distribución de tierras y

aguas entre los distintos sectores de la población, es claro que el propósito de establecer esta titularidad original de la nación (tanto de tierras como de aguas) obedeció a la estrategia posrevolucionaria de reapropiación de todos estos recursos –que habían sido acaparados por hacendados durante los años de la dictadura de Díaz– con el objetivo de iniciar un reparto de bienes indispensables para la vida entre los campesinos desposeídos.

Por otro lado, en el párrafo 3º del mismo artículo 27 se establece un conjunto de facultades que la Constitución otorga al Estado con el objeto de regular el aprovechamiento de elementos naturales. Ahí se señala que el Estado tiene el *derecho* de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. En este caso el concepto de *derecho*, para evitar confundirlo con la noción de derechos fundamentales, debe entenderse como facultad.

Asimismo, se señala que el Estado tiene el *derecho* (facultad) de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. También tiene la facultad de cuidar su conservación, para lograr el desarrollo equilibrado del país así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Con el objeto de cumplir con todo ello, la propia Constitución establece que se deberán dictar las medidas necesarias para: *a)* ordenar asentamientos humanos; *b)* establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; *c)* preservar y restaurar el equilibrio ecológico; *d)* fraccionar latifundios; *e)* disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades; *f)* desarrollar la pequeña propiedad rural; *g)* fomentar la agricultura, la ganadería, la silvicultura y demás actividades económicas en el medio rural; y *h)* evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Como puede observarse, la Constitución, a través de este párrafo 3º, faculta y obliga al Legislativo a que regule el aprovechamiento del agua (que es uno de los elementos naturales) en beneficio social y con el objeto de llevar a cabo una distribución equitativa de la misma (riqueza pública). Asimismo el Legislativo queda obligado a regular sobre esta materia para

lograr el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población rural. Aun cuando esta disposición se refiere a facultades del Estado (y no a derechos de personas o grupos que se traducirían en obligaciones estatales), puede apreciarse que el Constituyente tuvo la intención de orientar al Estado para que éste aproveche los bienes naturales con el objetivo concreto de mejorar las condiciones de vida de la pequeña propiedad rural así como las actividades económicas que son propias del medio rural.

Finalmente, es importante subrayar que en la fracción XX del artículo 27 se establece que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral para garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional. Si bien no hay un señalamiento expreso sobre la problemática del agua, como ya se ha indicado aquí, el desarrollo rural está íntimamente ligado a las problemáticas del agua, lo que permite trazar el puente entre ambos temas. El análisis de lo anterior se llevará a cabo en un apartado posterior donde se aborde la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que es la que regula la fracción aquí señalada.

Antes de cerrar este apartado de análisis de las aguas continentales en la Constitución, conviene decir, por la importancia que esto tiene para el presente trabajo, que en el texto original de la Constitución de 1917 se estableció lo siguiente: “Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población tendrán *derecho* a que se les dote de ellas [...]”. Se trata, como puede apreciarse, del reconocimiento inequívoco de los derechos al agua y a la tierra otorgándolos a núcleos de población. Sin embargo, desde la teoría contemporánea de los derechos fundamentales resulta extraña esta redacción, y no por lo que se refiere al reconocimiento de derechos colectivos, sino por la construcción conjunta de ambos derechos. El Estado adquirió, a partir de esa redacción, la obligación de otorgar tierras y aguas a quienes no las tuvieran; una posible pregunta es si una comunidad rural que tuviera tierras podría haber exigido la dotación sólo de agua. No interesa profundizar en el tema para dar respuesta a la misma, sólo destacar que por un periodo largo de tiempo en nuestra historia constitucional se incluyó, así sea de forma extraña y ligado a otro derecho, el derecho al agua. A partir de la reforma del 6 de enero de 1992, esta redacción dejó de existir; sin embargo aquí interesa subrayar que para nuestra Constitución no sería una novedad incluir el acceso al agua como un derecho colectivo.

## Artículo 2º constitucional

Con las reformas a la Constitución del año 2001, el artículo 2º se convirtió en el precepto que regula el tema de los derechos indígenas.<sup>6</sup> Los antecedentes jurídicos de dicha modificación se encuentran en la reforma al artículo 4º constitucional de 28 de enero 1992, en la que se reconoció la composición pluricultural del Estado mexicano sustentada en la existencia de los pueblos indígenas.<sup>7</sup> Algunos de los lineamientos de la reforma de 2001 se encuentran en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,<sup>8</sup> así como en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

El artículo 2º establece en su primer párrafo que la nación mexicana tiene una composición pluricultural que se sustenta originalmente en los pueblos indígenas. De igual forma, el artículo utiliza el criterio de autoadscripción para determinar quiénes forman parte de dichos pueblos (retomándolo del Convenio 169), lo cual permite identificar a quién se le aplicará las disposiciones relativas a pueblos indígenas.

En el apartado A de este artículo se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y por tanto se les otorga autonomía en diversos rubros.<sup>9</sup> Por lo que toca al desarrollo rural,

<sup>6</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto del 2001.

<sup>7</sup> De manera expresa establecía que “la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá en desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

<sup>8</sup> Ratificado por México en 1990, entró en vigor el 6 de septiembre de 1991. Su antecedente directo fue el Convenio 107 de la OIT, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales, ratificado por México el 1 de junio de 1959 y que entró en vigor el 7 de julio de 1960.

<sup>9</sup> Los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen en su artículo primero el derecho a la libre determinación de la siguiente manera: “Todos los pueblos tienen derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo su desarrollo económico, social y cultural”.

interesa resaltar que el artículo 2º señala que los pueblos tienen autonomía para: decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (fracc. I); conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en la Constitución (fracc. V); y acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades salvo aquellos que correspondan a las áreas estratégicas (fracc. VI).

Para poder tener acceso al uso y disfrute de los recursos, la Constitución establece que se deben respetar las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra así como los derechos adquiridos por terceros o integrantes de la comunidad.

Como se puede observar, en ninguno de los párrafos citados del apartado A se hace mención expresa de la temática del agua, sin embargo este artículo enuncia la conservación del hábitat y el derecho de uso y disfrute preferente de los recursos naturales, entre los que está el agua. Debemos resaltar que el agua, el hábitat y la tierra son considerados recursos inherentes e inseparables para las comunidades indígenas ya que forman parte integral de su territorio, sin embargo esta última categoría no está reconocida en nuestra Constitución.

Ello contraviene el Convenio 169 que establece el derecho al territorio,<sup>10</sup> el cual no sólo hace referencia a la tierra,<sup>11</sup> sino a todo aquello “que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera”,<sup>12</sup> por lo que el territorio se constituye de diversos elementos que para los pueblos indígenas son fuente de identidad y parte de su ser; son “el lugar de origen, fuente de creencias, sustento de una cosmovisión donde se tienen prácticas socioculturales peculiares y asiento

<sup>10</sup> El Convenio es claro en este sentido ya que en el artículo 13, numeral dos, señala que “la utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios [...]”.

<sup>11</sup> La tierra es la porción de un espacio geográfico con determinadas medidas, que pertenece a alguien, ya sea particular o colectivamente y que puede tener diversos usos como el cultivo y la producción de alimentos o la habitación o construcción de una zona urbana que dé beneficios comunes a quienes en ella habitan. Véase Francisco López Bárcenas, “Territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas de México”, en Jorge Alberto González Galván, *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, IJ, 2002.

<sup>12</sup> *Idem*.

de un pasado común”.<sup>13</sup> Lo anterior obliga a los Estados parte a que al aplicar las disposiciones referentes al tema, respeten la importancia esencial que para las culturas y valores de los pueblos indígenas reviste su relación con el territorio, poniendo énfasis en la dimensión colectiva de esta relación.

Es importante decir que el derecho al territorio o cualquier otro derecho de los pueblos indígenas<sup>14</sup> tienen su fundamento en la libre determinación, que es la libertad de decidir su condición política así como su desarrollo económico, social y cultural, es decir, el derecho de poseer sus propias instituciones económicas, sociales, políticas y culturales. Por ello, al reconocer los derechos de los pueblos indígenas es necesario que éstos se conciban de manera interdependiente.

En este aspecto, nuestra Constitución es limitada, ya que como se expresó, el territorio de los pueblos indígenas es uno de los elementos trascendentales para la existencia y el desarrollo de éstos, y no ha sido reconocido como tal dentro de nuestro sistema jurídico. Resulta contradictorio que en la fracción primera del art. 2° se les reconozca el derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; en la fracción IV del apartado A se reconozca su derecho a preservar y enriquecer sus lenguas y conocimiento y *todos los elementos que constituyan su cultura e identidad* y, finalmente, no se reconozca su derecho al territorio.

El Convenio 169 reconoce los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras (entiéndase territorios) que tradicionalmente ocupan los pueblos. En este sentido, el Estado debe tomar las medidas necesarias que permitan garantizarlos; asimismo, debe buscar salvaguardar el derecho de uso de las tierras que, aunque no estén ocupadas por ellos, han sido utilizadas cotidianamente para sus actividades tradicionales y de subsistencia.<sup>15</sup> De igual manera, se debe atender a la existencia de los recursos naturales —entre ellos el agua— a los que deben acceder preferentemente dichos pueblos. Al respecto, aun cuando nuestra Constitución reconoce el derecho al uso y disfrute preferente de los recursos naturales que se encuentran en el hábitat

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 126.

<sup>14</sup> Nótese que se habla de los pueblos y no de los individuos indígenas, ya que como pueblos diferenciados del resto de la población tienen derechos también diferenciados que se disfrutan de manera colectiva.

<sup>15</sup> Véase el artículo 14, puntos uno y dos, del Convenio 169.

de los pueblos indígenas, debemos señalar que el Convenio 169 va más allá, ya que además de ello establece el derecho a la administración y conservación de dichos recursos.

Por otra parte, el Comité del PIDESC ha señalado en la OG 15 que los Estados parte deben “facilitar recursos para que los pueblos indígenas planifiquen, ejerzan y controlen su acceso al agua”.<sup>16</sup>

Al respecto, López Bárcenas ha señalado que esto se deberá hacer conforme a la propia cultura de los pueblos y sus particulares intereses, incluyendo el derecho de propiedad sobre ellos, cuando no sean recursos estratégicos del Estado.<sup>17</sup> Esta tesis se sustenta en el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales para el logro de sus fines y en la obligación del Estado de que en ningún caso se prive a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

Cuando se trate de recursos naturales estratégicos para el Estado, o que su propiedad pertenezca al mismo, éste tiene la obligación de establecer mecanismos para consultar a las comunidades, a fin de determinar si los intereses de estos últimos son perjudicados y en qué medida, todo ello antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus territorios. Además, debemos agregar que los pueblos indígenas tienen el derecho de participar de los beneficios que reporten tales actividades y percibir indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.<sup>18</sup>

Ahora bien, conviene subrayar que para los pueblos indígenas el reconocimiento del derecho fundamental al agua es de suma importancia, ya que existen comunidades que carecen de este líquido tanto para uso personal y doméstico como para uso agrícola, lo que pone en riesgo su supervivencia. Por ello, como ya se señaló en párrafos anteriores, la OG 15 establece que es obligación del Estado “garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia”.<sup>19</sup> Dicha Observación señala que se debe prestar especial atención a las personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer el derecho al agua potable, entre ellos los

<sup>16</sup> Punto 16, inciso d, Observación General núm. 15 del PIDESC.

<sup>17</sup> Francisco López Bárcenas, “Territorios, tierras y recursos...”, en *op. cit.*, p. 127.

<sup>18</sup> Artículo 15 del Convenio 169.

<sup>19</sup> Observación General núm. 15, punto 7.

pueblos indígenas, y establece la obligación del Estado de tomar las medidas adecuadas para que el acceso de los pueblos a los recursos de agua en sus tierras ancestrales sea protegido de toda transgresión y contaminación ilícitas.<sup>20</sup>

Por lo que toca al apartado B del artículo 2º constitucional, interesa decir que ahí se establecen las obligaciones del gobierno en sus tres ámbitos: el federal, el estatal y el municipal. Entre ellas están las de crear instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente. El objetivo expreso es impulsar el desarrollo regional y fortalecer las economías locales para mejorar sus condiciones de vida.

Se obliga también a apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

Conviene decir que aunque existen todas estas obligaciones, la visión de desarrollo de la que parte el texto constitucional está anclada en la idea de impulso de las actividades productivas, el comercio y el empleo. Sin embargo, el artículo no considera la concepción de los propios pueblos indígenas, dejando fuera su visión de desarrollo integral que no sólo es económica, sino que abarca esferas culturales, sociales y políticas. Además el texto constitucional está construido de tal forma que el impulso de las medidas se hará a partir de lo que el Estado considera necesario o útil, y no de lo que los pueblos indígenas consideren prioritario. En este sentido, la Constitución de nuevo se aparta del Convenio 169 que, como ya se dijo, establece el derecho a que los pueblos indígenas determinen sus prioridades en lo que atañe a su propio desarrollo, en la medida en que se afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras (territorios) que ocupan o utilizan de alguna manera.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Observación General núm. 15, puntos 7 y 16 inciso *d*.

<sup>21</sup> Artículo 7 del Convenio 169, numeral 1.

Si bien se prevé la obligación constitucional del Estado de que las políticas se diseñen y operen en conjunto con los pueblos indígenas, se debe establecer expresamente el reconocimiento del derecho a la consulta y a la participación. Dichos derechos deben estar acordes con las prácticas, instituciones y autoridades indígenas, tal y como lo establece el Convenio 169 (art. 6). Esto permitirá a las comunidades indígenas determinar cómo participar y ser consultadas y no dejar que sea el Estado quien imponga sus prioridades e intereses, excluyendo a los pueblos.

Debido a estas lagunas y contradicciones del contenido normativo de nuestro texto constitucional en materia de territorio, recursos naturales y desarrollo de los pueblos indígenas, se vuelve imprescindible que el artículo 2º sea revisado y se atiendan los derechos de estos pueblos establecidos en el Convenio 169 y en la OG 15, con el fin de armonizar nuestro sistema jurídico y cumplir con los estándares internacionales en materia de agua y desarrollo de las comunidades.

### **Artículo 115 constitucional**

Por lo que toca a la relación que existe en la Constitución entre desarrollo rural y agua, también es importante señalar que la fracción III del artículo 115 constitucional, a partir de su reforma de 1983, establece que es obligación de los municipios prestar el servicio de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales. Dicha disposición a la letra dice: “III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales [...]”.

Cuando se llevó a cabo esta reforma, se expuso que obedecía a la intención del Gobierno Federal de descentralizar la función de distribución del recurso para poder brindar un mejor servicio a los ciudadanos. No es absurdo pensar que para la propia ciudadanía es más conveniente que un servicio de esta naturaleza lo administren los órganos de gobierno que están más cerca de la gente. Sin duda, los esfuerzos de descentralización pueden reportar beneficios para la población, entre otras razones porque ésta puede ejercer un mejor control de los órganos que les son más accesibles. Para una comunidad rural debería ser más sencillo gestionar el servicio de agua frente a un ente municipal que ante uno federal.

El problema es que los probables motivos que estuvieron detrás de esta reforma constitucional parecen haber obedecido en mayor medida a la intención del Gobierno Federal de ceder responsabilidades costosas a otras esferas de gobierno en un contexto de crisis económica y fuerte endeudamiento, que a una verdadera intención descentralizadora. El conflicto que se vive hoy en los municipios, producto de esta modificación, es que se les transfirió la responsabilidad de prestar los servicios arriba mencionados pero no los recursos económicos suficientes para poder hacerse cargo de ellos. El resultado es que muchos municipios en el país se han declarado imposibilitados para cumplir con sus funciones y por tanto están teniendo que cederlas a organismos privados para que éstos se hagan cargo de las mismas. Hoy existen muchos organismos operadores del servicio de agua en el país que pertenecen a la iniciativa privada. De hecho, el mismo presupuesto de egresos de la Federación del ejercicio 2007<sup>22</sup> señala en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 35 que los organismos operadores de agua *deberán* “preparar, seleccionar y contratar la modalidad de participación de la iniciativa privada”.

El impacto que esto tiene sobre las comunidades rurales es negativo puesto que las empresas privadas actúan conforme a las leyes del mercado y por tanto distribuyen el agua en las regiones en las que es negocio hacerlo. Aquellas comunidades pequeñas y alejadas donde muchas personas viven en situación de pobreza y por tanto no pueden pagar la elevación de los costos y tarifas por servicio de distribución, se ven directamente afectadas en el acceso al recurso. Ésta es otra de las razones por las que se ha insistido en la necesidad de constitucionalizar el derecho humano al agua. Esto obligaría al Estado a encargarse ya sea de garantizar el acceso al agua de estas comunidades rurales, o bien de vigilar a los particulares que presten el servicio para evitar que se genere una distribución inequitativa y discriminatoria de este bien.

<sup>22</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 2006 y con fe de erratas del 17 de enero de 2007.

### **III. Legislación secundaria**



# Ley de Aguas Nacionales

Por lo que se refiere a la legislación secundaria, la ley más importante en la materia es la Ley de Aguas Nacionales (LAN), que es el instrumento jurídico que regula en México la explotación, el uso o aprovechamiento de las aguas, así como su distribución y control. Esta Ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución y es de observancia general en todo el territorio nacional. Esta Ley tiene sus antecedentes en seis leyes anteriores:

1. Ley sobre Irrigación con Aguas Federales (1926).
2. Ley de Aguas Propiedad de la Nación (1929).
3. Ley de Aguas de Propiedad Nacional (1934).
4. Ley de Riegos (1946).
5. Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional en materia de aguas del subsuelo (1956).
6. Ley Federal de Aguas (1972).

La LAN se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de diciembre de 1992 y en el 2004 fue objeto de una amplia reforma que modificó 114 de sus artículos, adicionó 66 y transformó varios de sus títulos y capítulos. Esta Ley se compone de diez títulos, a saber:

- Título primero. Disposiciones preliminares.
- Título segundo. Administración del agua.
- Título tercero. Política y programación hídricas.

- Título cuarto. Derechos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales.
- Título quinto. Zonas reglamentadas, de veda o de reserva.
- Título sexto. Usos del agua.
- Título séptimo. Prevención y control de la contaminación de las aguas y responsabilidad por daño ambiental.
- Título octavo. Inversión en infraestructura hidráulica.
- Título octavo bis. Sistema financiero del agua.
- Título noveno. Bienes nacionales a cargo de la CNA.
- Título décimo. Infracciones, sanciones y recursos.

Conviene decir, como se verá a continuación, que la LAN tiene una estructura laberíntica que dificulta la comprensión de los distintos órdenes de gobierno que participan en la gestión del agua y la relación que se establece entre ellos.

### **Tratamiento del agua en la ley**

Una primera observación que conviene hacer es que la LAN utiliza de forma prioritaria el concepto de *recurso* para referirse a las aguas nacionales. Conceptos como *recurso* o *recursos hídricos* son los que más se repiten en la Ley. En cambio, los conceptos que utiliza nuestra Constitución para referirse al agua, como *elemento* o *bien*, desaparecen. La utilización de esta voz no es casual ni neutral. Como se sabe, el concepto de *recurso* tiene un sesgo económico que induce a pensar en la utilización de ese bien para procesos productivos o industriales. La idea del agua como un recurso cultural o como un recurso social es difícil de imaginar, en cambio son frases hechas las del agua como recurso económico o como recurso estratégico. Esta orientación económica deriva del hecho de que la Ley se ha basado en una perspectiva denominada Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) que fue recogida en la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente llevada a cabo del 26 al 31 de enero de 1992 y que emitió la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible de 1992. En el principio rector núm. 4 de dicha Declaración se señala literalmente que “el agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico”.

Es importante decir que durante los últimos treinta años México ha firmado decenas de Declaraciones y Tratados Internacionales,<sup>1</sup> con carácter vinculante para el país, que reconocen al agua como un bien común o como un derecho fundamental, no como un recurso económico. Así, la pregunta que conviene hacer es: ¿por qué los legisladores en México decidieron escoger la perspectiva económica del agua como la perspectiva dominante cuando estaban obligados a considerarla como un derecho que debe ser garantizado a todas las personas?

Lo anterior obedece a que esta ley es producto de una reorientación del papel del Estado en el manejo del agua en el país. Se trató de una transformación institucional que tuvo y sigue teniendo un importante impacto en la relación entre agua y desarrollo rural.

Antes de dicha transformación, el Estado mexicano desempeñaba un papel muy activo en la gestión del agua. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta finaliza el periodo de inversión estatal en el campo mexicano. Desde 1983 los apoyos al campo disminuyeron de tal forma que la inversión pública federal para el fomento agropecuario frente a la inversión total realizada pasó de 16.6% en 1980 a 7.7% en 1989.<sup>2</sup> En 1992, cuando es promulgada esta ley, ya se había asentado el nuevo proyecto de apertura de mercados en el país, conducido por una ideología liberal que buscó fortalecer la inversión privada y la participación de capitales en el campo. Paralelamente se buscó acabar con las formas de gestión colectiva del agua que existían en muchas de las comunidades rurales del país. Esta nueva perspectiva es recogida por la LAN que la refleja, por ejemplo, en el artículo 7 bis cuya fracción VIII establece que se declara de interés público la *valoración económica* de las aguas nacionales. En este mismo sentido, el artículo 9, que establece las atribuciones de la Comisión Nacional del Agua, señala en la fracción XXVI que es facultad de dicha institución “impulsar el desarrollo de una cultura del agua que considere a este elemento como recurso vital, escaso y *de alto valor económico* [...]”.

<sup>1</sup> Véase el anexo de instrumentos internacionales en materia de agua que se encuentra en el apartado final de este trabajo.

<sup>2</sup> Véase Sergio Vargas Vázquez, *Agua y agricultura: paradojas de la gestión descentralizada de la gran irrigación*, p. 63, en [http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_20/LIBRO%2061-82.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_20/LIBRO%2061-82.pdf)

## Administración del agua en la ley

### Comisión Nacional del Agua

La máxima autoridad administrativa en materia de agua en el país es la Comisión Nacional del Agua (Conagua o CNA). Se trata de un órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) que cuenta con un Consejo Técnico, un Director General, un órgano de control interno y las correspondientes unidades administrativas.

El primer antecedente institucional de la CNA se remonta a 1853, año en el que fue creado el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio que tenía a su cargo el fomento agropecuario y la irrigación. Posteriormente, en 1917, fue creada la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización, que en 1926 se transformó en la Comisión Nacional de Irrigación, institución a la que se encomendó “el manejo del agua en la era posrevolucionaria”<sup>3</sup> que dependía de la Secretaría de Fomento y tenía como funciones, entre otras, la creación y operación de obras de riego, así como la creación de planes y proyectos de irrigación.

En virtud de las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en 1947 “el agua pasó a ser jurisdicción de la Secretaría de Recursos Hidráulicos [...] década en la cual se crearon comisiones de cuencas de ríos, con la intención de formalizar expectativas de desarrollo regional; asimismo se lanzaron ambiciosos proyectos hidráulicos, sobre todo en el noroeste del país”.<sup>4</sup> Fue así como algunas de las funciones de la Comisión Nacional de Irrigación –exceptuando las relativas a la conservación del suelo y los distritos de riego– fueron incorporadas a la recién creada Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Los sistemas de agua potable [...] estaban bajo la responsabilidad del Gobierno Federal [...] esta forma centralizada de operar los servicios de agua potable se mantuvo hasta 1970, año en que la responsabilidad del

<sup>3</sup> Véase “Eficiencia y Uso Sustentable del Agua en México: Participación del Sector Privado”, texto que puede ser consultado en [http://www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/otras/Ef\\_Agua/cap\\_5.htm](http://www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/otras/Ef_Agua/cap_5.htm).

<sup>4</sup> *Idem.*

agua potable pasó a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) que aunque mantuvo el control centralizado, orientaba su acción hacia el desarrollo de servicios urbanos.<sup>5</sup>

En 1976 la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Recursos Hidráulicos fueron fusionadas en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)

cuando México al igual que muchos países latinoamericanos, consideraba que el “desarrollo” de un país equivalía al crecimiento económico, apoyado en el fortalecimiento de la agricultura, por lo que la SARH estaba a cargo de todo lo relacionado con la producción agrícola de riego y temporal, así como de todos los problemas de las presas y su suministro de agua.<sup>6</sup>

La responsabilidad de la SARH era realizar “la planeación hidráulica nacional, así como la ejecución de las grandes obras para suministrar agua en bloque a las ciudades”;<sup>7</sup> el manejo y el abastecimiento de agua en el sector urbano fue encomendado a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

En 1980 la SAHOP transfirió algunos de los sistemas de agua potable a los gobiernos estatales, y en casos excepcionales, éstos los transfirieron a algunos municipios. Posteriormente, en 1982, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), a la que se le atribuyó la responsabilidad de construir y operar los sistemas hídricos del país.<sup>8</sup>

A partir de 1988 comenzaron a realizarse “acciones tendentes a cambiar o anular, desde las mismas estructuras institucionales, la mayoría de los logros y las reivindicaciones sociales obtenidas hasta entonces”.<sup>9</sup> Es por ello que en enero de 1989 —en el marco de los primeros procesos de liberalización

<sup>5</sup> Carlos Rodríguez, *La privatización de los sistemas...* *op. cit.*, p. 10.

<sup>6</sup> Sonia Dávila, “Comisión Nacional del Agua: la vía directa hacia la privatización”, en *Taller Popular en Defensa del Agua*, México, CASIFOP, 2005, p. 45.

<sup>7</sup> Véase *Eficiencia y uso sustentable...*, *op. cit.*, ver también el sitio web de la CNA <http://www.cna.gob.mx>

<sup>8</sup> Cfr: Carlos Rodríguez, *La privatización de los sistemas*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>9</sup> Sonia Dávila, “Comisión Nacional del Agua...”, *op. cit.*, p. 45.

del mercado en México— fue creada por el presidente Salinas de Gortari<sup>10</sup> la CNA, que desde su origen ha desempeñado un papel fundamental en los procesos de privatización del agua en el país. La creación de esta nueva institución —en la que por primera vez se centralizaba en un solo órgano administrativo la gestión integral del agua—<sup>11</sup> obedeció a razones de diversa índole: en el panorama internacional, desde 1990 se creó una agenda tendiente a reestructurar a nivel global el manejo del agua, lo que requería profundas reformas legislativas e institucionales que en la mayoría de los casos “fueron diseñadas, apoyadas y promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional”.<sup>12</sup> En México estas directrices tuvieron eco, por lo que se comenzó a manejar un discurso que se centraba en la idea de modernizar las políticas gubernamentales, y más específicamente las políticas en materia de agua; dicha transformación institucional ha sido lenta debido a que a lo largo de nuestro país han surgido innumerables resistencias en defensa del derecho al agua.

En 1994 la CNA se incorporó a la recién creada Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a la que se le delegó la función de dirigir la política nacional en materia de agua. En 2000, con las reformas a la Ley de la Administración Pública Federal, esta secretaría se dividió en dos: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), de la que actualmente forma parte la CNA.

<sup>10</sup> A través del decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de enero de 1989.

<sup>11</sup> Este nuevo organismo se constituyó a partir de otras instituciones que desempeñaban diversas funciones en materia de agua, tales como la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica; la Dirección General del Servicio Meteorológico Nacional; la Dirección de Distritos y Unidades de Riego; la Comisión de Aguas del Valle de México; la Comisión del Lago de Texcoco; las Coordinaciones Regionales de Infraestructura Hidráulica y las Subdelegaciones de Infraestructura Hidráulica y Residencias Generales de la Construcción y Operación y de los Distritos de Riego y las Delegaciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en los Estados de la República.

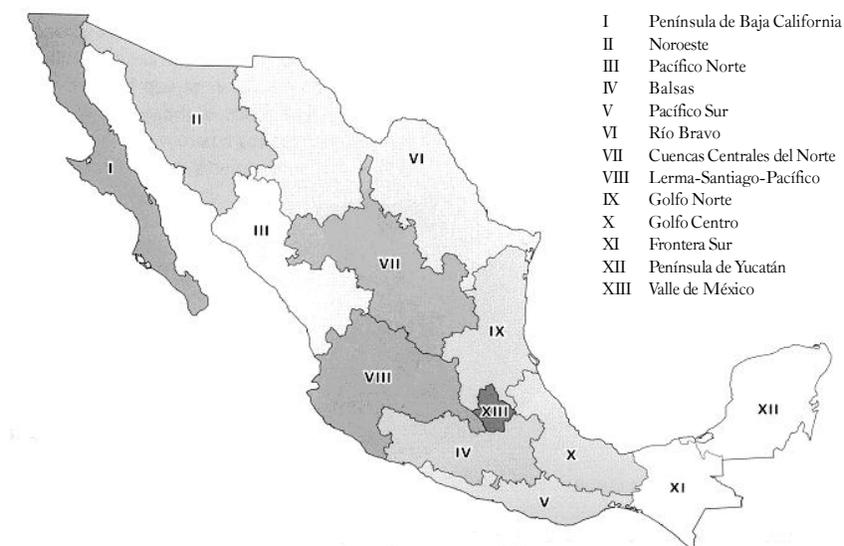
<sup>12</sup> *Cf.*: Sonia Dávila, “Comisión Nacional del Agua...”, *op. cit.*, p. 46.

## Organización por cuencas

Quizá la transformación estructural más importante del régimen jurídico del agua en México introducido desde 1992, fue la administración de los recursos hídricos por cuenca hidrológica. La cuenca es una unidad de territorio, diferenciada de otras unidades, delimitada por una línea poligonal que se traza desde los puntos geográficos más elevados contenidos en dicha unidad. Se trata de la delimitación de un espacio geográfico donde el agua se almacena o fluye hasta un punto de salida.

A partir de la reforma de 2004, por cada cuenca constituida debe crearse un Organismo de Cuenca, que es el órgano de administración de la misma (LAN, capítulo III bis). La gestión por cuencas se impulsó con base en un discurso de descentralización administrativa cuyo supuesto objetivo era el de distribuir la toma de decisiones entre distintos entes de derecho público para fortalecer las capacidades locales de gestión. Todo ello con el objeto de aumentar la eficiencia administrativa de todo el gobierno y así mejorar la gestión y el aprovechamiento del recurso.

Descentralizar significa transferir de un orden de gobierno a otro, poderes de decisión, responsabilidades y también recursos con la intención de construir órganos autónomos con mínima sujeción a poderes superiores.



Sin embargo, como ya lo han señalado otros autores, la Ley mantiene, e incluso fortalece, la centralización de las decisiones en la CNA construyendo un esquema de gestión del agua más cercano a la desconcentración administrativa y no a la de una verdadera descentralización. Si bien es cierto que en la fracción X del artículo 12 de la Ley se señala que se verificará y apoyará el cumplimiento del carácter autónomo de los Organismos de Cuenca, en los artículos siguientes se establece que el director del Organismo de Cuenca quedará subordinado al director general de la CNA (art. 12 bis 2); asimismo será nombrado por el Consejo Técnico de la CNA (art. 12 bis 2); los recursos también serán determinados por la CNA (art. 12 bis 5) y las atribuciones de todo el Organismo se ejercerán conforme a los lineamientos que expida la CNA (art. 12 bis 6).

Todas estas normas cancelan cualquier posibilidad de autonomía, convirtiendo en los hechos a estos Organismos en entes desconcentrados adscritos a la CNA para que ésta ejerza sus funciones y gestione los recursos hídricos en el país de manera centralizada, aunque esto no se señale de forma explícita en la Ley.

### **Simulación en los esquemas de participación**

Otro de los argumentos que se esgrimió como parte de la reorganización de la gestión del agua con base en el modelo de cuencas fue el de una mayor participación de los distintos sectores y actores involucrados en la materia. Por esta razón se crearon los Consejos Consultivos de cada uno de los Organismos de Cuenca. Dichos Consejos están integrados por representantes de diversas secretarías de Estado, por un representante de cada estado comprendido en el ámbito competencial de la cuenca, por un representante de cada municipio y por un representante de los usuarios. Estos últimos tienen voz pero no tienen voto. En teoría, estos Consejos son las instancias de coordinación entre la autoridad del agua, otras instancias de gobierno y los representantes de usuarios y organizaciones de la sociedad. El problema es que la función de estos Consejos es sólo de consulta, carecen de atribuciones ejecutivas y sus acuerdos no son obligatorios en sí mismos sino hasta que la autoridad central los haga suyos. Todo ello diluye la posibilidad de

que exista una auténtica representación de los distintos actores en los espacios de toma de decisiones.

Por otra parte, conviene subrayar que desde el punto de vista de la dogmática constitucional, existen elementos que permiten presuponer la inconstitucionalidad del modelo de cuencas. Con base en éstas se crea una nueva esfera de competencia administrativa que no forma parte del esquema federal mexicano establecido en la Constitución y que ha sido construido con base en tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. La esfera de cuencas no corresponde con ninguna de estas instancias gubernamentales.

### **Tendencia a la privatización**

Otro aspecto que resulta muy preocupante de la Ley de 1992 y su posterior reforma de 2004 es la fuerte inclinación que muestra hacia la privatización y mercantilización de los recursos hídricos. Como se señaló, existen dos antecedentes de la LAN: Ley Federal de Irrigación y Ley Federal de Aguas. La primera consideraba al agua como bien comunal y la segunda como bien nacional. Ambas privilegiaban la inversión pública en la materia y la privatización del recurso no era tema de debate.

De forma contraria a esta orientación general, la promulgación en 1992 de la LAN supuso un cambio cualitativo en el tratamiento que la legislación le había dado al recurso. A partir de esta nueva Ley, el agua en México comenzó a ser concebida, desde el derecho, como una mercancía. De la simple lectura de la norma puede percibirse la clara intención de eliminar la orientación social que caracterizaba a la legislación anterior y el esfuerzo por facilitar la participación del sector privado en la explotación y distribución del recurso. Esta modificación no resulta extraña si se piensa que la Ley fue publicada dos años antes del Tratado de Libre Comercio y en el marco de la reestructuración del Estado mexicano encabezado por el proyecto de liberalización y apertura económica que se ha impulsado desde el gobierno a partir de la década de los ochenta. En la reforma de 2004 persiste esta línea estratégica perseguida desde los años noventa, favoreciendo las posibilidades de que la iniciativa privada incursionara en la materia. Al respecto, el texto de la LAN no siempre es específico, ya que al aludir a dicha iniciativa recurre a otros términos como *particulares* o *terceros*. Así,

por ejemplo, el Ejecutivo Federal deberá fomentar la participación de los *particulares* en la realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos (art. 5 LAN), y para promover y fomentar “la *participación de los particulares* en el financiamiento, construcción y operación de infraestructura hidráulica federal, así como en la prestación de servicios”, la CNA puede celebrar contratos con particulares u otorgar concesiones parciales o totales (art. 102, LAN). De igual forma, la CNA, en ejercicio de sus atribuciones, podrá concertar créditos y buscar mecanismos financieros, incluso “la *participación de terceros* en el financiamiento de obras y servicios, que apoyen la construcción y el desarrollo de las obras y servicios federales hidráulicos” (art. 9 fr. XII LAN).

Asimismo, los Organismos de Cuenca podrán realizar contratos o concesiones con *terceros* sobre construcción, operación o conservación de obras hidráulicas federales y concesionar la prestación de servicios de agua (art. 12 bis 6 fr. IV y VIII). Como estos casos encontramos otros tantos en la LAN (ver arts. 29 bis 4, 88 bis, 97 y 101 LAN, entre otros).

En el mismo sentido, en el texto vigente de la LAN existen diversas disposiciones que exponen manifiestamente la visión que mantiene este ordenamiento sobre el agua, que más allá de ser considerada como un bien común o un recurso natural, es considerada como una mercancía, por lo que se destaca de diversas formas la importancia de su *valoración económica*.

Así, a lo largo de dicho ordenamiento encontramos referencias como: que se considera de interés público “la *valoración económica* y social de las aguas nacionales en las políticas, programas y acciones en materia de gestión de los recursos hídricos, en el ámbito de las instituciones y de la sociedad” (art. 7 bis fr. VIII); o que en el ejercicio de sus atribuciones, la CNA impulsará el desarrollo de una cultura del agua que considere a este elemento como recurso [...] de *alto valor económico*” (art. 9 fr. XXVI LAN) o de igual forma, que uno de los principios en que se sustenta la política hídrica nacional es que “el agua es un bien de dominio público federal “[...] *con valor* social, *económico* y *ambiental*” (art. 14 bis 5 fr. I LAN). En el mismo sentido, la LAN contiene otras referencias que en su conjunto, inevitablemente tienden hacia la privatización de este recurso (art. 12 bis 6 fr. XV y XVIII y art. 13 bis 3 fr. XI y XVIII LAN).<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Para profundizar en este tema véase Gerold Schmidt, *Cambios legales e institucionales para la privatización del agua en México*, México, Brot für die Welt, 2005.

Por razones de espacio resulta imposible analizar de forma detallada todas las vías que ofrece la Ley para privatizar el agua. Como ejemplo de ello conviene referirse al capítulo cuarto de la misma donde se establecen las reglas para las concesiones y transferencias de los derechos sobre el agua a privados, y también al capítulo octavo donde se definen las formas en las que los usuarios y las entidades privadas pueden participar como inversionistas para el desarrollo de la infraestructura y los servicios hidráulicos. Por último, aunque ya se señaló en líneas anteriores, conviene subrayar aquí que el legislador no ha realizado el menor esfuerzo por incorporar dentro de la normatividad mexicana la perspectiva de derechos humanos. En ninguno de los capítulos o artículos de la LAN, que como ya se dijo es la ley más importante en la materia, se hace referencia al agua como derecho, ello a pesar de que la reforma de 2004 se produjo después de que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hubiera emitido la OG 15 sobre el derecho al agua. Ello supone una violación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) dado que, de acuerdo con la interpretación que el propio Comité ha realizado de este instrumento, los Estados firmantes están obligados a producir una adecuación entre la legislación interna y el propio Pacto.

### **La idea de desarrollo en la ley**

Como ya se había señalado anteriormente, cuando se analizó la regulación constitucional del agua en su relación con el desarrollo, el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 27 establece obligaciones al legislador para que regule el aprovechamiento de las aguas con el objeto de fortalecer la vida comunitaria de los ejidos y comunidades y elevar el nivel de vida de sus pobladores. Sin embargo, como se constata a través del análisis de la LAN, el legislador no se comprometió con esta disposición constitucional al no orientar las normas y los principios de dicha ley en la dirección indicada por la norma máxima. Tan es así, que en ningún artículo de dicho ordenamiento secundario se alude al concepto de elevación del nivel de vida, como sí lo hace la Constitución en el párrafo aquí señalado.

Por lo que se refiere a la idea de desarrollo, ésta aparece desde el artículo 1° de la Ley donde se establece que ésta tiene el objeto de “regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y

control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su *desarrollo integral sustentable*". El artículo 3º (fracción XXI) determina que se entenderá por *desarrollo sustentable*

[...] el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter hídrico, económico, social y ambiental, que tiendan a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se fundamenta en las medidas necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico, el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de agua de las generaciones futuras.

Cuando en ese mismo artículo (fracción XXIX) la Ley define el concepto de *gestión integrada de los recursos hídricos*, señala que se trata del proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos relacionados con éstos y el ambiente, con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas. Como puede observarse, la idea de desarrollo sustentable es uno de los ejes rectores de esta Ley. De hecho se establece que tanto la CNA (art. 14.1) como los Consejos de Cuenca tienen la obligación de favorecer el desarrollo sustentable (art. 13).

Sin embargo, al analizar la estructura y el diseño de la Ley se puede observar que no existe claridad en torno a cómo se habrá de lograr dicho desarrollo sustentable. La Ley de Aguas Nacionales tiene más bien una intención de controlar y gestionar el agua antes que lograr un desarrollo sustentable. Este concepto adquiere en la Ley un carácter retórico puesto que no se encuentra un diseño institucional que permita entender cómo se va a alcanzar dicho desarrollo.

Por lo que toca al problema específico del ámbito rural, la Ley cuenta con un capítulo específico inscrito en el Título Sexto que se refiere a los Usos de Agua. Dicho capítulo se subdivide en cinco secciones: Disposiciones Generales (art. 48 al 54); Ejidos y Comunidades (art. 55 al 57); Unidades de Riego (art. 58 al 63); Distritos de Riego (art. 64 al 75) y Temporal Tecnificado (art. 76 al 77). En ninguna de estas secciones existe una sola alusión al desarrollo sustentable, mucho menos al desarrollo rural. Se trata de artículos que están orientados a regular los derechos de explotación, las concesiones, las organizaciones de usuarios, los distritos de riego, pero en

ningún momento se hace referencia a la noción de desarrollo sustentable, mucho menos a la de desarrollo rural, que persiga una protección amplia, compleja e interdependiente de las necesidades y derechos de las comunidades en el campo. Se trata de un capítulo que persigue la gestión y administración de una forma de uso del agua que es la agrícola.

La posición anterior también se ve reflejada en el artículo 14 bis 5, donde se establecen los principios que sustentan la política hídrica nacional. En la fracción V de este artículo se señala como principio “la atención de las necesidades de agua provenientes de la sociedad para su bienestar, de la economía para su desarrollo y del ambiente para su equilibrio y conservación”. Como puede observarse, desde la identificación de los principios de la LAN, la idea de desarrollo queda fuertemente vinculada a la de la economía y no a la de la vida de las personas.

### **Tratamiento de los pueblos indígenas**

Por lo que se refiere a la relación que establece la Ley con las comunidades indígenas, basta señalar que en ningún artículo se hace alusión alguna a estas comunidades, como si no existieran en el país y como si no fueran ellas las que se encuentran asentadas en las principales cabeceras de las cuenca, más importantes y ricas en agua del país.

### **Reglamentación de la ley**

El reglamento de la LAN, sigue muy de cerca los lineamientos generales de la ley que reglamenta. Es una norma que no tiene ninguna perspectiva moderna en lo que toca al desarrollo y su preocupación principal es gestionar y controlar a los usuarios de agua en el país. Una circunstancia que exige mayor crítica es que dicho Reglamento fue creado para poder impulsar las políticas, programas y demás acciones de la administración en la materia. Como se señaló al inicio de este apartado, la LAN sufrió una profunda reforma en 2004 que la modificó de manera radical. A pesar de ello el reglamento nunca fue actualizado. La LAN, que tiene nueva vida a partir de 2004, continúa siendo reglamentada con el antiguo reglamento de 1992. Esto provoca serias inconsistencias jurídicas que le dificultan a la adminis-

tración poner en marcha aquellas instituciones, programas y proyectos establecidos en la Ley.

## Observaciones

Si bien es cierto que el agua hoy en México es tratada por la Ley como una prioridad (art. 7), el enfoque que domina en la LAN es el enfoque económico y de seguridad nacional. En ningún artículo se habla del agua como un bien común y mucho menos como un derecho fundamental. Y si bien tampoco en la Constitución hay un reconocimiento de este derecho, el legislador podría haberse apoyado en la Observación General núm. 15 para incluir este derecho en la LAN. Así lo hizo el legislador local en el Distrito Federal, quien sí reconoció el derecho fundamental al agua en la Ley de Aguas del Distrito Federal de 2003.<sup>14</sup>

Al desarrollar la LAN, el legislador no cumplió con el mandato constitucional establecido en diversas disposiciones del artículo 27 según las cuales es necesario tomar en cuenta como prioridad el bienestar y el aumento del nivel de vida de las personas y comunidades que se encuentran en el ámbito rural. En otras palabras, en la LAN no se encuentra un vínculo entre el agua y el desarrollo rural, ni hay referencia alguna al desarrollo como se entiende en este trabajo.

También interesa aquí destacar que la organización administrativa con base en el diseño de cuencas puede ser cuestionada desde el punto de vista jurídico debido a que no está prevista en la Constitución y supone un modelo de organización paralelo al régimen federal.

<sup>14</sup> En su artículo 5º señala que “toda persona en el Distrito Federal, tiene derecho al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico así como al suministro libre de interferencias [...]”.

# Ley General de Desarrollo Social<sup>1</sup>

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) tiene por objeto inicial generar condiciones igualitarias de desarrollo social, atendiendo a necesidades y problemáticas específicas de la población. En coherencia con este fin, podemos decir que la LGDS contiene cuatro principios rectores que dan sustento a la política de desarrollo social estatal.

En primer lugar, la ley señala como derechos indispensables para la existencia del desarrollo social: la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, la educación, el trabajo, la seguridad social y el derecho a la no discriminación (art. 6º LGDS). Como consecuencia de ello, nace el segundo principio, que se refiere a que el Estado se obliga a garantizar el pleno disfrute y ejercicio de estos derechos (arts. 1º, 11, 31, 67 LGDS) a todas las personas.

En tercer lugar, la LGDS determina que los instrumentos que permitirán alcanzar estos fines son los programas de desarrollo social que necesitarán de la destinación de recursos (art. 1º fr. VI, art. 2, art. 7, art. 11 fr. I, art. 13, art. 21, art. 22, art. 24, art. 26, art. 27, art. 28, art. 31, art. 32, art. 36, art. 38 fr. II).

Por último, pero no por ello menos importante, la LGDS señala que la participación social será fundamental en la política nacional de desarrollo, así como en la elaboración y ejecución de los programas de desarrollo social

<sup>1</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004.

(art. 1º fr. VII, art. 11 fr. IV, art. 38, art. 43, art. 44 fr. V, art. 45 fr. VI, art. 56 fr. II LGDS).

## Tratamiento de los derechos sociales

Es importante destacar que en nuestro país ha prevalecido –tanto en la apreciación estatal como en espacios académicos y teóricos– la teoría de que los derechos sociales (entre los que podemos enunciar el derecho al agua, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, etc.) deben ser entendidos sólo como líneas programáticas que interesan al Estado para orientar sus políticas públicas.<sup>2</sup>

Es decir, de acuerdo con esta teoría, los derechos sociales no son considerados verdaderos derechos fundamentales que deben ser garantizados y por tanto ejercidos de forma directa por la población, sino que solamente serán protegidos en la medida en que el Estado pueda destinar recursos públicos para su realización.

Una de las consecuencias de esta concepción es que los derechos sociales no pueden ser defendidos ante tribunales como el resto de los derechos denominados garantías individuales. En este sentido, resulta grave que no exista ningún tipo de mecanismo jurídico que permita proteger y exigir la garantía de derechos tan necesarios como lo son el derecho al agua, a la salud, a la alimentación, etc., aun cuando esta circunstancia pueda causar graves enfermedades o hasta la muerte de las personas.

Es necesario señalar que la concepción tradicional de los derechos fundamentales –es decir, la referente a la división entre derechos de primera, segunda, tercera y hasta cuarta generación– ha dado lugar a reafirmar que la garantía de los derechos sociales, al ser considerados parte de la segunda generación de derechos, pueden aplazarse y, más aún, su cumplimiento no puede ser exigido por los ciudadanos.

<sup>2</sup> Algunos de los autores que han mantenido esta postura son Ignacio Burgoa, José Campillo, Francisco Ramírez y Alberto Trueba Urbina. Véase Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Jueces y derechos sociales en México: apenas un eco para los más pobres”, *Revista Reforma Judicial*, núm. 6, julio-diciembre de 2005, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

La LGDS señala en su artículo 1º que su objeto es “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, por lo que entendemos que tales derechos son: derecho a la no discriminación (art. 1º constitucional), a la educación (art. 3º constitucional), a la protección de la salud (art. 4º constitucional), a disfrutar de una vivienda digna y decorosa (art. 4º constitucional), a un medio ambiente adecuado (art. 4º constitucional), a la alimentación infantil (art. 4º constitucional), al trabajo digno y socialmente útil (art. 123 constitucional) y a la seguridad social (art. 123 constitucional). Dichos derechos serán disfrutados “garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social” (art. 11 fr. 1).

Resulta importante señalar que en su conjunto la LGDS puede ser vista como un avance, debido a que sus disposiciones son un esfuerzo encaminado a generar mejores condiciones de vida en la población. Sin embargo, la visión pragmática de los derechos sociales permanece. La garantía y plena efectividad de estos derechos siguen siendo consideradas sólo en función de programas sociales de desarrollo. Por tanto, por un lado esta Ley propicia la cristalización de ciertas pautas que forman parte de los derechos sociales consagrados en nuestra Constitución, pero al mismo tiempo reproduce anacronismos que refuerzan la idea de privilegiar ciertos derechos sobre otros.

En este sentido, en la Ley pasa inadvertido el hecho de que los derechos sociales en nuestro país no son solamente los derechos consagrados en la Constitución, sino también aquellos que forman parte del PIDESC que México ratificó.

El PIDESC consagra diversos derechos, algunos de ellos están contenidos en nuestra Constitución, pero algunos aún no; por tanto, es indispensable señalar que además de los derechos (a la libre determinación, al trabajo, a fundar sindicatos, a la seguridad social, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y a la educación) que son reconocidos por nuestro máximo ordenamiento, el PIDESC también reconoce los derechos al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, a la alimentación y, de especial importancia para este trabajo, al agua.

Es necesario subrayar que al ratificar el Estado mexicano este instrumento internacional, aceptó voluntariamente las obligaciones de realizar

progresivamente estos derechos utilizando el máximo de los recursos disponibles en el país.

Por tanto, esta legislación debería adecuarse a los lineamientos del PIDESC y a la realidad social que enfrenta nuestro país y reconocer como derechos sociales además de aquellos consagrados en la Constitución, los contenidos en este ordenamiento internacional.

### **Manejo del agua y los recursos naturales**

La LGDS contiene escasas referencias al agua y los recursos naturales, aun así, es importante hacer notar que en la fracción IX de su artículo 19, se señala que se consideran prioritarios y de interés público “los programas y obras de infraestructura para *agua potable*, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano”.

Es conveniente insistir en que entre los derechos que la LGDS considera como fundamentales para lograr los fines del desarrollo social, no encontramos el derecho al agua, no obstante, éste se considera entre las acciones prioritarias de los programas de desarrollo social. Ello puede favorecer a la implementación de servicios básicos como es el agua potable, aunque debemos reiterar que si este recurso vital fuera considerado un derecho, se daría un respaldo importante a este tipo de normas.

Por tanto, la LGDS es manifiestamente adelantada en este rubro, pero aun así, no deja de presentar deficiencias en la concepción del agua, la cual sigue ocupando el papel de línea programática.

Por el contrario, la LGDS es muy enfática en derechos como la vivienda, la salud, la alimentación y el disfrute de un medio ambiente sano, derechos que, como ya lo hemos señalado en diversas ocasiones, tienen una estrecha relación con el derecho al agua; tanto que la OG 15 considera al agua como parte indispensable para la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, el cual incluye los derechos a la alimentación, a la vivienda y al vestido y de igual forma se considera asociado indisolublemente con el derecho al más alto nivel posible de salud.

Así, es posible tender un puente entre la OG 15 y la Ley que nos ocupa en el sentido de que la LGDS considera a estos derechos como indispensables

para lograr el desarrollo social y superar la pobreza (arts. 6º, 14 fr. I, 19, 36 LGDS), por lo que el derecho al agua tiene un papel fundamental para su consecución.

Por otro lado, la LGDS considera entre los principios rectores de la política de desarrollo social la protección del ambiente y de los recursos naturales de una manera sustentable, lo que permitirá “mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras” (art. 3º fr. VI LGDS).

De esta disposición se puede apreciar una contradicción en sus elementos: por un lado, la LGDS prioriza la protección de los recursos naturales –entre los que claramente encontramos el agua– para mejorar la calidad de vida de la población; por otro, estos mismos recursos naturales no sólo se entienden como bienes sociales indispensables para la vida, sino como mercancías para el aumento de la productividad.

Conviene insistir en que desde una perspectiva integral del desarrollo, los recursos naturales, y en especial los recursos hídricos, no deben ser considerados una mercancía. Hacerlo así propiciará que los mercados del agua continúen apoderándose del líquido dejando sin acceso a los sectores más vulnerables. Una noción de desarrollo basada en derechos debe considerar a los recursos hídricos como derechos que pueden ser exigibles por la población, ya que forman parte de bienes sociales indispensables para la vida y para la plena realización de otros derechos.

## **La idea de desarrollo en la ley**

A lo largo de la LGDS no se encuentra una definición de *desarrollo social*, pero al analizar sus preceptos podemos realizar algunas consideraciones en la materia.

En principio, el objeto de la LGDS se compone de varias partes que cobran importancia para comprender cuál es la concepción de desarrollo que plantea la Ley. Así, tenemos que la idea de desarrollo social se encuentra vinculada a diversos elementos, que finalmente conllevan a reconstruir dicha concepción.

Estos elementos, a nuestro juicio, son: la garantía del pleno ejercicio de los derechos sociales contenidos en nuestra Constitución (art. 1º fr. I, art. 6º,

art. 11 fr. I LGDS), la garantía de la prestación de los bienes y servicios que se encuentran comprendidos en los programas sociales (art. 1º fr. VI), el fomento de la participación social para elegir los medios de desarrollo (art. 1º fr. VII, art. 3º fr. I, art. 7, art. 11 fr. IV LGDS), la no discriminación (art. 2º, art. 11 fr. I LGDS), gozar de beneficios equitativos (art. 3º fr. III y art. 7 LGDS), la sustentabilidad (art. 3º fr. VI LGDS), la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas (art. 3º fr. VIII LGDS), la erradicación de la exclusión (art. 11 fr. I LGDS) y finalmente la elevación de los niveles de vida (art. 5º fr. VI LGDS).

Con base en todos estos elementos la idea de desarrollo que maneja la LGDS es amplia, y permite tener indiscutibles márgenes de acción. En primer lugar, interesa destacar que la Ley reconoce que no es posible la existencia del desarrollo individual ni social si los derechos básicos para tener una vida digna no son garantizados. La protección a estos derechos debe efectuarse sin discriminación, sin exclusión e incentivando la participación social. De esta forma, la LGDS constituye un gran avance en la legislación nacional al ampliar la concepción tradicional de desarrollo que todavía hoy prevalece en la mayoría de los ordenamientos, programas, planes e instituciones estatales.

Ahora bien, como ya lo señalamos, aunque la LGDS incorporó desde el principio una visión de desarrollo más incluyente que la legislación hasta entonces existente, y que finalmente favorece a los derechos sociales, ésta aún presenta inconvenientes fundamentales que deben ser atendidos.

En primer lugar, el catálogo de los derechos básicos para la consecución del desarrollo social debe ser ampliado a todos los derechos sociales que el Estado mexicano se ha comprometido a garantizar, ya sea a nivel local o internacional.

En segundo lugar, es necesario que la LGDS incorpore en sus lineamientos la teoría de la interdependencia de los derechos, la cual señala que al ser vulnerado un derecho fundamental, generalmente otros derechos se ven afectados. Como ejemplo podemos decir que el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado conlleva necesariamente a garantizar otros derechos, como el derecho al agua de calidad, que de no ser garantizado también se estaría vulnerando el derecho a la salud y a la alimentación. En este sentido, la trascendencia de que la legislación nacional, específicamente la LGDS, comience a incorporar esta visión interdependiente

de los derechos, conllevaría a consolidar la idea amplia e integral de desarrollo de la que ya hemos hablado en páginas anteriores, que se enfoca a garantizar *todos* los derechos necesarios para llevar adelante una vida digna y no sólo a garantizar derechos de forma aislada, ya que de ser así, otros tantos podrían verse vulnerados.

En tercer término, debemos resaltar que resulta innegable que el extender y construir un verdadero desarrollo social no es fácil, por lo que se advierte indispensable que este fin pretenda alcanzarse a través de la implementación de programas de desarrollo social tendentes a solucionar problemas específicos. Sin embargo, se hace necesario que en la LGDS se especifique que la creación y ejecución de programas de desarrollo social no exime de ninguna forma al Estado de sus obligaciones de garantizar a toda la población los derechos sociales, ya que éstos deben ser considerados como derechos fundamentales, no como líneas programáticas.

Por lo que toca a la problemática de desarrollo rural, nos interesa decir que en toda la LGDS hay una única alusión a la problemática rural en el artículo 29. En él se establece la obligación de identificar zonas de atención prioritaria que lleven a la instrumentación de acciones encaminadas a la protección de los derechos consagrados en esta Ley; sin embargo, no existe una noción de desarrollo rural que permita determinar lineamientos para resolver sus necesidades específicas.

Por ello, se considera necesario que la LGDS incluya la posibilidad de que los programas de desarrollo puedan extenderse a todas las personas que se encuentren en situaciones que puedan vulnerar alguno de sus derechos fundamentales y por tanto afecten las oportunidades de desarrollo que deben brindarse a toda la población.

Por otra parte, debemos señalar que también se hace necesaria la especificidad de la LGDS en cuanto a las formas de creación y aplicación de los programas de desarrollo social, ya que en ese sentido la Ley es parca y por tanto puede prestarse a controversias.

Como consecuencia de todo lo anterior, la operabilidad de la participación social consagrada en la LGDS se hace necesaria y cobra mayor importancia para consolidar los programas en cuestión, ya que son las propias personas y comunidades quienes saben qué derechos les están siendo vulnerados y cuáles son las prioridades en sus comunidades.

## **Tratamiento de los pueblos indígenas**

La LGDS es sucinta en las disposiciones relativas a los pueblos y comunidades indígenas. Así, en su artículo 3º señala que uno de los principios a los que deberá sujetarse la política de desarrollo social será la “libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades” y se les reconoce un “acceso preferente a sus recursos naturales”. De tal forma que podrán disponer de los recursos que se encuentran en los territorios que ocupan y habitan. Esta disposición se encuentra en concordancia con los lineamientos establecidos en la OG 15 que señalan que “los Estados Parte deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la subsistencia de los pueblos indígenas”, asimismo señala que el acceso de los pueblos indígenas a los recursos hídricos que se encuentren en sus tierras ancestrales será “protegido de toda transgresión [...] ilícita”.

## **Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social**

Este Reglamento no hace ninguna alusión específica al agua, por tanto sólo nos remitiremos a los lineamientos que permiten trazar algunos puentes entre el derecho al agua y otros derechos sociales. Así, tenemos que en su artículo 12, el Reglamento señala que el Programa Nacional de Desarrollo Social deberá incluir mínimamente un diagnóstico que contenga referencias a los niveles de pobreza, marginación, salud, alimentación, vivienda e infraestructura social básica, entre otros rubros. Por diversos argumentos arriba mencionados, todos ellos se relacionan directamente con el derecho al agua y los niveles de acceso y de calidad del recurso.

## **Observaciones**

Son casi nulas las referencias al agua dentro de los artículos de la LGDS, que es la ley más importante en materia de desarrollo. Menos aún se considera al agua como un derecho, todo ello a pesar de que la Ley fue promulgada en 2004, es decir, tiempo después de que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hubiera emitido la OG 15 sobre el derecho al agua.

Esto se traduce en la violación al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) dado que, de acuerdo con la interpretación que el propio Comité ha realizado de este instrumento, los Estados firmantes están obligados a producir una adecuación entre la legislación interna y el propio Pacto. Por tanto, es necesario adecuar nuestra legislación a los estándares internacionales con los cuales nuestro país se ha comprometido libremente.

Otro de los inconvenientes que presenta la Ley es que ésta continúa fomentando la visión tradicional de que los derechos sociales son sólo líneas programáticas que deben guiar las políticas estatales.



# Ley de Desarrollo Rural Sustentable<sup>1</sup>

Al ser emitida, esta ley abrogó las siguientes leyes: Ley de Distritos de Desarrollo Rural, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988, Ley de Fomento Agropecuario publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1981, y Ley de Desarrollo Rural aprobada el 27 de diciembre de 2000.

## Manejo del agua en la ley

Como su nombre lo indica, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) tiene como principio rector el desarrollo sustentable del sector rural, el cual se pretende alcanzar a través del fomento, la diversificación, el impulso y el desarrollo de las actividades económicas de este sector, para lo cual se establecen diversas medidas, acciones y políticas entre las que se encuentra el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales, incluyendo al agua.

El artículo 164 señala que la sustentabilidad es un criterio rector en el fomento a las actividades productivas, pues impulsa el uso racional de los recursos naturales, su preservación y mejoramiento, al igual que la viabilidad económica de la producción mediante procesos productivos socialmente aceptables.

<sup>1</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2001.

Como puede observarse, los recursos naturales –el agua entre ellos– son vistos como un instrumento para la productividad. La definición de éstos en la Ley es clara en este sentido, puesto que son “Todos aquellos bienes naturales renovables y no renovables susceptibles de aprovechamiento a través de los procesos productivos rurales y proveedores de servicios ambientales, tierras, bosques, recursos minerales, agua [...]”<sup>2</sup>

De esta forma, el cuidado, la conservación, el desarrollo, uso y aprovechamiento del agua adquiere importancia en tanto instrumento *fundamental* para la productividad y el desarrollo rural, y en consecuencia la Ley se enfoca a establecer diferentes mecanismos para garantizarla en este rubro.

Entre las medidas y acciones que se prevén se encuentran la inversión, la expansión, la modernización y la tecnificación de la infraestructura hidroagrícola; la conservación de suelos y aguas, el tratamiento de reuso de aguas y la tecnificación de distritos y unidades de riego (arts. 55, 81-85, 169 y 171).

Un ejemplo de esto es el artículo 82, que establece que en la programación de la expansión y modernización de la infraestructura hidroagrícola y de tratamiento para reuso de agua, serán criterios rectores su contribución a incrementar la productividad y la seguridad alimentaria del país, y a fortalecer la eficiencia y competitividad de los productores.

Como se desprende de los párrafos anteriores, el manejo del agua en la Ley tiene sólo un enfoque economicista ya que es un instrumento para garantizar la productividad basada en su explotación racional; únicamente se establecen mecanismos y medidas de modernización, tecnificación, expansión y conservación en cuanto a infraestructura para la distribución del agua para actividades rurales (agrícolas, forestales, ganaderas, etc.), pero no se prevé en ningún precepto mecanismo alguno que garantice a todas las comunidades, pueblos y sujetos rurales en general el ejercicio del derecho al agua, ya que de la lectura de los preceptos antes citados pareciera desprenderse que los sujetos rurales ya disponen de tal recurso y por ello sólo es necesario atender las condiciones y medidas para su uso y aprovechamiento.

<sup>2</sup> Artículo 3 fr. XXV.

Antes de ello debería reconocerse en la presente Ley el derecho al agua, del que se desprenden libertades como la de no sufrir cortes arbitrarios del suministro o no padecer la contaminación de los recursos hídricos; asimismo, tendría que considerarse el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del recurso.<sup>3</sup>

En este mismo sentido, para que el derecho al agua sea adecuado para la vida, dignidad y la salud de los sujetos rurales es necesario reconocerlo no sólo cuantitativamente, es decir, en cantidades volumétricas y tecnológicas –como se contempla en la LDRS–, sino también como un bien social y cultural. Este recurso no sólo tiene que ver con la productividad de los sujetos rurales, puesto que también dependen de él relaciones sociales y culturales que los cohesionan o que tienen que ver con su existencia como colectivos.

Además, este derecho debe reconocerse y garantizarse tanto a nivel individual como colectivo, así como para uso doméstico y personal y para fines agrícolas, ya que de esto depende el ejercicio de otros derechos como el de una alimentación adecuada, la salud, la vida, etc.<sup>4</sup> Asimismo, se debe facilitar y garantizar el suministro necesario de agua a quienes no disponen de recursos y adoptar medidas para que las zonas rurales desfavorecidas tengan acceso al agua de calidad.<sup>5</sup>

Dentro de la sustentabilidad de la producción rural, la Ley establece una serie de medidas y obligaciones para el Gobierno Federal, los gobiernos locales y los municipales para que dentro de los procesos productivos se haga un uso racional del agua y se conserve este recurso. Así, por ejemplo, se establece la obligación de fomentar los procesos de producción más adecuados para la conservación y mejoramiento de las tierras y el agua; de generar una cultura del agua; de que los programas de tecnificación del riego den atención prioritaria a las regiones en las que se registre sobreexplotación de los recursos hidráulicos subterráneos o degradación de

<sup>3</sup> Observación General núm. 15 parte II del contenido normativo del derecho al agua, punto 10.

<sup>4</sup> Derechos fundamentales del ser humano reconocidos en diferentes instrumentos internacionales ratificados por México.

<sup>5</sup> Observación General núm. 15 puntos 5 y 16.

la calidad de las aguas; y de que se adopten tecnologías de producción que optimicen el uso del agua.<sup>6</sup> Sin embargo, dentro de los criterios de sustentabilidad es importante que se establezcan las obligaciones que de este derecho se derivan en cuanto a la protección, explotación y conservación del agua no sólo aplicables a los sujetos rurales, sino también frente a terceros (empresas privadas, etc.), de manera que no se vulnere el ejercicio de este derecho por causas de contaminación, de distribución inequitativa o de injerencias ilícitas.

### **Concepción de desarrollo rural**

La citada Ley conceptualiza el desarrollo rural como

El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.<sup>7</sup>

El bienestar social es la satisfacción de las necesidades materiales y culturales de la población, incluidas, entre otras, seguridad social, vivienda, educación, salud e infraestructura básica (art. 3 fr. VI).

Un principio fundamental del desarrollo rural en esta Ley es el manejo sustentable de los recursos naturales –el agua entre ellos– como instrumento para el desarrollo de la productividad. El artículo 11 establece en este sentido que

Las acciones para el desarrollo rural sustentable mediante obras de infraestructura y de fomento de actividades económicas y de generación de bienes y servicios dentro de las cadenas productivas en el medio rural, se realizarán con criterios de preservación, restauración, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad, así como la prevención y mitigación del impacto ambiental.

<sup>6</sup> Artículos 165, 168 y 169, LDRS.

<sup>7</sup> Artículo 3, fracción XIV, LDRS.

Las medidas, mecanismos e instrumentos para alcanzar este manejo sustentable estarán a cargo del Estado, ya que uno de los objetivos de esta Ley es garantizar el *papel rector de éste* (art. 1), así que el sujeto activo para alcanzar el desarrollo rural es el Estado, aunque con la participación de los sujetos rurales,<sup>8</sup> en los términos que establece la misma ley.

Dentro de las medidas y acciones, la citada Ley pone énfasis en aquellas destinadas a las actividades económicas –agropecuarias y no agropecuarias– con el objeto de hacerlas más productivas, rentables, eficientes, competitivas y diversificables,<sup>9</sup> en el entendido de que esto permitirá a la población rural tener acceso a una mejor *calidad de vida*. A pesar de las referencias al desarrollo social y al bienestar social, esta norma tiene un enfoque productivista. Sus preocupaciones se enmarcan en un ámbito económico, incluso en el capítulo XV referente al bienestar social y atención prioritaria a zonas marginadas, el fomento a la productividad es determinante para contrarrestar la alta marginalidad (art. 159).

La premisa de la que se parte es la búsqueda de mayor desarrollo como sinónimo de elevación en el aspecto económico a través de mayor productividad, rentabilidad, eficiencia, diversificación y competitividad de los procesos productivos y no productivos, que supuestamente conlleva a mayor ingreso y calidad de vida. Un claro ejemplo de esta perspectiva aparece en el artículo 32 segundo párrafo, donde se señala que

Las acciones y programas que se establezcan para tales propósitos se orientarán a incrementar la productividad y la competitividad en el ámbito rural, a fin de fortalecer el empleo y elevar el ingreso de los productores; a generar condiciones favorables para ampliar los mercados agropecuarios; a aumentar el capital natural para la producción, y a la construcción y consolidación de empresas rurales.

<sup>8</sup> El artículo segundo establece que son sujetos de esta Ley los ejidos, las comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural.

<sup>9</sup> Este enfoque se puede constatar en los artículos 4, 5, 7, 32 y todos los referentes a medidas de infraestructura hidroagrícola, reconversión, tecnificación y transferencia tecnológica.

Si bien es cierto que también en la Ley se establecen lineamientos programáticos para impulsar de una manera “integral” los factores del bienestar social (art. 154),<sup>10</sup> es preciso anotar que éstos se prevén de una manera parcial debido a dos situaciones: la primera es que éstos, aunque no son restrictivos sino enunciativos, determinan los programas que deben llevar a cabo los diferentes niveles de gobierno y no permiten a las poblaciones, pueblos y comunidades rurales establecer sus necesidades y problemáticas específicas; y la segunda es que la ley no reconoce derechos sociales sino *factores de bienestar social*, lo que conlleva a prever lineamientos que garantizan parte de los derechos sociales y no su totalidad, además de que al ser sólo lineamientos programáticos, es el Estado quien determina cuáles se llevan a cabo y cuáles no, y no pueden ser exigibles en su totalidad por los sujetos a quienes van dirigidos, lo que puede llevar a una insatisfacción de sus necesidades básicas y a la vulneración de sus derechos sociales, mismos que deben ser garantizados de manera integral e interdependiente.

A esta insuficiencia es necesario agregar que sin el reconocimiento del derecho al agua no es posible garantizar los demás derechos. De aquí que sea ineludible el reconocimiento del derecho al agua en esta Ley cuyo principal objeto es fomentar el desarrollo del sector rural, ya que si no parte de una visión interdependiente de los derechos, no sólo sociales, sino también culturales y políticos —como es el caso de la autonomía de los pueblos indígenas—, no se garantiza el desarrollo que requieren los sujetos rurales conforme a sus necesidades, particularidades y capacidades.

## **Tratamiento de los pueblos y comunidades indígenas**

La LDRS reconoce una serie de elementos de los pueblos y comunidades indígenas dentro del tema de desarrollo rural y les da un trato diferenciado debido al grado de vulnerabilidad y a su diferencia cultural. Por ejemplo, establece que el Programa Especial Concurrente fomentará el impulso a la

<sup>10</sup> Como la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social, la alimentación, la vivienda, la equidad de género, la atención a los jóvenes, a personas de la tercera edad, a grupos vulnerables, a jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación.

cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, reconociendo de manera expresa que estos pueblos tienen una cultura diferenciada al resto de la población rural, formas particulares de organización social y capacidad productiva propia.<sup>11</sup>

Otro punto importante es que se reconoce que estos pueblos tienen prácticas y conocimientos tradicionales vinculados al aprovechamiento de los recursos naturales,<sup>12</sup> por lo que la capacitación y asistencia debe llevarse a cabo aprovechando su conocimiento, respetando sus usos y costumbres, tradición y tecnologías; esto implica que estos pueblos y comunidades tienen formas propias de acuerdo a su cultura y cosmovisión para cuidar, conservar, aprovechar y usar los recursos naturales, entre ellos el agua.

En el mismo sentido, se establecen medidas para incorporar cambios tecnológicos en los procesos de producción de estos pueblos ya que se deberán hacer de acuerdo a la cultura y recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>13</sup>

Si bien representa un gran avance el hecho de que se incorporen estos elementos en la Ley, es importante también que se reconozca la capacidad de los pueblos indígenas para determinar su desarrollo conforme sus prioridades e intereses. No es suficiente que se prevea que estos pueblos tienen conocimiento, técnicas, formas para aprovechar y conservar los recursos naturales y capacidad productiva, o que se establezcan medidas de respeto a su cultura, sino también es necesario que se reconozcan como sujetos activos de su desarrollo, lo que no implica deslindar al Estado de sus obligaciones sino establecer relaciones de coordinación y corresponsabilidad.

Lo mismo pasa con el impulso de programas y políticas previstos para garantizar algunos factores de bienestar social de manera integral y prioritaria, como la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, la equidad de género y, de manera específica y especial, los derechos de los pueblos indígenas y la cultura (art. 157), lo cual sin duda es necesario por el alto grado de marginalidad en el que encuentran algunos de estos pueblos; sin embargo, esta situación no excluye al Estado de la obligación de respetar

<sup>11</sup> Artículo 15 fr. XII, LDRS.

<sup>12</sup> Artículo 52, LDRS.

<sup>13</sup> Artículo 56 fr. V, LDRS.

otros derechos como la autonomía, la determinación de su propio desarrollo social, económico y cultural, y la consulta y participación conforme sus instituciones y procedimientos, establecidos algunos de ellos en la Constitución y otros en el Convenio 169 de la OIT, que es parte de nuestro ordenamiento interno.

## **Observaciones**

Esta Ley parte de una visión productivista del desarrollo ya que enfoca su atención en las actividades productivas de los sujetos rurales, esto a pesar de que establece también ciertos mecanismos para garantizar algunos derechos sociales como la seguridad social, la vivienda, la educación y la salud.

En este sentido, regula el aprovechamiento y uso sustentable y racional de los recursos naturales, entre ellos el agua, ya que son un elemento indispensable para garantizar la productividad. Sin embargo, es imprescindible que el sistema jurídico mexicano trate el tema del agua no sólo como un recurso o instrumento necesario para la producción o como un recurso ambiental, sino también como un factor indispensable para la supervivencia de las personas, sus culturas y su bienestar social integral, es decir, es importante que sea visto como un derecho fundamental para todos. De aquí la necesidad de que se consagre el derecho humano al agua en la Constitución y en la legislación, tomando en consideración que ya ha sido reconocido en normas internacionales firmadas y ratificadas por el Estado mexicano.

Además, para que se garanticen los otros derechos sociales como la salud, la alimentación, etc., el Estado debe consagrarlos de una manera integral e interdependiente a fin de alcanzar un desarrollo no sólo económico, sino social y cultural.

# Ley Agraria<sup>1</sup>

## Manejo del agua en la ley

La Ley Agraria es la ley reglamentaria al artículo 27 constitucional cuya última reforma se produjo el 3 de enero de 1992.

Dicha reforma modificó, entre otras cosas, el régimen de la propiedad de tierra y los derechos sobre el agua facilitando la privatización de dichos bienes para abrir los mercados de tierras y de agua. Esto conllevó a una serie de modificaciones legislativas, entre ellas la promulgación en febrero del mismo año de la nueva Ley Agraria.<sup>2</sup>

El artículo 27 hace referencia a tres temas referentes al agua que interesa destacar en este apartado: *a)* su propiedad; *b)* la facultad de regulación del uso y el aprovechamiento común en comunidades o ejidos; y *c)* su restitución a través de la justicia agraria.

En consecuencia con lo anterior, la Ley Agraria se enfoca principalmente a establecer la forma de organización y funcionamiento de los sujetos agrarios,<sup>3</sup> a determinar los diferentes regímenes de la tierra, y a reglamentar

<sup>1</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992.

<sup>2</sup> Para profundizar en el tema, véase Carlos Durand Alcántara *et al.*, *Crítica a la nueva ruralidad en el marco de la era neoliberal (su visión socio jurídica)*, México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, 2001.

<sup>3</sup> Basta analizar la estructura de la Ley Agraria, cuyos títulos se ordenan de acuerdo al sujeto agrario: ejidos comunidades, sociedades rurales, pequeñas propiedades y sociedades

la justicia agraria; el tema del agua queda, por tanto, marginado. En materia de agua, esta Ley resulta limitada y difusa, y para la regulación de este recurso remite a la Ley de Aguas Nacionales.

Los temas relacionados con la regulación del agua son los siguientes:

- a) Establece el mecanismo de restitución del agua cuando las comunidades y ejidos son privados de tal elemento ilegalmente, el cual se hará efectivo a través de la justicia agraria en los términos que establece la citada ley (art. 49 de la Ley Agraria).
- b) Menciona el derecho de aprovechamiento y uso del agua, específicamente de los ejidos, según la modalidad del uso de la tierra (parcela o tierras comunes).<sup>4</sup>
- c) Prevé el valor económico del agua en su uso y aprovechamiento ya que los ejidos están obligados a cubrir las tarifas correspondientes, pero para sus modalidades de uso y aprovechamiento remite a la Ley de Aguas Nacionales. El artículo 53 establece que “La distribución, servidumbres de uso y de paso, mantenimiento, contribuciones, tarifas, transmisiones de derechos y demás aspectos relativos al uso de volúmenes de agua de los ejidos estarán regidas por lo dispuesto en las leyes y normatividad de la materia”.

De lo anterior se desprenden con claridad dos puntos importantes: *a)* la desvinculación del tema del agua y de la tierra en el sector agrario, contraria a la noción de que ambos son recursos naturales esenciales para las actividades agrarias y para la vida de las personas del sector rural y, en este sentido, su goce es fundamental para que la comunidad rural pueda en primer término existir y después desarrollarse en el campo, no sólo económica, sino también social y culturalmente;<sup>5</sup> y *b)* el trato del agua en su uso y aprovechamiento como una mercancía y no como un bien público o colectivo.

---

propietarias de tierras agrícolas, forestales y ganaderas, de los cuales derivan otros sujetos como los avecindados, etc. En cada uno de estos títulos la Ley regula la forma de régimen de la tierra y sus formas de uso y aprovechamiento.

<sup>4</sup> Los artículos 52 y 56 de esta Ley establecen los supuestos y mecanismos del aprovechamiento común del agua.

<sup>5</sup> Un ejemplo de ello es la situación actual en el campo, donde la falta de tierras de buena calidad, de elementos materiales y económicos (como los subsidios), así como la escasez de

Un antecedente de la visión de integralidad de estos recursos es la que se plasmó en el artículo 27 de la Constitución de 1917 y que perduró hasta antes de la reforma de 1992.

En dicho artículo se establecía la obligación de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación como principio de equidad en la distribución de la riqueza, ante lo cual se determinaba tomar medidas necesarias para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les fueran necesarias y, en congruencia, se regulaba el *derecho* a la dotación de agua a las rancherías, pueblos y comunidades que carecieran de aguas y tierras, o que no las tuvieran en cantidades suficientes para las necesidades de su población. Por su parte, el texto anterior a la reforma de 1992 establecía en su fracción X que a los pueblos que carecieran de ejido porque no pudieron lograr su restitución, por no poder identificarlos o porque fueron enajenados, se les dotaría de tierra y aguas suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de su población.

De la misma manera, se establecía el derecho de todas las corporaciones que guardaran el estado comunal de disfrutar de manera común las tierras, aguas y bosques que les pertenecieron o que se les restituyeron.<sup>6</sup>

Como puede observarse, la visión de tierra y agua como elementos indispensables e interdependientes para el sector rural se plasmaban en este precepto jurídico, así como la garantía del derecho al acceso y disposición al agua de las comunidades y ejidos que no la poseían o no les era suficiente a través de la dotación y la restitución. Por tanto, se establecía el derecho al agua como un derecho colectivo de los sujetos rurales.

De todo ello, en la Ley que se analiza sólo se rescató la restitución de tierras o aguas a través de la justicia agraria, tal y como se prevé en el artículo 49 como un mecanismo para tener acceso al agua, derogándose su dotación.

---

fuentes de empleo han llevado a un número significativo de la población rural a emigrar a otras ciudades tanto del país como del extranjero, teniendo como consecuencia la ruptura de vínculos sociales y culturales dentro de las comunidades.

<sup>6</sup> Estos presupuestos se plasman en el texto original de la Constitución de 1917 y perduran a pesar de las subsiguientes reformas hasta la reforma de 1992. Para analizar los textos véase *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y la soberanía del pueblo mexicano. De las garantías individuales, artículo 27*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990.

De esta forma, no se establece ni el derecho ni los mecanismos que garanticen el acceso y disposición del agua de los diferentes sujetos de la ley, especialmente de los más vulnerables y marginados, como los ejidos y las comunidades, sino que sólo se hace mención al derecho a su aprovechamiento y uso refiriéndose únicamente a los ejidos.

Frente a lo anterior cabe insistir que el reconocimiento del derecho al agua<sup>7</sup> es fundamental, ya que de ello depende la posibilidad de que muchas comunidades se doten de sus propios medios de subsistencia, tal como lo establece la OG 15. Por ello la citada observación establece como objetivo evitar el hambre y las enfermedades a través de la dotación de recursos hídricos de calidad. Dicha observación reconoce la importancia de “garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada” y “un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación”.<sup>8</sup>

De este derecho se desprenden además una serie de obligaciones del Estado, como respetar, proteger y garantizar el suministro necesario de agua a quienes no disponen de recursos; adoptar medidas para que las zonas rurales desfavorecidas tengan acceso a servicios de suministro de agua de calidad; y proteger las fuentes tradicionales de agua de las zonas rurales.<sup>9</sup>

## **El uso personal y doméstico del agua**

Interesa destacar que en la Ley no se hace referencia directa al tema del agua para uso doméstico. Los preceptos jurídicos al respecto son vagos. Se establece en ellos que el uso y aprovechamiento de las “aguas ejidales corresponde a los propios ejidos y a los ejidatarios, según se trate de tierras comunes o parceladas”.<sup>10</sup> Cuando el uso del agua sea común se hará conforme el reglamento interno del ejido o ateniendo a sus costumbres.<sup>11</sup> Pero la Ley

<sup>7</sup> Consagrado en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 11 y 12.

<sup>8</sup> Observación General núm. 15, punto 7.

<sup>9</sup> Observación General núm. 15, punto 16.

<sup>10</sup> Artículo 52 de la Ley Agraria.

<sup>11</sup> Artículo 55 de la Ley Agraria.

no precisa si se refiere a su uso y aprovechamiento para actividades agrícolas (como sí lo establece el artículo 54 al hablar de distritos o sistemas de riego), o también para el uso personal y doméstico.

## **Concepción de desarrollo rural**

La Ley Agraria es parca en el tema del desarrollo del sector rural. En su artículo cuarto establece la obligación del Ejecutivo de promover el “desarrollo integral y equitativo”; sin embargo, al igual que la LDRS, tiene un enfoque productivista ya que los instrumentos, medidas, acciones y políticas se enfocan a desarrollar, impulsar y hacer más eficientes y competitivas las diversas actividades agropecuarias del sector rural (arts. 5 y 6 de la ley Agraria y 4, 5 y 7, entre otros, de la LDRS).

Esto a pesar de que en el artículo 4° arriba citado se promueve el desarrollo a través del “fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional [...]”; sin embargo, en el artículo 6, donde se establece la obligación de las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal para llevar a cabo acciones productivas concretas a fin de impulsar el desarrollo rural, sólo se enuncia de manera general la obligación de prever acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural, lo que hace de éste un precepto meramente enunciativo.

Dentro de este enfoque de desarrollo productivo se incluye también el criterio de sustentabilidad como un principio básico en la explotación de los recursos naturales. En este sentido, el artículo 5° establece la obligación de las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal de fomentar el cuidado y conservación de los recursos naturales y promover su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico.

Desde esta perspectiva de desarrollo rural se entiende que el mejoramiento de la calidad de vida se garantiza a través del desarrollo económico, es decir, también parte de la idea de la disponibilidad de mayores bienes económicos a través de la productividad, la competitividad y la eficiencia de las actividades agrícolas; sin embargo, en la Ley no se prevé la garantía de otros derechos sociales de manera interdependiente, ya que se

considera que si los sujetos rurales tienen una mayor productividad tendrán acceso a una mejor calidad de vida y bienestar social.

En el caso específico del agua, ésta es vista sólo como un instrumento o medio para la productividad de las actividades económicas agrarias (recurso natural productivo), ya que la normatividad y protección está dirigida a impulsar medidas para su uso y aprovechamiento. En ningún artículo de la Ley se establece de manera expresa el derecho de los sujetos rurales a tener acceso y disponer de ella tanto para uso agrícola como para uso doméstico en el caso de que se carezca, no sea suficiente o sea inaccesible, además de que no es regulada como un bien social y cultural.

De manera que para pensar en elevar la calidad de vida de los sujetos o su desarrollo se debe partir de un verdadero goce y reconocimiento de los derechos desde una visión interdependiente de éstos, ya que la garantía de cada derecho social depende de los otros.

## **Tratamiento de los pueblos y comunidades indígenas**

En primer lugar, es necesario señalar la improrrogable adecuación de la Ley Agraria a la reforma constitucional del 2001,<sup>12</sup> puesto que el artículo que regula el tema indígena es el artículo segundo, y no el cuarto como lo expresa la presente Ley.<sup>13</sup>

Por lo que se refiere al tema indígena en relación con sus recursos naturales, especialmente el agua, es importante destacar que éste no está presente. En la Ley sólo se establece la obligación de proteger las tierras que corresponden a los grupos indígenas en los términos del artículo 4° y fracción VII del artículo 27 constitucional. Frente a esto es necesario mencionar que para proteger los recursos naturales, entre ellos el agua, es indispensable proteger previamente el territorio indígena, que, como lo establece el artículo 13 del Convenio 169, incluye las tierras y el territorio, es decir, todo aquello “[...] que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos

<sup>12</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto del 2001.

<sup>13</sup> Artículo 106. Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4 y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional.

interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”. En este sentido, el territorio no es sólo el pedazo de tierra que ocupan como parcelas, habitación y tierras comunales, como lo establece la Ley, sino que incluye una extensión mucho más amplia que los pueblos utilizan para realizar sus actividades tradicionales y de subsistencia.

Además, en ejercicio de su derecho de autonomía, los sujetos activos de dicha protección son los propios pueblos y comunidades indígenas en coordinación con el Estado. En este sentido, el artículo 7 numeral 2 del Convenio 169 de la OIT establece que los gobiernos deberán tomar medidas en cooperación con los pueblos interesados para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Es por esto que la OG 15 obliga al Estado a instrumentar medidas para garantizar el acceso de estos pueblos al agua en sus tierras ancestrales y a que ésta sea protegida de toda trasgresión y contaminación ilícitas. Se reconoce asimismo que los Estados deben facilitar recursos para que los pueblos indígenas planifiquen, ejerzan y controlen su acceso al agua; y aunque en esta observación al Estado se le otorga un papel más activo, también se reconoce la capacidad de los pueblos indígenas para hacerse cargo del agua ya que ello está implícito cuando se habla de la planificación y control de sus recursos.

## **Observaciones**

La citada Ley carece de un enfoque integral en la regulación del agua y de la tierra como elementos indispensables para la supervivencia del sector rural y su desarrollo.

Esto significa que, además de haber cambiado el régimen de la tierra, abriendo las posibilidades para su privatización, tampoco se protege ni se garantiza el derecho a la tierra y al agua como elementos interdependientes para las comunidades, pueblos y ejidos.

De esta manera, sólo se prevé el derecho al aprovechamiento y uso del agua y no el derecho a su acceso y disposición, y se limita a regular este derecho para los ejidos dejando fuera a todos los demás sujetos agrarios.

Además, al establecer sólo la regulación de su aprovechamiento y uso se hace referencia al agua como un bien económico y no como un bien

social y cultural, ya que se prevé su valoración económica omitiendo crear instrumentos y mecanismos que garanticen a los sujetos rurales no sólo gozar sino también disponer del agua y de la tierra de manera común, no sólo para sus actividades agrícolas, sino también para uso cotidiano y doméstico y demás actividades culturales o tradicionales.

A esto es preciso agregar la importancia del reconocimiento del derecho al agua no sólo como un derecho individual sino colectivo, tal y como se estableció en el artículo 27 de la Constitución de 1917 y posteriores hasta antes de la reforma de 1992.

# Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable<sup>1</sup>

## Manejo del agua en la ley

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) derogó a la Ley Forestal de 1992, incluyendo los criterios de sustentabilidad en materia forestal.

Esta Ley trata el tema del agua a partir de los siguientes supuestos:

- a) Hace referencia al agua como recurso natural considerándola como parte de los “recursos asociados”, es decir, como un recurso que coexiste en relación de interdependencia con los recursos forestales (art. 7 LGDFS).

El artículo primero establece que la Ley tiene por objeto “[...] regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos [...]”.

En esta relación de interdependencia, el agua es un recurso indispensable para la conservación, mantenimiento y desarrollo de los ecosistemas y recursos forestales, así como para su aprovechamiento y uso en las actividades forestales como la

<sup>1</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de febrero de 2003. Última reforma publicada DOF 26-12-2005.

silvicultura, considerada en la LDRS dentro de las actividades agropecuarias del sector rural.

Desde esta perspectiva, los recursos naturales, entre ellos el agua, son concebidos como elementos o instrumentos necesarios dentro de los procesos productivos de las actividades forestales, por lo que su preservación, conservación, aprovechamiento, uso y manejo de manera sustentable cobra importancia.

El agua considerada como recurso natural tiene dos funciones consecutivas: *a)* la conservación de los recursos forestales (arts. 126 y 127), y *b)* su aprovechamiento para el desarrollo y mejoramiento de la productividad de las actividades forestales (arts. 34 fr. I y 144). La LDRS define a los recursos naturales—entre los que se encuentra el agua— como todos aquellos bienes renovables y no renovables que son susceptibles de aprovechamiento a través de procesos productivos y son proveedores de servicios (o beneficios) ambientales.

- b) La Ley establece que el agua es un servicio ambiental<sup>2</sup> proporcionado por los ecosistemas forestales. El artículo 7 fracción XXXVII de la LGDFS prevé como parte de estos servicios la provisión del agua en calidad y cantidad.

Dentro de sus objetivos generales se encuentra el impulso de la silvicultura y el aprovechamiento de los recursos forestales para que contribuyan con bienes y servicios (art. 2 fr. II y III).

La Ley prevé varios lineamientos y acciones que deben llevar a cabo las instituciones y niveles de gobierno en sus competencias correspondientes para la conservación, recuperación y desarrollo de los recursos forestales para que cumplan con su función de conservar los suelos y las aguas, para beneficiar la recarga de cuencas y acuíferos, la captación de recursos hídricos, así como asegurar la permanencia y calidad de los bienes y servicios (art. 3 fr. VIII, 13 fr. X, 28, 30 fr. V y VII y 33 fr. I y VIII). Sin embargo, dirige tales

<sup>2</sup> La Ley de Desarrollo Rural Sustentable define servicios ambientales como sinónimo de beneficios ambientales al establecer que son los beneficios que obtiene la sociedad de los recursos naturales, tales como la provisión y calidad de agua.

esfuerzos al aseguramiento de las actividades productivas y al desarrollo del mercado de bienes y servicios tanto en el ámbito nacional como internacional, mas no a garantizar que esos beneficios ambientales y recursos naturales se enfoquen al cumplimiento del derecho al agua.

Si bien se declara de utilidad pública la conservación, protección y restauración de los ecosistemas forestales y sus elementos, así como las obras destinadas a la conservación y protección de bienes y servicios ambientales (art. 4) y se establece que éstos son bienes públicos (art. 30 fr. VII), de manera contradictoria también se les considera como un bien económico puesto que dentro de los criterios económicos obligatorios de la política forestal se establece su valoración.

- c) Prevé la conservación de los ecosistemas forestales, y el aprovechamiento, uso y manejo de los recursos forestales y asociados como impulso de la preservación, conservación y mejoramiento del medio ambiente y el equilibrio ecológico (art. 3 fr. IV).

De este modo, la política de desarrollo forestal debe tener congruencia con la política ambiental y orientarse al mejoramiento ambiental del territorio nacional y sus recursos, entre ellos el agua (art. 16 fr. I y 33 fr. I). Para ello existe un régimen de protección del agua como recurso natural cuando las actividades forestales lo afecten (art. 129), y se establece una serie de medidas de protección, por ejemplo, la negación de autorización de uso de suelo cuando se comprometa la calidad de agua o la disminución de su cantidad, así como la implementación de vedas, entre otras (arts. 100 y 117).

## **Las cuencas hidrológico-forestales**

Las cuencas hidrológico-forestales se definen en la LGDFS como “la unidad de espacio físico de planeación y desarrollo que comprende el territorio donde se encuentran los ecosistemas forestales y donde el agua fluye por diversos cauces y converge en un cauce común, constituyendo el componente básico de la región forestal, que a su vez se divide en subcuencas y microcuencas” (art. 7 fr. XI).

Éstas desempeñan un papel importante en las regiones forestales. Son instrumentos que determinan a los ecosistemas y recursos forestales, así como los bienes y servicios ambientales que se derivan de éstos, puesto que son la fuente de suministro de agua. Por ello, la LGDFS establece que son la base geográfica de la zonificación de los terrenos forestales y preferentemente forestales (arts. 48 y 112). Sin embargo, no se establecen formas de gestión que garanticen el acceso asequible de los propietarios, poseedores, usuarios y usufructuarios de dichos terrenos, ni la distribución equitativa de los recursos hídricos. El enfoque se dirige a la construcción, diversificación o ampliación de dicha infraestructura para mejorar la productividad.

Al igual que la LDRS, la LGDFS parte de una visión productivista al considerar a la infraestructura hidrológica como un instrumento indispensable para el mejoramiento de la eficiencia, competitividad y productividad. En esta última se establece que los tres niveles de gobierno, a través de sus autoridades competentes, promoverán el desarrollo de infraestructura para el desarrollo forestal de obras hidráulicas y de conservación de suelos y aguas, así como su ampliación, modernización e impulso, todo ello procurando que causen el menor daño a los ecosistemas forestales (arts. 144, fr. II y III, 145 y 154).

## **Formas de gestión**

Referente a la gestión del agua, lo único que expresa la LGDFS es que dentro de los principios rectores de la política forestal se deben establecer procesos de gestión y formas de manejo integral de los recursos naturales, a fin de “asegurar la permanencia y la calidad de los bienes y servicios ambientales derivados de los procesos ecológicos”, así como también debe asumirse la “interdependencia de los elementos naturales” (art. 30 fr. V). Además, establece que las gestiones de las actividades forestales deben orientarse hacia el mejoramiento ambiental del territorio nacional que conlleve a la defensa de cursos de agua (art. 33 fr. I).

Se reconoce el derecho de los ejidos, comunidades, pueblos indígenas, sociedades de pequeños propietarios u otras personas morales relacionadas con el manejo forestal, a crear un comité u órgano técnico

auxiliar,<sup>3</sup> pero se limita a la gestión y manejo de aprovechamientos forestales y de plantaciones forestales comerciales, así como a la ejecución y evaluación de los programas de manejo forestal (art. 100).

## La concepción de desarrollo rural

La LGDFS hace referencia al desarrollo forestal sustentable, el cual tiene como prioridad el impulso del mejoramiento del nivel de vida y del bienestar social de los propietarios o poseedores de terrenos forestales o preferentemente forestales y de sus comunidades (art. 2).

Sin embargo, al igual que en la LDRS, los medios fundamentales por los que el Estado pretende llegar al desarrollo forestal se basan en el manejo integral y en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en los procesos productivos de las actividades agropecuarias (específicamente de las actividades forestales), y en la generación de bienes y servicios ambientales para asegurar una mejor calidad de vida. De manera que los recursos asociados a los ecosistemas y recursos forestales —entre ellos el agua— son visualizados como base o instrumento de los procesos productivos y como parte de los beneficios o servicios ambientales.

En este sentido, el artículo 34 de la LGDFS, en sus fracciones XI y XIII, establece que dentro de los criterios obligatorios de la política forestal están los de carácter económico, cuyo objeto es la “diversificación productiva en el aprovechamiento de los recursos forestales y asociados” y “la valoración de los bienes y servicios ambientales”. Dentro de las medidas que incentivan el cumplimiento de la política forestal se prevé el diseño, desarrollo y aplicación de instrumentos económicos que busquen “El desarrollo y aplicación de sistemas de extracción y aprovechamiento y el fomento que aumenten productividad y minimicen los impactos al ecosistema y promuevan la conservación y mejoramiento del bosque, el agua y el suelo”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Conforme a los usos y costumbres para comunidades indígenas, en tanto las comunidades agrarias deben apegarse a la Ley Agraria.

<sup>4</sup> Artículo 139 fracción XVII de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Esta perspectiva productivista no prevé la visión de interdependencia de los derechos sociales, incluyendo el agua, como fundamento de una calidad o nivel de vida adecuado.

Por su parte, la OG 15 determina que el desarrollo debe partir del reconocimiento y garantía de los diversos derechos sociales, económicos y culturales que se establecen en la normatividad internacional de manera interdependiente, y en consecuencia es necesario que el derecho al agua sea reconocido y garantizado para asegurar un nivel de vida adecuado y un mayor bienestar social.

### **Tratamiento de los pueblos y comunidades indígenas**

Respecto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas se prevé como uno de los objetivos de la Ley, respetar el derecho a su uso preferente de los recursos y zonas forestales que ocupan y habitan de acuerdo con el artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normatividad aplicable (arts. 1 y 2 fr. V).

También se reconocen sus formas de conservación, protección y aprovechamiento de los ecosistemas forestales (el agua como parte de éstos, ya sea como recurso asociado o como servicio ambiental) de acuerdo a sus conocimientos, experiencias y tradiciones (art. 30 fr. II), y se establece un trato diferente en los objetivos, lineamientos y acciones de la ley para el impulso de su desarrollo, uso y aprovechamiento de los recursos forestales (art. 13 fr. XXIV y 22 fr. XXI).

Asimismo, se prevé la creación conforme a sus usos y costumbres de “un comité u órgano auxiliar en la gestión y manejo de aprovechamientos forestales y de plantaciones forestales comerciales, así como en la ejecución y evaluación de los programas de manejo forestal” (art. 110).

Si bien se da un trato diferente a los pueblos indígenas, éste sólo se limita a la gestión y uso preferente de los recursos forestales, dejando de lado el tema del agua a pesar de la interdependencia de los recursos naturales de la que habla dicha ley.

En referencia a los pueblos indígenas, la OG 15 establece algunos avances en el reconocimiento de sus derechos, como el de que se proteja este recurso de toda transgresión y contaminación, el derecho a planificar y controlar su

acceso al agua y el reconocimiento a sus sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución de agua.

### **Observaciones**

A pesar de que el objeto de la presente Ley es específico, ya que se refiere sólo a un sector de la población rural –la que se relaciona con los territorios y actividades forestales–, ello no debería haber impedido una adecuada regulación del tema del agua. Si bien es cierto que la Ley establece medidas de protección, mantenimiento, conservación, desarrollo y fomento del agua, también lo es que se limita a regularla como un recurso natural, considerándola como instrumento para la productividad de las actividades silvicultoras; para la conservación y mejoramiento de los recursos o ecosistemas forestales; y como parte de los servicios o beneficios ambientales, olvidando por completo que para el desarrollo de los sujetos rurales forestales también es necesario prever el tema del agua como un derecho.



# Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente<sup>1</sup>

La regulación de la materia ambiental en nuestro país tiene como antecedentes a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971 y la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1981, la cual fue derogada por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

En 1996 la LGEEPA sufrió una notable reforma que intentaba dar paso a la participación social en las políticas y programas ambientales y a reconocer la necesaria relación entre los recursos naturales y algunos grupos sociales como los pueblos indígenas y las comunidades agrarias, que hasta entonces habían sido excluidos de la legislación ambiental.

## El objeto de la LGEEPA

El objeto de la LGEEPA es “propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar [...]” (art. 1º).

De este objeto se desprenden dos elementos que resultan útiles para nuestro estudio. El primero de ellos es el *desarrollo sustentable*, entendido por la ley en tres dimensiones: ambiental, económica y social, que se encaminan a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas,

<sup>1</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

procurando no comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras (art. 3).

En segundo lugar, interesa subrayar el tratamiento que la Ley da al *medio ambiente* al concebirlo como el conjunto de elementos indispensables para la existencia y desarrollo del ser humano y demás seres vivos (art. 3).

Estos elementos son importantes porque funcionan como ejes rectores de esta Ley y desempeñan un papel fundamental en la satisfacción de otros derechos. De esta forma, podemos señalar que la primera parte de la Ley está tácitamente vinculada con la teoría de la interdependencia de los derechos, la cual señala que al ser vulnerado un derecho fundamental, otros derechos se ven afectados.

En este sentido, el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado conlleva necesariamente a garantizar otros derechos como al agua, que implica, entre otras cosas, que ésta no debe estar contaminada, porque de lo contrario afectaría el derecho a la salud y a la alimentación. De igual manera, el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado es un elemento indispensable para la existencia del desarrollo con las características que ya señalamos.

## **Manejo del agua en la ley**

La LGEEPA considera al agua como un recurso natural (arts. 1, 5, 8, 53), por lo que en general las disposiciones que lo regulan se enfocan principalmente a prevenir su contaminación (arts. 22 bis, 53, 92, 93, 95, 108, 117, 118, 119, 119 bis, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 159 bis) y a lograr un aprovechamiento sustentable del recurso. La Ley advierte que es necesaria la participación conjunta del Estado y de la sociedad para lograr estos fines.

Es interesante destacar que la LGEEPA, en su artículo 23 fracción VII, señala que el “aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice”. Este artículo incorpora uno de los lineamientos generales contenidos en la OG 15 sobre derecho humano al agua del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Dicho lineamiento se refiere a implementar costos de forma

equitativa, lo que permitiría hacer llegar a todos y todas el recurso sin importar su capacidad adquisitiva. Es interesante observar que la LGEEPA contenga esta disposición, pero deje atrás la concepción del agua como un derecho.

En el título tercero de la Ley, en el que se regula el aprovechamiento sustentable de los elementos naturales, se encuentra un capítulo referente al aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos. En este capítulo se resalta que la protección de ecosistemas acuáticos corresponde “al Estado y a la sociedad” (art. 88 fr. I), y que algunos de los instrumentos que servirán a este fin serán la expedición y aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas que regulan la contaminación del agua, así como la aplicación de sanciones en esta materia.

### **La idea de desarrollo en la ley**

En la Ley se encuentra explícitamente la relación entre medio ambiente y desarrollo, como es el caso del artículo 15, el cual señala en su fracción XII que “Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho [...]”.

El mecanismo tradicional para implementar legislaciones de este tipo ha sido a través de facultades discrecionales atribuidas a las autoridades; sin embargo, no debe perderse de vista que la participación de las comunidades involucradas es determinante para que cualquier decisión sea legítima, porque son las propias personas y comunidades quienes conocen mejor que nadie qué tipo de desarrollo necesitan y quieren y cuáles son las necesidades que deben ser cubiertas para lograr su bienestar.

El mismo artículo en su fracción XIV señala que “La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable”. Esto significa que para lograr un desarrollo sustentable, en términos de la LGEEPA, es necesaria la satisfacción mínima de los derechos fundamentales de las personas, como agua, salud, alimentación, trabajo, vivienda, etc., es decir, todos aquellos factores que les permitirán gozar de una vida digna. Esto parte de una premisa básica: no puede haber desarrollo de ningún tipo cuando todavía existen personas que enferman y mueren por no tener garantizados estos derechos.

Un punto que no puede quedar fuera de este análisis, por ser motivo de numerosas controversias, es el referente a las actividades de algunas empresas que pueden ocasionar un enorme daño a las colectividades en su relación con el medio ambiente y por tanto afectar su desarrollo. A este respecto, la LGEEPA señala en la fracción primera de su artículo 21 que la Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán “Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable [...]”.

Podemos entender que dichas actividades no deberán vulnerar derechos fundamentales como el agua, la vivienda, el trabajo, etc. Sin embargo, existen casos que atentan contra estos derechos, como la iniciativa del Gobierno Federal que pretende construir una presa en el estado de Guerrero que desplazaría a alrededor de 25 mil personas, sin permitir que las comunidades participen en la toma de decisiones y soslayando el vínculo de éstas con el medio ambiente. Asimismo, en los estados de Tlaxcala y Puebla encontramos el caso del río Atoyac, el cual se halla gravemente contaminado como consecuencia de las descargas de aguas residuales de la industria textilera principalmente.

Estos casos son sólo una muestra de las diversas problemáticas que persisten a lo largo del país. Aun cuando formalmente existen este tipo de disposiciones que podrían permitir priorizar los intereses colectivos (en materia ambiental) sobre los individuales (puramente económicos), numerosos derechos siguen siendo vulnerados debido a que no existen mecanismos efectivos que les permitan a las comunidades anteponer sus derechos ante el embate de los poderes públicos y privados.

Respecto al tema del desarrollo rural, la LGEEPA no hace ningún tipo de referencia; por el contrario, a lo largo de la misma encontramos diversos artículos referentes al desarrollo urbano y su relación con el medio ambiente (artículos 20 bis 4, 20 bis 5, 23, 31, 32, 35, 35 bis 2, 99, 115).

## **El tratamiento de los pueblos indígenas**

A lo largo de la LGEEPA, encontramos disposiciones que reconocen diversos derechos a los pueblos indígenas, entre los que podemos señalar el derecho

“a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad” (art. 15 fr. XIII); de igual forma se reconoce la importancia del “conocimiento biológico tradicional y la participación de las comunidades, así como los pueblos indígenas en la elaboración de programas de biodiversidad de las áreas en que habiten” (art. 79 fr. X).

En lo referente a la participación de pueblos indígenas, la Ley señala que ésta se deberá impulsar “con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad” (art. 47); asimismo, establece que el Gobierno Federal deberá promover la participación de “campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas[...]” en todo lo relativo a la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y los recursos naturales (arts. 157 y 158 fr. I).

Esta Ley concibe la participación como elemento fundamental para lograr el desarrollo de las comunidades, por ello podemos decir que en general la idea de desarrollo sustentable, uno de los ejes rectores de la ley, se acerca a la concepción integral de desarrollo que implica, además de la erradicación de la pobreza, una elevación continua de los niveles de vida, de participación, y el acceso a la satisfacción de las necesidades básicas.

## **Concepción de género**

Resulta interesante destacar que el artículo 15 en su fracción XV señala que “Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable”, ya que, generalmente –y más aún en el medio rural– son las mujeres las que llevan la carga del hogar y por tanto se ven afectadas directamente por la carencia de servicios básicos como el agua. Por ello, en muchas ocasiones se ven en la necesidad de implementar mecanismos que les permitan preservar y tener acceso a estos recursos. Un ejemplo claro de esta situación lo encontramos en el movimiento mazahua en defensa del agua, el cual está compuesto en su mayoría por mujeres que, a falta de respuestas por parte del Estado en su demanda de acceso al agua de calidad, han buscado

soluciones e implementado medidas como la construcción de pozos en sus comunidades. En este sentido, es un gran avance que la LGEEPA reconozca el papel que las mujeres desempeñan en la satisfacción de estas necesidades, aunque resulta necesario que en la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas en la materia se vea reflejada esta visión, lo que colaborará en gran medida a la mejora de las condiciones de vida de la mujer en nuestro país.

# Ley General de Salud<sup>1</sup>

La Ley General de Salud (LGS) profundiza escasamente en las disposiciones referentes al agua y menos aún en las referentes al desarrollo. Sin embargo, a lo largo de la misma podemos encontrar diversos preceptos que permiten establecer puentes entre estos dos elementos y el derecho a la salud, los cuales pueden ser útiles para entender y afinar la visión estatal de desarrollo. La LGS fue publicada el 7 de febrero de 1984 y en 2006 sufrió una importante reforma.

El objeto de esta Ley es proteger el derecho a la salud, el cual tiene entre sus finalidades contribuir al desarrollo social (art. 2 fr. III). En este sentido, la Ley reconoce como indispensable asegurar el acceso de toda la población a los servicios de salud y a la protección de la misma para configurar un verdadero desarrollo. Es importante señalar que el derecho a la salud implica a su vez la satisfacción de otros derechos, entre los que encontramos el derecho al agua, a la alimentación, al trabajo, entre otros; ya que, por ejemplo, sería imposible pensar que una persona pueda gozar de buena salud cuando no tiene acceso a bienes indispensables como agua de calidad que le permita beber y preparar alimentos.

## Manejo del agua en la ley

En la LGS, el agua se entiende como un elemento indispensable para garantizar la salud de las personas, por lo que su tratamiento se enfoca

<sup>1</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984.

principalmente a evitar la contaminación de este recurso, procurando de esta forma prevenir repercusiones en la salud pública.

Es por ello que la mayoría de las disposiciones de la LGS en materia de agua se refieren a los efectos que puede causar el medio ambiente en la salud pública (arts. 116, 117 y 122), los niveles máximos de contaminantes que pueden ser permitidos en el medio ambiente (art. 118 fr. I ), así como las normas técnicas a las que “deberá sujetarse el tratamiento del agua para uso y consumo humano” (art. 118 fr. II).

En este sentido, serán la Secretaría de Salud (SS) y los gobiernos de los estados quienes deberán “vigilar y certificar la calidad del agua para uso y consumo humano”, así como “establecer criterios sanitarios para[...] la descarga, el tratamiento y uso de aguas residuales”; en la mayoría de los casos, dicha vigilancia se llevará a cabo a través de la elaboración de normas oficiales mexicanas (art. 119 fr. II y II).

Al respecto, la LGS señala en su artículo 457 cuáles serán las sanciones en el caso de contaminación de un cuerpo de agua, ya sea superficial o subterráneo, específicamente cuando las aguas vayan a destinarse para uso o consumo humano y puedan causar trastornos en la salud de las personas. Dichas sanciones pueden ir desde una multa de cien a dos mil días de salario, hasta una pena de uno a ocho años de prisión.

Sin embargo, a pesar de que la descarga de agua contaminada sin tratamiento está prohibida (art. 122) y su contaminación está sancionada cuando se produzca sobre cuerpos de agua destinados al uso o consumo humano (art. 457), existen numerosos casos de este tipo de contaminación en nuestro país. El Río Atoyac (estados de Tlaxcala y Puebla) y el Río Santiago (Jalisco) son un ejemplo claro de ello, ya que han sido fuertemente contaminados por diversas industrias –principalmente textiles– e incluso por las propias descargas municipales. La contaminación de las aguas de estos ríos ha repercutido seriamente en la salud de los habitantes de las comunidades rurales aledañas, por lo que resulta impensable hablar de la existencia de desarrollo en las mismas si aún no pueden ser garantizados derechos indispensables como el agua y la salud.

En este caso, resulta obvio que deben tomarse fuertes medidas que permitan la plena implementación y vigilancia de dichas normas, ya que ha sido demostrado que la contaminación de estos cuerpos de agua ha producido diversas enfermedades en la población. De esta forma no sólo se afecta el

derecho a la salud, sino también el derecho al agua, a la alimentación y a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Para corregir esta situación, se hace necesario realizar reformas a la legislación existente a fin de impedir que el número de acuíferos contaminados aumente y la salud pública siga siendo perjudicada, ya que en la mayoría de estos casos la normatividad vigente en la materia no es atendida, y más aún, en ocasiones son las mismas autoridades las que la violan.

Respecto al acceso a los recursos hídricos, la Ley señala como obligación de las autoridades sanitarias apoyar y fomentar el acceso al agua potable (art. 65 fr. IV). Además, en este rubro resulta interesante referirse al artículo 121 de la LGS, el cual señala que los encargados de abastecer agua a la población “no podrán suprimir la dotación de servicios de agua potable y avenamiento de los edificios habitados, excepto en los casos que determinen las disposiciones generales aplicables”. Dicha disposición nos permite trazar un puente con la OG 15 del PIDESC, de la cual es parte nuestro país.

Dicha OG señala en su punto 10 que el derecho al agua implica también el “derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos”. En este sentido encontramos que el artículo 121 de la LGS traza una línea con esta disposición internacional y por tanto con el contenido del derecho humano al agua.

Asimismo, el derecho humano al agua implica no sólo el derecho a disponer de agua suficiente para realizar todas las actividades domésticas (producir alimentos, aseo doméstico, etc.) y de consumo humano (beber, higiene personal, aseguramiento de medios de subsistencia como la siembra), sino también implica que este recurso debe estar libre de contaminación, lo que lo asocia directamente con el derecho al más alto nivel posible de salud. En este sentido debe reconocerse que la LGS acentúa en cierta manera estos principios y la relación entre el derecho al agua y el derecho a la salud.

En la OG 15 se señala que el Estado debe adoptar “medidas no discriminatorias para evitar los riesgos para la salud que representa el agua insalubre y contaminada por sustancias tóxicas”, requerimiento con el que la LGS cumple a través de medidas específicas encaminadas a sancionar la contaminación de los recursos hídricos que puedan causar estragos en la salud humana.

## **La idea de desarrollo en la ley**

Como ya lo hemos señalado, en la LGS se establecen en el artículo 2º las finalidades del derecho a la protección de la salud, entre las que encontramos “La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social” (art. 2 fr. III).

En este sentido, resulta claro que, a pesar de que la LGS no abunda en la temática del desarrollo, y menos aún en el desarrollo rural, la concepción que adopta en este artículo nos refiere a la idea amplia de desarrollo, de la que ya hemos hablado en páginas anteriores. Es decir, que el desarrollo no puede entenderse de manera aislada, sino en relación con la satisfacción de los derechos básicos, y en este caso queda clara su relación con el derecho a la salud.

Asimismo, en su artículo 6 la LGS señala que uno de los objetivos fundamentales del sistema nacional de salud es “impulsar el bienestar y el desarrollo de las familias y comunidades indígenas que propicien el desarrollo de sus potencialidades político sociales y culturales; con su participación y tomando en cuenta sus valores y organización social” (art. 6º fr. IV bis). Es claro que ni la LGS ni sus reglamentos señalan los mecanismos que permitirán impulsar y poner en práctica dicho desarrollo. Por ello se hace necesario ampliar la legislación en esta materia para hacer viable el desarrollo en las comunidades, ya que en muchos casos resulta inútil que exista este tipo de disposiciones si no se cuenta con mecanismos jurídicos que las hagan aplicables.

## **Tratamiento de los pueblos indígenas**

En este rubro, la LGS se enfoca principalmente a la medicina tradicional indígena, así como a cuestiones de carácter operativo en materia de participación de autoridades indígenas en temas relacionados con la salud.

Sin embargo, como ya lo hemos señalado, en la fracción IV bis de su artículo 6, la LGS alude al fomento del desarrollo de las familias y comunidades indígenas como uno de los objetivos del sistema nacional de

salud, contando “con su participación y tomando en cuenta sus valores y organización social”.

Pese a la importancia de esta disposición, la LGS no señala la forma en que operará el impulso estatal en este rubro. Por tanto, encontramos que la LGS incorpora una visión de desarrollo rural enfocado a las comunidades indígenas, pero esto es insuficiente.

## Observaciones

La LGS marca algunas pautas que se acercan a los lineamientos internacionales que configuran el derecho humano al agua. Sin embargo, y debido a que sólo regula el agua como recurso natural en lo relativo a su contaminación, sus disposiciones resultan insuficientes principalmente por dos razones. En primer lugar, a pesar de que la LGS regula y prohíbe la contaminación de los recursos hídricos, en nuestro país todavía existen numerosos cuerpos de agua contaminados que han causado severas enfermedades y muertes en la población, y hasta la fecha los mecanismos jurídicos existentes no han sido eficaces ni han permitido exigir el cumplimiento de estas normas y frenar la contaminación de los cuerpos de agua, y por tanto la masificación de graves enfermedades en las comunidades aledañas.

En segundo lugar, el tratamiento que la LGS da al agua es restringido debido a que sólo se enfoca a regular en cierta medida la emisión de contaminantes y descargas residuales en los cuerpos de agua. En esta regulación se deja de lado la garantía de que toda la población pueda ejercer sin discriminación su derecho a tener acceso a un agua de calidad, violentando al mismo tiempo el derecho a la salud. Por tanto, en los casos de seria contaminación de cuerpos de agua destinados al consumo humano (existentes a lo largo de nuestro país), la LGS se ve rebasada ya que, al no existir disposiciones explícitas que protejan estos derechos, resulta imposible para las comunidades afectadas –en su mayoría rurales– exigir a las autoridades competentes la garantía de su derecho al agua y por tanto su derecho a la salud y a la alimentación.

Por ende, se hace necesaria la implementación de instrumentos jurídicos más claros y específicos que permitan garantizar a toda la población el acceso al agua de calidad y por tanto el derecho a la salud. Es por ello que el agua

debe reconocerse como un derecho humano más allá de ser un recurso natural o un bien social. Si el agua sigue sin considerarse como un derecho, las medidas jurídicas existentes no serán suficientes para contrarrestar las graves problemáticas sociales por las que atraviesa nuestro país.

Por otro lado, en materia de desarrollo, y específicamente de desarrollo rural, debemos señalar que aunque la LGS establece algunas líneas que permiten vincular el derecho a la salud, al agua y al desarrollo, no cuenta con disposiciones manifiestas que hagan posible el acceso de toda la población a bienes y necesidades fundamentales como el agua limpia y, en consecuencia, al derecho a la salud, la alimentación adecuada, la vivienda, al trabajo bien remunerado, etc., lo que impide que las personas puedan alcanzar un pleno desarrollo y por tanto llevar adelante una vida digna. Esta situación se ve acentuada en las comunidades rurales, que además de la carencia de servicios y bienes básicos, en la mayoría de los casos son discriminadas en favor de las urbes. Ello coloca al medio rural en condiciones extremas, de mayor carencia, y por tanto más vulnerables.

Es por todo lo anterior que se hace necesario generar reformas legislativas y crear reglamentos que verdaderamente coadyuven desde la LGS a mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales. Dicha normatividad deberá contar mínimamente con diversos mecanismos de garantía de derechos fundamentales y de participación ciudadana en la construcción del desarrollo de cada una de las comunidades.

La labor de reforma legislativa deberá tomar en cuenta las condiciones y particularidades del medio rural, con el fin de que la normatividad dé respuesta a los reclamos sociales y contribuya así a la construcción de un verdadero desarrollo en el medio rural, cuya única finalidad es mejorar el nivel de vida y bienestar de la población.

## Código Civil Federal<sup>1</sup>

El Código Civil Federal (CCF) no establece disposición alguna relacionada con el desarrollo rural y el agua, sin embargo, tiene una serie de disposiciones muy puntuales sobre algunos aspectos para regular cuestiones sobre dicho recurso y el campo.

En relación con estos elementos (agua y desarrollo rural), es importante comenzar con una serie de consideraciones que nos permitan determinar la forma en que se regulan. En primer lugar, cabe señalar que la finalidad del CCF es *grosso modo* la de regular las relaciones entre particulares. Este primer elemento impide realizar un estudio crítico sobre el desarrollo rural y el agua en este Código ya que de antemano sabemos que no lo encontraremos; sin embargo, su estudio no puede soslayarse ya que el agua es un recurso que, debido a su importancia, puede generar controversias entre particulares. Conviene asimismo realizar una revisión de este ordenamiento pues contiene disposiciones que se refieren al dominio de las aguas, lo cual es indiscutiblemente un tema central en el desarrollo rural.

En segundo lugar, antes de adentrarnos a este estudio es importante señalar que el agua en el Código es concebida, tácitamente, como un recurso natural susceptible de apropiación, esto es, como un recurso económico.

Conviene apuntar que la ley adjetiva establece la competencia de tribunales nacionales en los asuntos que tengan que ver con “[...] aguas

<sup>1</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo, 14 de julio, 3 de agosto y 31 de agosto de 1928.

ubicadas en el territorio nacional [...] ya sea que se trate de derechos reales, de derechos derivados de concesiones de uso, exploración, explotación o aprovechamiento, o de arrendamiento de dichos bienes”, los tribunales nacionales tendrán competencia exclusiva para conocerlos (art. 568 del Código Federal de Procedimientos Civiles [CFPC]).

El Código establece también una serie de normas enfocadas al tema del agua, sin embargo no todas se considerarán debido a la poca o nula relevancia para nuestro estudio; tal es el caso del título sexto que se refiere a las servidumbres, y que en su capítulo III trata algunas cuestiones relacionadas con la servidumbre legal de desagüe que, sin embargo, no tienen relación alguna con el desarrollo amplio, y lo mismo sucede en el caso del capítulo IV, el cual regula la servidumbre legal de acueducto.<sup>2</sup>

### **Contrato de aparcería**

El Código contempla la figura de contrato de aparcería rural (agrícola y de ganados), el cual se establece “cuando una persona da a otra un predio rústico para que lo cultive, a fin de repartirse los frutos en la forma que convengan, o a falta de convenio, conforme a las costumbres del lugar; en el concepto de que al aparcerero nunca podrá corresponderle por sólo su trabajo menos del 40% de la cosecha” (art. 2741). De esta relación se desprende una disposición vinculada con el agua, en este caso potable ya que “Cuando el aparcerero establezca su habitación en el campo que va a cultivar, tiene obligación el propietario de permitirle que construya su casa y de que tome el *agua potable* y la leña que necesite para satisfacer sus necesidades y las de su familia [...]” (art. 2749).

<sup>2</sup> No obstante, resulta de interés detenernos un poco en esta parte que regula la servidumbre legal de acueducto y que establece lo siguiente: “el que quiera usar agua de que pueda disponer, tiene derecho a hacerla pasar por los fundos intermedios, con obligación de indemnizar a sus dueños, así como a los de los predios inferiores sobre los que se filtren o caigan las aguas” (art. 1078).

## La propiedad de cauces abandonados

La cuestión relativa a las aguas que no son de la Federación, los denominados *cauces abandonados* (por corrientes de agua), se resuelve de la siguiente manera: serán propiedad de los “dueños de los terrenos por donde corren esas aguas” (art. 914); asimismo, el Código establece las reglas para determinar la proporción que corresponderá a cada uno de los propietarios cuando la corriente sea limítrofe de dos o más predios.

## Dominio de las aguas

Aunque la naturaleza del CCF impide que éste regule el uso y aprovechamiento del dominio público de las aguas, contiene disposiciones para regular las aguas que son propiedad de las personas. Las consideraciones que señala el Código sobre el dominio de las aguas se relaciona directamente con el ámbito rural y, por ende, con el desarrollo de éste.

Debido a la necesidad vital de los seres humanos de abastecerse de agua, el Código establece una serie de disposiciones mínimas, reducidas si nos referimos al concepto amplio de desarrollo –pues la regulación está dirigida a particulares–, pero que reconocen en cierta medida esta necesidad e impiden su uso absolutamente privado. De esta manera, “el propietario de las aguas no podrá desviar su curso de modo que cause daño a un tercero” (art. 935), lo cual podemos entender como la prohibición de afectar en cualquier medida otro predio pero, sobre todo, la prohibición de obstaculizar el acceso al agua. En el mismo ánimo de evitar conflictos entre particulares, este ordenamiento establece que si resulta muy complicado para el propietario de un predio proveerse del agua para las necesidades que se generen en su propiedad, puede exigir a los predios vecinos –que tengan agua sobrante– que mediante un pago se la proporcionen (art. 937).

Ahora bien, respecto a la propiedad de las fuentes naturales o artificiales, así como de perforación de pozos brotantes y obras para la extracción de aguas pluviales y subterráneas –se profundiza más adelante sobre estas últimas–, el CCF señala que el dueño del predio donde se encuentren dichas aguas tiene derecho de disponer de ellas, aunque con la restricción de que si estas “pasan de una finca a otra, su aprovechamiento se considerará de

utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones especiales que sobre el particular se dicten [...]” (art. 933).

En este apartado cabe señalar que en el caso de las aguas subterráneas se establece que el dueño del predio que haya hecho obras de extracción de aguas subterráneas tiene derecho a disponer de ellas (art. 933), lo cual se desprende del párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución, el cual señala que “las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno”, sin embargo, se establece la siguiente excepción: “cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional”.

En un primer momento, esta medida tiene la finalidad de evitar la sobreexplotación y sus consecuencias –entre ellas el hundimiento del suelo–, sin embargo ha generado una profunda discriminación y afectación del entorno rural ya que ha provocado que comunidades enteras que antes tenían un relativo fácil acceso al recurso hoy padezcan los terribles efectos de su escasez. Tal es el caso de la comunidad mazahua en el Estado de México, en donde se encuentra la infraestructura hidráulica del sistema Cutzamala que abastece a una gran parte de la población de la Ciudad de México y la Zona Metropolitana. Muy cerca de las instalaciones –incluso a unos metros de los grandes canales entubados que transportan el agua, impedidos económica y legalmente para perforar pozos y captar agua del ya deteriorado sistema Cutzamala, los mazahuas sufren una grave escasez de agua–, ya que aunque ésta fluye en grandes cantidades, no se destina suficiente para ellos.

La reflexión en estos casos debe dirigirse a la serie de políticas gubernamentales que otorgan preeminencia histórica a las ciudades sobre el ámbito rural. El problema en este caso específico no es la escasez de agua, sino la decisión de privar en gran medida de ella a los habitantes del campo para destinarla a las ciudades (donde se hallan enormes núcleos poblacionales e industriales).

## **Observaciones**

El Código Civil Federal se enfoca a regular el agua solamente en la relación entre particulares, lo que evidentemente no pretende generar un desarrollo

amplio; sin embargo, su análisis ofrece datos útiles sobre cómo se considera este recurso dentro del ámbito privado. Las cuestiones revisadas que se enfocan a la prohibición de obstaculizar el acceso nos permiten ver que aunque la tendencia actual es de privatizar el recurso, existen disposiciones que mantienen todavía el carácter público del agua, aunque éstas sean muy pocas y estén dirigidas a regular la propiedad del agua.

Sobre el contrato de aparcería se puede verificar que el agua (en este caso potable) no está ausente ni siquiera de las relaciones privadas. En ese sentido, la obligación de abastecer de agua al aparcerero refleja una de las verdades más evidentes: no puede realizarse ningún trabajo, ni tener salud ni conservar la vida si no existen las garantías mínimas que permitan a una persona tener agua potable. Esto nos lleva a lo que reiteradamente se ha señalado en este estudio: el agua, de acuerdo con los tratados internacionales firmados por México, es un derecho sin el cual no puede haber vida, y menos aún vida digna.

Al restringir la competencia de los asuntos relacionados con el agua a exclusivamente los tribunales nacionales, el CCF pretende crear una especie de blindaje jurídico de este recurso vital. Faltaría protegerlo no solamente en este sentido, sino también contra la tendencia mundial de generar negocio de cada una de las necesidades. Este tema no se abordó en este apartado debido a su complejidad, pero en las diferentes leyes analizadas se hace hincapié en ello.

No existe un contenido expreso sobre desarrollo en el Código Civil en materia de agua, pues sólo se limita a establecer la correspondencia del agua a los propietarios y una serie de reglas que tienen la finalidad de evitar posibles conflictos entre particulares o, en su caso, resolverlos.

Resultan de mayor interés para este estudio los apartados dedicados a los cauces abandonados y al dominio de las aguas; este último, siguiendo al párrafo quinto del artículo 27, establece el aprovechamiento del recurso de las aguas subterráneas, que aunque parece que podría ayudar a luchar contra la falta de disponibilidad del recurso, al tener la excepción de zonas de veda, impide que las personas puedan allegarse del líquido vital en todos los casos.

En general podemos decir que el Código no contiene ninguna disposición contraria a la Constitución en materia de agua y desarrollo, sin embargo no contiene normas expresas que parezcan estar dirigidas a propiciar un verdadero desarrollo.



# Código Penal Federal<sup>1</sup>

Los preceptos relativos al agua y al desarrollo en el Código Penal Federal (CPF) no son numerosos y la naturaleza del mismo impide que los temas sean abordados desde una perspectiva amplia de desarrollo. Sin embargo, si bien el CPF no aborda los temas (agua y desarrollo) desde este enfoque, sí establece una serie de disposiciones que se refieren a estos dos elementos y que son susceptibles de sanción.

Por ello, la importancia del análisis del CPF radica en que en él el Estado hace valer su potestad coercitiva para desalentar en un primer momento y en su caso sancionar con pena corporal conductas relacionadas con el desarrollo y el agua por medio del establecimiento de tipos penales.

## Consumo nacional y economía rural

En el CPF se considera que deben pensarse algunos aspectos que perjudican el consumo nacional y la economía rural. En un primer supuesto se prevé una pena para la “destrucción[...] de materias primas, productos agrícolas o industriales o medios de producción” (art. 254) que causen daño al consumo nacional. Aunque esta disposición no tiene la finalidad específica de proteger el agua, se podría interpretar que ésta es una de las materias primas a que se refiere el artículo citado. Aquí el elemento que interesa resaltar es el del

<sup>1</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1931.

consumo nacional, pues esta fracción condiciona la aplicación de la sanción a que se lleve a cabo un perjuicio al consumo nacional, es decir, no existirá este delito hasta que la afectación repercuta en el ámbito nacional.

El mismo artículo castiga “la difusión de una enfermedad de las plantas o de los animales con peligro de la economía rural”. Esta fracción es la única de todo el Código que alude al ámbito rural de forma expresa. Es evidente la relación que existe entre este precepto y el desarrollo rural, pues uno de los aspectos, aunque no el único –como se ha señalado en páginas anteriores–, para su existencia es el de una situación económica en el campo adecuada para alcanzar y mantener una vida digna. Cabe señalar que debido a la naturaleza del CPF éste se avoca a crear tipos penales y no a propiciar el desarrollo, sin embargo la legislación penal puede ser utilizada para sancionar conductas que afecten u obstaculicen el desarrollo en el campo.

En esta misma disposición se establece la protección de una serie de elementos necesarios para la producción agropecuaria siempre que éstos sean entregados por instituciones oficiales. Así, la fracción V prevé una pena para el que “dolosamente adquiera, posea o trafique con semillas, fertilizantes, plaguicidas, implementos y otros materiales destinados a la producción agropecuaria que se hayan entregado a los productores por alguna entidad o dependencia pública a precio subsidiado”.

Los casos anteriores son denominados por el artículo 253 del CPF como “actos u omisiones que afectan gravemente al consumo nacional” y establece que se sancionarán “[...] con prisión de tres a diez años y con doscientos a mil días multa [...]”. Cabe señalar que con respecto a la sanción, el CPF establece una diferenciación que atenúa la pena si es el propio productor quien entrega los insumos señalados, en cuyo caso la pena aplicable es de tres días a tres años de prisión.

## **Agua de riego**

Como ya se ha dicho, el agua de riego es un elemento fundamental para el desarrollo de las comunidades rurales. La fracción V del artículo 254 del CPF la considera en los distritos de riego como “material a precio subsidiado”, por lo que se ubica dentro de los “materiales destinados a la producción agropecuaria que se hayan entregado a los productores por alguna entidad

o dependencia pública a precio subsidiado”. Conforme a este tratamiento su adquisición dolosa y tráfico configuran un delito que es castigado “[...] con prisión de tres a diez años y con doscientos a mil días multa [...]”.

En el tema del agua de riego se aplica la misma regla atenuante que para los insumos señalados en el apartado anterior; así, en el caso de que sea el propio productor quien lleve a cabo la conducta prohibida respecto al agua de riego, la pena será de tres días a tres años de prisión.

## **Despojo de aguas**

El Código establece en el artículo 395 una pena de tres meses a cinco años de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos a quien cometa el delito de despojo, es decir, al que “de propia autoridad” y con violencia o furtivamente o empleando amenaza<sup>2</sup> haga uso de un derecho real que no le pertenece.

La fracción III de dicho artículo tipifica el despojo de aguas. Este supuesto tiene la finalidad de proteger la propiedad a posesión de las aguas y podrá aplicarse en contra de todas aquellas personas que actúen por sí solas o en conjunto –caso que se analizará líneas adelante–. Interesa resaltar la importancia de este artículo frente al posible despojo a uno o varios miembros de una comunidad campesina o indígena ante el embate de grandes empresas que requieren inconmensurables cantidades de agua para su producción y que con frecuencia afectan la forma de vida y economía de los pueblos rurales.

Si el despojo es realizado por más de cinco personas, se sumará a la pena de uno a seis años de prisión a los autores intelectuales y a quienes dirijan la invasión. El CPF también prevé la reiteración del delito, es decir, quienes hayan sido condenados con anterioridad por este delito;<sup>3</sup> al respecto, en el ordenamiento se advierte una sanción de “dos a nueve años de prisión”.

<sup>2</sup> A la pena del artículo 395 se acumulará la que corresponda en los casos en que se haya ejercitado violencia o amenaza (art. 396).

<sup>3</sup> “[...] O bien, se les hubiere decretado en más de dos ocasiones auto de formal prisión por este mismo delito, salvo cuando en el proceso correspondiente se hubiese resuelto el desvanecimiento de datos, el sobreseimiento o la absolución del inculpado” (art. 395).

## Contaminación y riesgos al medio ambiente<sup>4</sup>

El CPF contiene una serie de disposiciones encaminadas a castigar las conductas ilícitas o negligentes que ocasionen un daño o pongan en riesgo al medio ambiente.

El Código establece una pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa a quien “[...] ilícitamente, o sin aplicar las medidas de prevención o seguridad [...]”, realice actividades con sustancias peligrosas –así como al que lo ordene o autorice– y “que cause un daño a los recursos naturales, [...] a la calidad del agua”. En el caso de que el delito tenga lugar en un área natural protegida, la pena se incrementa hasta en tres años de prisión y hasta en mil días multa (art. 414).

En este mismo rubro, el Código castiga a quien no aplique medidas preventivas o de seguridad y que por consiguiente emita contaminantes en la atmósfera, “dañando a los recursos naturales [...] o al ambiente” (art. 415), al igual que a quien realizando las actividades ilícitamente ponga en riesgos estos elementos. La pena para estos delitos es la misma que la señalada para el delito previsto en el artículo 414, con el mismo incremento en caso de que el delito tenga lugar en un área natural protegida (art. 415).

El caso de la contaminación tiene atención especial en el CPF. El legislador no soslayó la importancia del agua y la necesidad de castigar a quien

[...] ilícitamente descargue, deposite, o infiltre, lo autorice u ordene, aguas residuales, líquidos químicos o bioquímicos, desechos o contaminantes en los suelos, subsuelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos o demás depósitos o corrientes de agua de competencia federal, que cause un riesgo de daño o dañe a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a la calidad del agua, a los ecosistemas o al ambiente”(art. 416).

Si las aguas se encuentran en un área natural protegida –o fluyen hacia ella– la pena se incrementa hasta tres años y hasta mil días de multa en el caso de la pena pecuniaria.

<sup>4</sup> “En el caso de los delitos contra el ambiente, cuando el autor o partícipe tenga la calidad de garante respecto de los bienes tutelados, la pena de prisión se aumentará hasta en tres años” (art. 422).

Sin lugar a duda, las penas señaladas en los artículos 414, 415 y 416 son severas derivado de la necesidad de propiciar un medio ambiente adecuado. Para este estudio resulta particularmente necesario poner atención en la mención que se hace en los artículos 414 y 416 de la “calidad del agua”, con el fin de evitar y castigar su contaminación.

En lo que respecta al capítulo denominado “De la biodiversidad”, sólo cabe señalar que en él se protegen una serie de cuerpos de agua que con frecuencia se hallan dentro o cerca de las comunidades rurales, como humedales, manglares, lagunas, esteros y pantanos. El artículo 420 bis del CPF establece una pena de dos a diez años de prisión y trescientos a tres mil días de multa a quien los dañe, deseque o rellene. También advierte la aplicación de una pena de hasta dos años de prisión y hasta mil días de multa adicionales cuando el delito se lleve a cabo o se realice en un área natural protegida.

Por último, conviene también apuntar que el CPF considera como un delito que merece pena de seis meses a nueve años de prisión y por equivalente de cien a tres mil días de multa al que en zonas rurales ilícitamente desmonte o destruya la vegetación natural; corte, arranque, derribe o tale algún o algunos árboles; o cambie el uso del suelo forestal (art. 418). Hasta tres años y mil días de multa deberán aumentarse cuando se trate de un área natural protegida.

Asimismo, establece que a quien “ilícitamente transporte, comercie, acopie, almacene o transforme madera en rollo, astillas, carbón vegetal, así como cualquier otro recurso forestal maderable[...] se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa” (art. 419).

Sin embargo, no se aplicará la pena prevista en el artículo 418 del CPF, ni la referida a la transportación de leña o madera en el artículo 419 del CPF, “cuando el sujeto activo sea campesino y realice la actividad con fines de uso o consumo doméstico dentro de su comunidad” (art. 423).

Este reconocimiento del campesino que hace el legislador es fundamental para diferenciar y priorizar el uso de los recursos materiales con fines domésticos y productivos respecto de los puramente comerciales.

## **Observaciones**

El CPF, por medio de la tipificación de delitos, protege elementos que se relacionan con el desarrollo y el agua en el ámbito rural.

El CPF se centra en aspectos referentes a la afectación del consumo nacional, la difusión de enfermedades y la adquisición dolosa y tráfico de materiales; no obstante, la reflexión sobre la que habría que profundizar en otro trabajo es si el derecho penal puede y debe ser un instrumento para propiciar el desarrollo rural.

En cualquier caso conviene decir, respecto a la diferenciación de trato que la Ley hace para los campesinos en materia de agua, que ésta es una atinada solución a la condición vulnerable en que se encuentran. En el primer caso en que sea el propio productor quien lleve a cabo la conducta prohibida respecto al agua de riego, la pena se reduce respecto de quien no tiene la condición de productor.

En el segundo caso de atenuación de la pena se señala que no se aplicará la pena prevista en el artículo 418 del CPF, ni la referida a la transportación de leña o madera en el artículo 419 del CPF, “cuando el sujeto activo sea campesino y realice la actividad con fines de uso o consumo doméstico dentro de su comunidad” (art. 423). Este precepto regula acertadamente la diferenciación que existe entre el trabajo cotidiano y de subsistencia del campesino y el que lleva a cabo el sujeto que no tiene las mismas necesidades o que se apropia de insumos con fines exclusivamente comerciales.

En el supuesto que se refiere al despojo de aguas, es importante señalar que se debe hacer una clara diferenciación de las mismas condiciones señaladas en el párrafo anterior. El despojo de aguas que llevan a cabo entes comerciales debe tener una pena severa pues el agua en primer lugar debe satisfacer necesidades vitales y de producción de los campesinos. En este caso, la legislación en materia de despojo de aguas debe considerar la necesidad vital de los campesinos y priorizar el consumo personal, doméstico y productivo de las comunidades ante la necesidad inexistente de quienes desean el control de cuerpos de agua para generar riqueza personal.

Por último, en el apartado relativo a la contaminación del agua –en el que el CPF se avoca a castigar las conductas ilícitas o negligentes que ocasionen un daño o pongan en riesgo al medio ambiente– las penas son severas y corresponden a la necesidad actual de proteger los cuerpos de agua que se mantienen libres de contaminantes o con un grado bajo de contaminación. Sin lugar a duda, estos preceptos son coherentes con la situación global en la República mexicana.

Si las fuentes de agua se encuentran contaminadas la vida de las comunidades simplemente no puede prosperar. Por desgracia, la contaminación del agua es un problema de gran magnitud que está generando una serie de problemas graves a la salud.

Éste es uno de los aspectos que más importa en la relación del agua y el desarrollo rural, pues el agua libre de contaminación es necesaria para el consumo personal, así como para el uso doméstico y para la producción en el campo; el desarrollo no puede en ningún momento entenderse como independiente del agua potable para los humanos y con los estándares mínimos de calidad para el aspecto productivo.



## **IV. Normas Oficiales Mexicanas en materia de agua**



## El agua en las Normas Oficiales Mexicanas

En México existen numerosas Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en materia de agua que, al regular situaciones concretas de aspectos referentes al agua, determinan en gran medida las posibilidades de generar un desarrollo. En este apartado se hace una relación de aquellas normas que se consideran importantes por su vinculación con los elementos que se han señalado a lo largo del trabajo en torno al desarrollo rural.

En primer lugar, es pertinente revisar su objeto, respecto del cual Carla Huerta señala que “es regular cuestiones técnicas, establecer especificaciones técnicas de un alto grado de precisión para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en los reglamentos o en la ley”.<sup>1</sup>

Encontramos que la CNA y el Instituto Nacional de Ecología expidieron en 1996 y 1997 tres NOM –las cuales sintetizan 44 normas anteriores– que regulan la contaminación del agua que proviene de todas las ramas industriales y del drenaje urbano y municipal. Aunque algunos autores señalan que “estas normas se acercan más al concepto de normas de calidad ambiental que al precepto de control estricto de la contaminación”,<sup>2</sup> han servido para establecer algunas especificaciones y límites permisibles sobre contaminantes en nuestro país.

<sup>1</sup> Carla Huerta, “Las Normas Oficiales Mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXXI, núm. 92, mayo-agosto, 1998.

<sup>2</sup> “Eficiencia y Uso Sustentable del Agua en México: Participación del Sector Privado”, documento consultado en [http://www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/otras/Ef\\_Agua/cap\\_5.htm](http://www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/otras/Ef_Agua/cap_5.htm)

La NOM-001-ECOL-1996<sup>3</sup> establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales. La vigilancia del cumplimiento de esta NOM corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), por conducto de la CNA, y a la Secretaría de Marina en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Esta Norma establece a su vez que las violaciones a la misma serán sancionadas en los términos de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) y su Reglamento, así como por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA), y por la Ley Federal de Metrología y Normalización (LFMN) y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Por su parte, la NOM-002-ECOL-1996<sup>4</sup> establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal.

La vigilancia del cumplimiento de esta NOM corresponde a “los Gobiernos Estatales, Municipales y del Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, cuyo personal realizará los trabajos de verificación, inspección y vigilancia que sean necesarios”. Las violaciones a la misma serán sancionadas en los términos de la LGEEPA y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

La LGEEPA establece en su artículo 119 bis que “En materia de prevención y control de la contaminación del agua, corresponde a los gobiernos de los Estados y de los Municipios, por sí o a través de sus organismos públicos que administren el agua[...]” vigilar el cumplimiento de las NOM en la materia, “así como requerir a quienes generen descargas a dichos sistemas y no cumplan con éstas”; también se encuentra dentro de sus facultades el “determinar el monto de los derechos correspondientes para que el municipio o autoridad estatal respectiva, pueda llevar a cabo el tratamiento necesario, y en su caso, proceder a la imposición de las sanciones a que haya lugar”.

Al respecto la LAN señala en su artículo 119 cuáles serán las sanciones en la materia:

<sup>3</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1997.

<sup>4</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de junio de 1998.

Las fracciones VI, XI, XV y XVIII serán sancionadas administrativamente por la CNA con una multa que puede ir desde los 50 hasta los 500 días de salario mínimo vigente en el área geográfica en donde se cometió la violación a la ley. Para las fracciones II, III, IV, VII, X, XVI y XVII la multa irá de 100 a 1000 días de salario mínimo y para el caso de las fracciones I, V, VIII, IX, XII, XIII y XIV será de 500 a 10, 000 veces el salario mínimo.

Por su parte, la Ley Federal de Metrología y Normalización señala en su artículo 40 que la finalidad de las NOM es establecer, en general:

Las características, especificaciones y/o métodos que deberán reunir los productos, procesos, servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas, dañen la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente, o para la preservación de recursos naturales; así como establecer las características, especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, preservar los recursos naturales, promover la salud de las personas, animales o vegetales, asimismo fijar las características, especificaciones, criterios y procedimientos para el manejo, transporte y confinamiento de materiales y residuos industriales peligrosos y de las sustancias radioactivas.

En su capítulo relativo a las sanciones, señala en el artículo 112 que el incumplimiento de la misma “será sancionado administrativamente por las dependencias conforme a sus atribuciones y con base en las actas de verificación y dictámenes de laboratorios acreditados que les sean presentados”.

Además, establece que “sin perjuicio de las sanciones establecidas en otros ordenamientos legales, las sanciones aplicables” –es decir, que las sanciones son acumulables– por esta Ley serán las siguientes:

- Multa –que va de 20 a 30 mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal–. Cuando no se presenten los informes requeridos, no se exhiban los documentos que comprueben el cumplimiento de las NOM. De 5 mil a 20 mil veces el salario mínimo cuando se incurra en conductas u omisiones que impliquen grave riesgo a la salud, vida o seguridad humana, animal o vegetal, al medio ambiente.
- Clausura temporal o definitiva.

- Arresto hasta por treinta y seis horas
- Suspensión o revocación de la autorización, aprobación o registro según corresponda.

La NOM-003-ECOL-1997<sup>5</sup> es la tercera norma y establece los límites máximos permisibles de contaminantes para las aguas residuales tratadas que se reusen en servicios al público.

El objeto de esta norma es proteger el medio ambiente y la salud de la población, y es de observancia obligatoria para las entidades públicas responsables del tratamiento y reuso del agua, ya sean los gobiernos de los estados, del Distrito Federal, o de los municipios “por sí o a través de sus organismos públicos”, o en los casos en los cuales el servicio al público sea realizado por terceros.

La vigilancia del cumplimiento de esta Norma corresponde a la Semarnat a través de la CNA y a la Secretaría de Salud, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Las violaciones a la misma serán sancionadas en los términos de la LGEEPA, la LGS y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

En materia de calidad del agua la SS expidió en 1994 la NOM-127-SSA1-1994,<sup>6</sup> que establece los límites permisibles de calidad y los tratamientos de potabilización del agua para uso y consumo humano que deben cumplir los sistemas de abastecimiento públicos y privados o cualquier persona física o moral que la distribuya en nuestro país. Esta NOM es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional para los organismos operadores de los sistemas de abastecimiento públicos y privados o para cualquier persona física o moral que distribuya agua para uso y consumo humano. La Norma enfatiza que “el abastecimiento de agua para uso y consumo humano con calidad adecuada es fundamental para prevenir y evitar la transmisión de enfermedades” de cualquier tipo, por ello establece límites permisibles con el fin de asegurar y preservar la calidad de la misma hasta que sea entregada a los consumidores.

Respecto al agua y la salud, la NOM-127-SSA1-1994 define el límite permisible como la “concentración o contenido máximo o intervalo de valores

<sup>5</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de septiembre de 1998.

<sup>6</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1996.

de un componente, que garantiza que el agua será agradable a los sentidos y no causará efectos nocivos a la salud del consumidor”.

La vigilancia del cumplimiento de esta norma corresponde a la SS y a los gobiernos de las entidades federativas en coordinación con la CNA, en sus respectivos ámbitos de competencia.

La CNA también ha expedido doce NOM en materia de agua que establecen los criterios que deberán observar los organismos operadores de sistemas de agua potable, saneamiento y alcantarillado. De estas doce NOM, seis están vinculadas con el entorno rural y son:

- NOM-001-CNA-1995. Sistemas de alcantarillado sanitario. Especificaciones de hermeticidad.
- NOM-002-CNA-1995. Toma domiciliaria para el abastecimiento de agua potable. Especificaciones y métodos de prueba.
- NOM-003-CNA-1996. Requisitos durante la construcción de pozos de extracción de agua para prevenir la contaminación de acuíferos.
- NOM-004-CNA-1996. Requisitos para la protección de acuíferos durante el mantenimiento y rehabilitación de pozos de extracción de agua y para el cierre de pozos en general.
- NOM-011-CNA-2000. Conservación del recurso agua. Establece las especificaciones y el método para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales.
- NOM-013-CNA-2000. Redes de distribución de agua potable. Especificaciones de hermeticidad y métodos de prueba.

La encargada de vigilar el cumplimiento de estas NOM será la Semarnat a través de la CNA. Su incumplimiento será sancionado conforme a lo dispuesto por la LAN y su Reglamento, la LFMN y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Un problema recurrente al que se deben enfrentar las comunidades con casos de contaminación de agua es que el grado de cumplimiento de las NOM en México es dudoso. En la doctrina y en la práctica se ha cuestionado ininidad de veces la naturaleza jurídica de las mismas y su grado de aplicación. Éstas contienen especificaciones técnicas que deben ser cumplidas obligatoriamente por las autoridades, pero existen diversas problemáticas en torno a su aplicación que deben ser tomadas en cuenta. En muchas

situaciones son las mismas autoridades estatales las que transgreden dichas normas, no vigilan su correcta aplicación ni sancionan su incumplimiento. A pesar de su existencia y de que se ha expedido un reglamento para el registro y transferencia de contaminantes, no se cuenta con la infraestructura suficiente para monitorear de forma adecuada los cuerpos de agua que permitan hacer una evaluación del estado de la cuestión en materia de contaminación inorgánica; por tanto la vigilancia que se pueda emprender sobre empresas privadas y estatales en la materia continúa con enormes limitaciones.

Éste es el caso de Río Atoyac, el Río Santiago o la delegación Iztapalapa, en los que diversos actores están violando las NOM en materia de contaminación de agua y las autoridades competentes no ha hecho nada para impedirlo. De esta forma, las NOM pueden convertirse en instrumentos inútiles o ineficaces para detener la contaminación masiva a la que están expuestos diversos acuíferos en el país o para supervisar los niveles de calidad del agua en muchas regiones.

Al acudir a los demás ordenamientos aplicables en esta materia (LFMN, LAN, LGEEPA, LGS, etc.) no queda claro quiénes son específicamente las autoridades competentes —en cada una de las dependencias que tienen esta responsabilidad— que se encargarán de dar seguimiento a la aplicación de estas normas, ni cómo se llevarán a cabo los procesos de vigilancia necesarios para el cumplimiento de las mismas.

Además existe otra problemática que es preocupante: algunas de las NOM han sido rebasadas en su contenido, como en el caso del Río Atoyac,<sup>7</sup> pues encontramos que los estándares y límites contenidos en ellas no son suficientes para evitar la contaminación del agua y por ende garantizar el derecho a tener acceso a un agua de calidad y a la salud, ya que existen muchas sustancias tóxicas encontradas en este río que no han sido incorporadas a las NOM en la materia y en otros casos no existen.

Por otro lado, en los textos de las NOM en materia de agua no encontramos ninguna referencia al agua como un derecho humano, ni las normas sobre calidad del agua corresponden en contenido a los estándares internacionales sobre esta materia, lo que supone violaciones a la OG 15.

<sup>7</sup> Para un análisis detallado del caso véase Eduardo Morales (coord.), *Ambiente y derechos humanos*, México, Centro Fray Julián Garcés, 2004.

## **V. Planeación y programas**



# Plan Nacional de Desarrollo

Aun cuando la administración de Vicente Fox ha llegado a su fin, consideramos pertinente hacer una revisión de los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo (PND)<sup>1</sup> en materia de agua y su vinculación con el desarrollo rural. Creado con fundamento en la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación, este documento es el punto de partida de las políticas en materia de desarrollo.

Ahora bien, cabe señalar que el PND es un documento muy general y que establece el rumbo de la administración. La aplicación de ese contenido se realiza a través de programas específicos que llevan a cabo las dependencias gubernamentales o mediante acciones concretas de los servidores públicos.

El PND 2001-2006, aprobado por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 30 de mayo de 2001, señaló algunos aspectos que interesan para el presente estudio en materia de agua. Estos contenidos se encuentran en su mayoría en cuatro apartados: Desarrollo social y humano, Crecimiento con calidad, Política social y Política económica.

Por razones de delimitación del campo de investigación no es posible llevar a cabo un análisis sobre los informes de ejecución que anualmente se presentan, lo cual permitiría tener un panorama más completo sobre los objetivos establecidos y las metas logradas.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Interesa advertir que al momento de realizar esta investigación aún no había sido presentado el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

<sup>2</sup> Aunque de esta forma la investigación todavía no estaría integrada en su totalidad, pues faltaría el elemento quizá más importante: el análisis objetivo que arroje datos sobre lo

## Desarrollo social y humano

Para esta área se establecen objetivos y estrategias derivados de un diagnóstico previo. En el punto sobre niveles de educación y bienestar se identificó el problema de las viviendas que carecen de agua potable, para lo cual se fijó una estrategia –así denominada en el PND– que consiste en lo siguiente: “en las localidades aisladas y en las zonas de más alta marginación [...] se ampliará la dotación de servicios de infraestructura básica como agua potable [...]”.<sup>3</sup> Estas zonas de alta marginación se encuentran predominantemente en áreas rurales, donde el problema de la falta de agua potable es una seria amenaza para la salud y para la realización de otros derechos.

Esta situación se agudiza en las zonas con alta presencia indígena. En el diagnóstico sobre la equidad e igualdad que acompaña al Plan, se aborda la injusticia que han sufrido estas comunidades, lo cual ha provocado desigualdad, marginación y desventaja. En él se señala que “los porcentajes de hogares indígenas sin agua entubada, energía eléctrica o drenaje son significativamente superiores a los de las regiones del país con baja densidad de población indígena”.<sup>4</sup> Este problema tiene su origen no sólo en la poca disponibilidad de fuentes existentes de agua, sino también y quizás en mayor medida en la histórica indiferencia gubernamental hacia estas comunidades.

La exclusión ha sido permanente y el desarrollo que se ha pretendido implementar en las últimas décadas no ha tomado en cuenta a una gran parte de la población, así lo afirma el PND al señalar que “la discriminación, el maltrato y la explotación que sufrieron amplios segmentos de la población los ha hecho altamente vulnerables y los ha marginado del desarrollo social del país”.<sup>5</sup> Estos segmentos incluyen, entre otros, a los pobladores de las áreas rurales e indígenas.

Finalmente, en el área de desarrollo social y humano se apunta hacia uno de los problemas que con mayor fuerza está amenazando a las comunidades rurales, es decir, el problema de la contaminación. El PND

---

señalado en el Plan y las metas reales logradas mediante informes y experiencia no gubernamentales.

<sup>3</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*, p. 81.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 88.

señala que para el “[...] desarrollo de la sociedad se requiere disponer de agua en cantidad y calidad adecuadas,<sup>6</sup> pero la mayoría de los ríos y lagos están contaminados”.<sup>7</sup> Con miras a hacer frente a este tipo de problemas se diseñó el objetivo rector número cinco del desarrollo social y humano que se refiere al desarrollo humano y la naturaleza. En él se estableció una estrategia consistente en “armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil”.<sup>8</sup>

### **Crecimiento con calidad**

En esta área encontramos el objetivo rector dos que tiene la finalidad de elevar y extender la competitividad del país hacia la inserción de México en la economía global. Para ello una de las estrategias es promover el desarrollo y la competitividad sectorial.

La premisa básica es que sin esta última no hay desarrollo, por ello se pretende “eliminar las dificultades que inhiben la competitividad y la integración de cadenas de valor, y [...] establecer una intensa competencia de mercado en sectores aún no totalmente inmersos en ella”.<sup>9</sup> Aquí el agua desempeña una función primordial, y así lo reconoce el PND al señalar que “será necesario ampliar la cobertura y calidad de los servicios de agua de riego y potable, alcantarillado y saneamiento, en los puntos geográficos donde el beneficio marginal sea mayor, así como promover el uso más eficaz del recurso en el sector agropecuario para liberar volúmenes para otros usos”.<sup>10</sup>

Sin embargo, en este objetivo es necesario resaltar dos elementos importantes: en primer lugar, se toma el parámetro de beneficio marginal para ampliar la cobertura y calidad de algunos servicios de agua, esto implica

<sup>6</sup> De acuerdo con la OG 15, estas dos características deben ser garantizadas por el Estado. El PND las recoge pero no profundiza en ellas.

<sup>7</sup> Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 91.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 111.

que no se busca el beneficio –por medio de estas políticas– de los grupos más desfavorecidos, sino la “competitividad”; el segundo elemento, el que respecta al sector agropecuario, no permite determinar con precisión a qué se refiere, porque dicho sector pueden ser los campesinos que trabajan sus tierras para consumo y beneficio familiar, pero también puede ser la industria con grandes empresas nacionales e internacionales que buscan obtener lucro. En el segundo supuesto sería totalmente acertado que se exigiera a las empresas liberar –y dejar de contaminar– grandes volúmenes de agua; en el caso de que sea el campesino quien deba liberarlos, más que promover el uso eficaz, se deberá apoyar con las herramientas necesarias para este fin.

## La política social

El PND contiene bajo el título de “El Poder Ejecutivo Federal 2000-2006” diferentes apartados entre los que se encuentran los referentes a la política social y a la política económica, mismos que aquí se comentan por su relación con el agua y con el desarrollo.

En primer lugar, con respecto a la política social se señala que es necesario lograr el bienestar de los mexicanos y en particular de los grupos que más dificultades enfrentan en cuanto a sus condiciones de vida y de participación social. También se pone énfasis en la pobreza que afecta a diferentes grupos, como es el caso de las “comunidades indígenas geográficamente más aisladas”.<sup>11</sup>

Se establece entonces que es necesario impulsar un crecimiento económico sostenido y al mismo tiempo invertir en el desarrollo social y humano, para lo cual una de las medidas que se proponen es “[...]invertir en infraestructura para que cuenten con servicios esenciales como [...]agua potable[...]”.<sup>12</sup> La finalidad de esta medida es “agilizar su incorporación a la dinámica general del país y crear mayores oportunidades productivas”.<sup>13</sup>

El problema en esta idea de desarrollo implica el desconocimiento de las diferentes formas de ser de las comunidades rurales e indígenas. Este

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> *Idem*.

tipo de planeación que reduce el desarrollo a su relación con la productividad puede ser no sólo nulo en sus beneficios, sino incluso perjudicial para estos sectores, pues el desarrollo que se ha planteado para nuestro país ha sido uno de los factores que más claramente ha ocasionado marginación y desigualdad.

### **La política económica**

El segundo de los apartados de “El Poder Ejecutivo Federal 2000-2006” sobre el que interesa llamar la atención por su relación con el agua y con el desarrollo, es el que se refiere a la política económica.

Aunque sólo se tratan ambos temas en pocas líneas, es importante destacar que el Ejecutivo aborda de manera cuantitativa elementos relacionados con el agua y con el desarrollo. Así, señala que en materia económica se seleccionaron una serie de indicadores que permiten registrar la evolución de avances, como “[...] el incremento del PIB ‘verde’ (el que descuenta la depreciación y el agotamiento de capital natural) que refleje un desarrollo sustentable; la reducción del porcentaje de pérdidas de agua en el sector agrícola”.<sup>14</sup>

El desarrollo sustentable aquí está ligado con la naturaleza, pero en el entendido de capital natural, es decir, en su aspecto económico; sin embargo, el PND no reconoce una relación diferente del agua y el ámbito rural en otros apartados. Lo mismo sucede con el agua del sector agrícola, que también se aborda desde una perspectiva predominantemente económica.

### **Observaciones**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) trata poco los temas de desarrollo y agua. Dicho documento sintetiza las acciones que se piensan realizar en un sexenio. En su contenido no existe una verdadera visión que permita enfrentar el problema del agua en el sector rural.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 57.

Teniendo en cuenta lo anterior, es justo señalar que, al momento de su creación, el PND reconoció algunos aspectos medulares del agua y del desarrollo, como son las áreas de alta marginación (zonas rurales en su mayoría); la discriminación a los indígenas en esta materia; la contaminación; la relación agua potable y bienestar.

Sin embargo, cabe señalar que el enfoque del agua para el Gobierno Federal está muy apegado a las ideas de productividad y economía; sólo en pocas líneas se encontraron aspectos que pudieran dar paso a un desarrollo que no se base exclusivamente en esta cuestión.

Lamentablemente, los gobiernos tecnócratas han perdido de vista que el elemento fundamental del desarrollo es el ser humano y que el afán de conseguir inversión, competitividad y productividad conduce no sólo a que el desarrollo no sea para todos, sino a que incluso sea perjudicial para una gran parte de la población, en este caso para los sectores rural e indígena.

## **Programas de desarrollo social en relación al agua**

En materia de desarrollo social existen diversos programas que pretenden mejorar la calidad de vida de la población que se encuentra en mayor desventaja, pobreza, marginación o exclusión. En dichos programas se aborda la temática del agua de forma muy breve y en algunas ocasiones el tema es inexistente. A continuación presentamos un breve resumen de dichos programas en relación a los recursos hídricos.

### **Programa Nacional de Desarrollo Social**

En este programa se reconoce que existen regiones y comunidades con alto grado de marginación en las que resulta innegable la carencia de servicios básicos. En este sentido, podemos entender que dentro de dichos servicios se encuentra el acceso a agua potable de calidad.

Por tanto, dentro de las líneas de acción de este programa se encuentra el refuerzo en la dotación de estos servicios en las zonas de mayor marginación mediante el incremento e implementación de servicios de agua potable y drenaje, entre otros.

### **Programa Desarrollo Local**

El Programa Desarrollo Local beneficia igualmente a los sectores de la población que presentan mayores índices de marginación.

Entre los tipos de apoyo que ofrece este programa encontramos el mejoramiento de la infraestructura social, y en materia de agua el programa propone efectuar la construcción, ampliación y rehabilitación de las redes de agua y alcantarillado.

### **Programa Alianza para el Campo 2002. Subprograma Manejo integral de suelo y agua**

Este programa tiene como objetivo principal el impulso de la producción y la productividad agrícola mediante el uso racional y eficiente de los recursos suelo y agua.

Los beneficiarios del programa que tuvieron preferencia fueron aquellos que acreditaran que la compra de la cosecha era certera, y aquellos que manifestaran la intención de utilizar normas de calidad para sus cultivos que pudieran servir de referencia comercial.

También es importante señalar que para poder ser beneficiario del programa uno de los requisitos consistía en presentar la documentación concerniente a la dotación y fuente de abastecimiento de agua con la que se contara para el riego, o el título de concesión (ambos expedidos por la CNA) en el que se debía detallar el volumen y las condiciones de extracción que fueron autorizados. También se da prioridad a las personas cuyas tierras se ubicaran en cuencas hidrológicas alteradas y/o sobreexplotadas.

### **Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas**

El objetivo de este programa se enfoca al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de hombres y mujeres que conforman la población jornalera agrícola —ya sea local o migrante— que se encuentren en situación de pobreza extrema y cuyo único ingreso provenga de las actividades agrícolas.

Dentro de los tipos de apoyo del programa encontramos, entre otros servicios básicos, el de proporcionar agua potable.

Existen otros programas que coordina la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, entre los que podemos mencionar: el Programa de Opciones Productivas, el Programa de Incentivos Estatales, el Programa

Tres por Uno para Migrantes, el Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales y el Programa de Jóvenes por México. En ninguno de ellos encontramos referencias al agua como parte de las acciones encaminadas al desarrollo social.

## Observaciones

Existen diversos vacíos en lo que se refiere a los programas de desarrollo social, ya que no queda claro cuáles serán los estándares que beneficiarán o no a una persona pues la LGDS sólo se refiere a los sectores que se encuentran en situación de pobreza extrema, marginación o vulnerabilidad. Sin embargo, aunque en este estudio no pudimos darnos a la tarea de revisar exhaustivamente la totalidad de los programas en cuestión, sí pudimos notar que dentro de dichos programas existe una infinidad de requisitos que en ocasiones resultan exagerados para las personas que se encuentran en situaciones difíciles y en las que sus derechos sociales están siendo violados tajantemente.

Un ejemplo claro de ello lo encontramos en el programa Alianza para el Campo, en el que sólo se brinda apoyo a aquellos jornaleros que tienen asegurada la venta de sus productos, dejando de lado a aquellos que siembran para sobrevivir, lo que los coloca en una situación de mayor pobreza que no es atendida debido a que no cuentan con los requisitos necesarios para obtener el apoyo del programa.

Por tanto, las preguntas obligadas en este rubro serían a qué están respondiendo los programas de desarrollo social y si verdaderamente están garantizando el pleno ejercicio y goce de los derechos sociales, por lo menos de los que se encuentran consagrados en nuestra Constitución.

Finalmente, debemos subrayar la necesidad de crear o modificar instrumentos jurídicos que permitan verdaderamente a toda la población gozar de una vida digna y ejercer plenamente sus derechos fundamentales, ya que aún hoy existen en nuestro país infinidad de personas, comunidades y pueblos que siguen siendo discriminados, que no cuentan con servicios básicos, que no han sido tomados en cuenta para implementar “desarrollo” en sus comunidades o, peor aún, cuyos derechos siguen siendo violados por la falta de mecanismos jurídicos efectivos que permitan defenderlos.

Si esta circunstancia continúa, las personas que viven en situación de exclusión se seguirán viendo obligadas a buscar otras vías –en ocasiones fuera del derecho– que les permitan resolver las necesidades urgentes a las que deben enfrentarse día con día.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

### Generales

- Aún cuando en la teoría y en el derecho internacional de los derechos se ha avanzado en la construcción de una nueva visión de desarrollo, en la legislación mexicana esta noción continúa estando íntimamente relacionada con la productividad y competitividad del campo, orientada por la visión tradicional según la cual se tendrá mejor calidad de vida si se forma parte de la lógica del mercado. Como señala Toledo, “[...]el desarrollo rural es concebido como la transformación productiva súbita o paulatina, pero ineludible y unívoca de las formas campesinas, ‘tradicionales’ o preindustriales en modalidades agroindustriales o ‘modernas’ [...]”.<sup>1</sup> Incluso la propia Ley de Desarrollo Rural Sustentable, aun cuando recoge una definición moderna de desarrollo rural, en su contenido enfatiza la problemática económica, de producción y de mercado.
- En el orden jurídico nacional no existe un diseño intencionado y sistemático capaz de orientar la creación de leyes para mejorar la relación entre desarrollo y agua. Ello se debe en importante medida a que dicho orden jurídico no toma en cuenta al agua como un

<sup>1</sup> Víctor Toledo *et al.*, *Estudiar lo rural desde una perspectiva interdisciplinaria: Una aproximación al caso de México*, p. 68, en [http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_12/Toledo.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_12/Toledo.pdf)

bien común indispensable para el desarrollo rural. La falta del reconocimiento del agua como un derecho fundamental en nuestra Constitución es la primera prueba de ello. A pesar de que el Estado mexicano ha asumido compromisos internacionales en esta materia, mismos que deberían servir para armonizar el ordenamiento nacional, éstos no se cumplen. Ello impide impulsar o garantizar el desarrollo de los espacios rurales en México desde una perspectiva interdependiente de derechos. Consideramos asimismo que las reformas más recientes en la materia han estado orientadas por una visión economicista y de apertura de mercados que están dificultando aún más las posibilidades de que personas y comunidades que habitan el medio rural puedan tener niveles de vida adecuados construidos a partir de su participación activa, libre y significativa.

- En la legislación analizada no existe una visión de derechos fundamentales. En ella sólo se establecen los derechos como líneas programáticas que orientan las políticas del Estado, y no como derechos exigibles y justiciables por las personas. Estos derechos deben ser reconocidos y garantizados de manera interdependiente y complementaria. Para ello es necesario que se creen mecanismos de exigibilidad, lo que implica la posibilidad de que las personas puedan acudir a las distintas estancias estatales para exigir su cumplimiento. Esto implicaría reducir los márgenes de discrecionalidad del Estado para garantizar estos derechos.
- Los derechos fundamentales son normas de carácter objetivo, es decir, que sus contenidos condicionan los actos de los poderes públicos y los obligan a actuar conforme a ellos; esto significa que las leyes que abordan la problemática de desarrollo y agua deberían retomarlos desde esta perspectiva.
- En este mismo sentido subrayamos la necesidad de armonizar nuestro ordenamiento interno con los tratados internacionales que México ha ratificado.
- Es necesario que se haga un esfuerzo de armonización y coordinación entre la normas secundarias, ya que del análisis elaborado se desprende con toda claridad que el legislador no ha realizado un esfuerzo de relación y complementariedad en materia de agua entre las leyes que la regulan.

- De igual forma, es indispensable que se establezcan mecanismos que obliguen al Estado a reconocer el derecho a la consulta y a la participación directa de la población rural en lo que concierne a los procesos de desarrollo local en su relación con el agua. Los mecanismos actuales de participación no son suficientes, sólo cumplen una función legitimadora de las decisiones del gobierno y no reflejan las verdaderas necesidades y conflictos de la población.
- Es indispensable que las políticas y programas públicos se diseñen e impulsen con base en la visión de interdependencia de los derechos, y que a su vez se establezcan las herramientas que hagan posible su concreción.

### **Manejo del agua en la legislación**

- En el caso específico del agua, un primer paso indispensable será el reconocimiento constitucional del derecho fundamental al agua establecido en la Observación 15 del PIDESC, ya que deben dejarse atrás las visiones economicistas e incorporar en la legislación las dimensiones sociales y culturales con las que se relaciona este elemento.
- De acuerdo con lo anterior, se debe reconocer en nuestra legislación de manera específica la interdependencia que existe entre el derecho al agua y los derechos a la salud, la alimentación, la vivienda, a un medio ambiente sano, entre otros.
- Es necesario ampliar los alcances del derecho al agua, por lo que su reconocimiento no sólo debe hacerse desde una perspectiva individual sino también colectiva, toda vez que el agua es un recurso indispensable también para la subsistencia de los pueblos y comunidades rurales.

### **La idea del desarrollo en la legislación**

- En lo que se refiere a la idea de desarrollo, la mayor parte de la legislación continúa anclada en una visión desarrollista que prioriza

el enfoque económico por encima del de la vida digna de las personas. Como se señaló en el trabajo, una visión más amplia, incluyente e integral de la idea de desarrollo se debe construir a partir de la interdependencia de los derechos fundamentales, como lo han establecido diversos instrumentos internacionales especializados en la materia.

### **Pueblos indígenas en la legislación**

- Es necesario que el legislador tome en cuenta que existe una pluralidad cultural en nuestro país, lo que implica que no puede haber una única visión de desarrollo y abre la posibilidad de que las propias comunidades o pueblos rurales, entre ellos los pueblos indígenas, construyan una visión de desarrollo basada en sus cosmovisiones. Por ende, habrá tantas concepciones de desarrollo como diversidad cultural exista.

### **Visión de género**

- La falta de servicios e infraestructura hidráulica en las zonas rurales hace que las cargas de trabajo para las mujeres sean mayores que en los espacios urbanos. Por ello, la legislación debe atender a esta situación y contribuir a generar mejores condiciones de vida y a eliminar el rezago que existe para las mujeres y niñas en los espacios rurales.
- A excepción de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, ninguna otra de las leyes analizadas contiene lineamientos que permitan generar mayores condiciones de igualdad entre mujeres y hombres en el acceso al agua. Esto dificulta el desarrollo de las mujeres en el ámbito rural.

## VII. Anexo



## **Instrumentos internacionales en materia de agua**

Como se señaló en el apartado 1 del capítulo II relativo al derecho fundamental al agua, la jerarquía de normas dentro de nuestro sistema jurídico ha sido establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual determinó que los Tratados Internacionales firmados por el presidente y ratificados por el Senado están por debajo de la Constitución, pero por encima de las leyes ordinarias; por esta razón, es muy relevante para este análisis conocer aquellos instrumentos internacionales que han abordado el tema del agua.

Desde hace ya muchos años se comenzó a incorporar en diversos documentos internacionales (declaraciones, convenciones, pactos, tratados, etc.) el tema del agua como un elemento indispensable para la realización y protección de otros derechos. Los diversos instrumentos internacionales en materia de agua han abordado la problemática mundial del recurso desde diferentes puntos de vista —el acceso al agua como necesidad vital, la visión ecologista que la entiende como recurso natural, entre otros—, todos ellos encaminados a la construcción y evolución del derecho humano al agua cuyo contenido se encuentra desarrollado en la OG 15.

Estos instrumentos internacionales son numerosos y cada uno de ellos tiene una forma particular de tratar el tema del agua y del desarrollo. En el siguiente cuadro se sistematizan y clarifican algunos elementos contenidos en cada uno de ellos relativos al tratamiento de los temas que nos interesan y a las obligaciones que con base en ellos adquiere el Estado. También, para facilitar su consulta, se han agrupado en dos bloques de acuerdo a su naturaleza jurídica: las convenciones, los convenios y los pactos en el primero, y declaraciones y conferencias en el segundo.

**Instrumentos internacionales en materia de agua  
Convenciones, convenios y pactos**

<i>Instrumento internacional</i>	<i>Fechas de adopción y ratificación</i>	<i>Enfoque y tratamiento de temáticas (agua y desarrollo)</i>	<i>Algunos compromisos adquiridos por México en materia de agua y de desarrollo</i>
<p><i>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>1</sup></i></p>	<p>Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de la ONU: 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981.</p> <p>Ratificada por México: 18 de diciembre de 1980 mediante decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de 9 de enero de 1981. El inicio de la vinculación es de 23 de marzo de 1981.</p>	<p><i>En materia de agua:</i> La Convención resalta la importancia de que las mujeres gocen de condiciones de vida adecuadas, por las cuales entiende la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua.</p> <p><i>En materia de desarrollo:</i> La Convención señala que los Estados parte deberán tomar las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo de la mujer, así como su participación en el desarrollo rural.</p>	<p>De los instrumentos internacionales firmados y ratificados por nuestro país se desprenden obligaciones específicas para el Estado mexicano, entre las que podemos resaltar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomar en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el <i>pleno desarrollo y adelanto de la mujer</i>, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (art. 3°).</li> <li>• Tomar todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la Convención a la mujer en las <i>zonas rurales</i> (art. 14 punto 1).</li> <li>• Adoptar todas las medidas apropiadas para <i>eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales</i> a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su <i>participación en el desarrollo rural</i> y en sus beneficios, y en particular</li> </ul>

<sup>1</sup> Texto completo en [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm)

<p><i>Convención sobre los Derechos del Niño<sup>2</sup></i></p>	<p>Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU: 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990.  Ratificada por México: 19 de junio de 1990, mediante decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de 31 de julio de 1990. El inicio de la vinculación es de 21 de septiembre de 1990.</p>	<p><i>En materia de agua:</i> La Convención reconoce el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, que sólo puede ser protegido si a su vez se garantiza el acceso a agua potable salubre.  <i>En materia de desarrollo:</i> La Convención no profundiza en el tema, sin embargo señala que los Estados parte deberán tomar las medidas apropiadas para asegurar en la máxima medida posible el pleno desarrollo y la supervivencia del niño.</p>	<p>asegurarle el derecho a <i>participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo</i> a todos los niveles (art. 14 punto 2).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proveer de los servicios básicos que permitan gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el <i>abastecimiento de agua</i>, el transporte y las comunicaciones (art. 14 punto 2 inciso <i>h</i>).</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar en la máxima medida posible <i>la supervivencia y el desarrollo del niño</i> (art. 6 punto 2).</li> <li>• Asegurar la plena aplicación del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud (art. 24 punto 2).</li> <li>• Adoptar las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y <i>agua potable salubre</i>, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente (art. 24 punto 2 inciso <i>c</i>).</li> </ul>

<sup>2</sup> El texto íntegro puede ser consultado en [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2erc\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2erc_sp.htm)

<p><i>Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial</i><sup>3</sup></p>	<p>Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU: 21 de diciembre de 1965 Entrada en vigor: 4 de enero de 1969. Ratificada por México: 6 de diciembre de 1973, por decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de 27 de mayo de 1974. La vinculación es de 20 de febrero de 1975.</p>	<p><i>En materia de agua:</i> La Convención garantiza, sin discriminación y en condiciones de igualdad, el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentra el derecho al agua. Asimismo, pone énfasis en el derecho a la vivienda, a la salud y a tener acceso a todos los servicios públicos, derechos que no pueden realizarse si el derecho al agua no es protegido y garantizado también.</p> <p><i>En materia de desarrollo:</i> La Convención no contiene disposiciones relativas al desarrollo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de: <ul style="list-style-type: none"> <li>e) Los <i>derechos económicos, sociales y culturales</i>, en particular: <ul style="list-style-type: none"> <li>iii) El <i>derecho a la vivienda</i>;</li> <li>iv) El <i>derecho a la salud</i> pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales;</li> </ul> </li> <li>f) El derecho de <i>acceso a todos los lugares y servicios</i> destinados al uso público [...] (art. 5).</li> </ul> </li> </ul>
<p><i>Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto De San José)</i><sup>4</sup> <i>Protocolo adicional a la Convención en materia de Derechos Económicos</i></p>	<p>Adoptada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos realizada del 7 al 22 de noviembre de 1969.</p>	<p><i>En materia de agua:</i> La Convención no establece referencias explícitas en materia de agua, sin embargo, a través del protocolo adicional se establecen disposiciones que</p>	<p>Convención Americana sobre Derechos Humanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los <i>derechos económicos sociales y culturales</i> (art. 2).</li> </ul>

<sup>3</sup> El texto íntegro puede ser consultado en <http://www.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

<sup>4</sup> El texto completo de esta Convención puede consultarse en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

<p><i>cos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)</i><sup>5</sup></p>	<p>Ratificada por México: 24 de marzo de 1981, por decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de 7 de mayo de 1981.</p> <p>Adoptado y suscrito por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 17 de noviembre de 1988.</p> <p>Ratificado por México: 12 de diciembre de 1995, por decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de 27 de diciembre de 1995. La vinculación es de 16 de abril de 1996.</p>	<p>permiten garantizar el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales, de los cuales forma parte el derecho al agua.</p> <p>Asimismo, el Protocolo hace referencia al derecho a la salud, el cual no puede garantizarse plenamente si el derecho al agua no es igualmente protegido y garantizado.</p> <p>Por otro lado, el Protocolo establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano y a contar con los servicios públicos básicos. En ambos casos es necesario garantizar el acceso a un agua fuera de contaminación.</p> <p><i>En materia de desarrollo:</i></p> <p>Ni la Convención ni el Protocolo contienen disposiciones específicas sobre el desarrollo. Sin embargo, en su contenido</p>	<p>Protocolo adicional a la Convención:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, y hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los <i>derechos económicos sociales y culturales</i> (art. 1°).</li> <li>• Adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos (art. 2°).</li> <li>• Reconocer que toda persona tiene <i>derecho a la salud</i>, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social (art. 10 punto 1).</li> <li>• Reconocer la salud como un bien público (art. 10 punto 2).</li> <li>• Promover la <i>protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente</i>, ya que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a <i>contar con servicios públicos básicos</i> (art. 11).</li> <li>• Perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, ya que toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del</li> </ul>
--	---	--	---

<sup>5</sup> El texto íntegro del documento puede ser consultado en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html>

<p><i>Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes<sup>6</sup></i></p>		<p>se puede entender que el garantizar el más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual sólo puede lograrse si los otros derechos económicos, sociales y culturales son igualmente protegidos y garantizados.</p>	<p>más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual (art. 12).</p>
<p>Adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991.  Ratificado por México: 11 de julio de 1990 por decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de 3 de agosto de 1990. La vinculación de México es de 5 de septiembre de 1990.</p>	<p><i>En materia de agua:</i> El Convenio no hace una alusión explícita al agua, sin embargo, en diversas ocasiones alude a la protección y plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los que se encuentra el derecho al agua. Asimismo, el Convenio señala que se debe dar protección al medio ambiente y a los recursos naturales y poner especial atención en la incidencia social, espiritual y cultural que pueda haber sobre los mismos cuando existan procesos que puedan alterarlos. Es necesari</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a <i>proteger los derechos</i> de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad (art. 2).</li> <li>• Incluir medidas que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los <i>derechos y oportunidades</i> que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población (art. 2 inciso a).</li> <li>• Promover la plena <i>efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales</i> de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones (art. 2 inciso b).</li> </ul>	

<sup>6</sup> El texto íntegro del documento puede ser consultado en [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/62\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/62_sp.htm)

	<p>rio recordar que los recursos hídricos son parte esencial del medio ambiente y son un recurso natural fundamental para la vida.</p> <p><i>En materia de desarrollo:</i></p> <p>El Convenio hace especial énfasis en que los Estados parte deben garantizar a los pueblos indígenas su participación y decisión sobre los procesos de desarrollo que puedan afectarlos. El Convenio entiende el desarrollo desde una perspectiva integral en la que son las propias comunidades las que decidirán el tipo de desarrollo que quieren implementar para su gente.</p> <p>De igual forma, en esta concepción de desarrollo el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos se torna el elemento central.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar el derecho de <i>decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo</i>, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de <i>controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo</i> económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán <i>participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo</i> nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (art. 7).</li> <li>• Establecer como <i>prioridad en los planes de desarrollo</i> económico el mejoramiento de las <i>condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud</i> y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación [...] Los proyectos especiales de <i>desarrollo</i> para estas regiones deberán también elaborarse de modo que <i>promuevan dicho mejoramiento</i> (art. 7 punto 2).</li> <li>• Evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el <i>medio ambiente</i> que las actividades de <i>desarrollo</i> previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas (art. 7 punto 3).</li> </ul>
--	--	--

	<p>Por último, en materia de desarrollo rural, el Convenio reconoce la importancia de que los Estados otorguen los medios necesarios para alcanzar un pleno desarrollo de las tierras de los pueblos indígenas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para <i>proteger y preservar el medio ambiente</i> de los territorios que habitan (art. 7 punto 4).</li> <li>• Proteger los <i>derechos</i> de los pueblos interesados a <i>los recursos naturales</i> existentes en sus tierras [...] Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos (art. 15).</li> <li>• Establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los <i>recursos existentes en sus tierras</i>. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades (art. 15 punto 2).</li> <li>• Garantizar a los pueblos interesados <i>condiciones equivalentes</i> a las que disfruten otros sectores de la población en los <i>programas agrarios</i> nacionales (art. 19).</li> <li>• Otorgamiento de los medios necesarios para el <i>desarrollo de las tierras</i> que dichos pueblos ya poseen (art. 19).</li> </ul>
--	---	---

<p><i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)</i><sup>7</sup></p>	<p>Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU: 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.</p> <p>Ratificado por México: 18 de diciembre de 1980, por decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de 12 de mayo de 1981. La vinculación de México es de 23 de marzo de 1981.</p>	<p><i>En materia de agua:</i> El Pacto no hace una alusión explícita al agua, sin embargo, en sus disposiciones encontramos que garantiza el derecho de los pueblos a disponer de sus recursos naturales, dentro de los cuales se encuentra el agua.</p> <p>Por otro lado, de los puntos 11 y 12 del pacto se desprende la Observación general 15 (OG 15), misma que desarrolla explícitamente el contenido del derecho al agua.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar el derecho establecer y proveer libremente su <i>desarrollo</i> económico, social y cultural (art. 1 punto 1).</li> <li>• Garantizar el derecho de los pueblos de <i>disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales</i> (art. 1 punto 2).</li> <li>• Tomar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad del derecho de toda persona a <i>un nivel de vida adecuado</i> para sí y su familia, incluso <i>alimentación</i>, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (art. 11 punto 1).</li> </ul>
<p><i>Observación general 15 El derecho al agua. (Aplicación de los artículos 11 y 12 del PIDESC)</i><sup>8</sup></p>	<p>Adoptado y suscrito por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el 29º periodo de sesiones de 2002.</p>	<p>Entre otras disposiciones relevantes, la OG 15 señala que el agua constituye un derecho humano que debe ser garantizado para asegurar un nivel de vida adecuado. De estas aseveraciones se desprenden otras obligaciones para el Estado mexicano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la <i>explotación y la utilización</i> más eficaces de las <i>riquezas naturales</i> (art. 11 punto 2 inciso a).</li> <li>• Reconocer el <i>derecho</i> de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de <i>salud</i> física y mental (art. 12).</li> </ul>

<sup>7</sup> El texto íntegro del documento puede ser consultado en [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a/\\_ceser\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a/_ceser_sp.htm)

<sup>8</sup> El texto completo puede ser consultado en <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm15s.html>

		<p><i>En materia de desarrollo:</i> El Pacto señala que los pueblos tienen el derecho de establecer el desarrollo económico, social y cultural que consideren necesario para sus comunidades. Por su parte, la OG 15 establece que los Estados parte deben garantizar a los pueblos que los proyectos de desarrollo implementados en las comunidades no obstaculizarán de forma alguna el acceso al agua potable.</p>	<p>Observación general 15</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar el <i>derecho al agua</i> como garantía indispensable para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia (punto 3).</li> <li>• Reconocer que el <i>agua</i> es un derecho humano (punto 3).</li> <li>• Adoptar estrategias y programas amplios e integrales para velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de <i>agua suficiente y salubre</i> (punto 28).</li> <li>• Garantizar seguridad de que los <i>proyectos de desarrollo</i> no obstaculicen el <i>acceso al agua potable</i> (punto 28 inciso b).</li> <li>• Incluir en la Constitución el derecho a una <i>reparación adecuada de la violación del derecho al agua</i>, que podrá consistir en restitución, indemnización, satisfacción o garantías de que no se repetirán los hechos. Los defensores del pueblo, las comisiones de derechos humanos y las instituciones análogas de cada país deberán poder ocuparse de las violaciones del derecho (punto 55).</li> </ul>
--	--	---	---

<sup>9</sup> El texto completo puede ser consultado en [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ccpr\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm)

<p><i>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>9</sup></i></p>	<p>Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU: 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.</p> <p>Aprobado por el senado mexicano el 18 de diciembre de 1980. Decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de 12 de mayo de 1981. La vinculación de México es de 23 de marzo de 1981.</p>	<p><i>En materia de agua:</i> El Pacto no hace una alusión explícita al agua, sin embargo garantiza el derecho a disponer libremente de los recursos naturales de los pueblos, dentro de los que encontramos el agua. Por otro lado, el Pacto garantiza el derecho a la vida, el cual no puede configurarse si no es garantizado implícitamente el derecho al agua.</p> <p><i>En materia de desarrollo:</i> El Pacto no profundiza en el tema, sin embargo señala que los Estados parte deberán garantizar el derecho de los pueblos de establecer su desarrollo económico, social y cultural.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar el derecho de libre determinación de los pueblos, en virtud del cual pueden establecer libremente su condición política y proveerse así mismo de su <i>desarrollo</i> económico, social y cultural (art. 1 punto 1).</li> <li>• Garantizar a los pueblos que pueden <i>disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales</i>. [...] En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios <i>medios de subsistencia</i> (art. 1 punto 2).</li> <li>• Garantizar el <i>derecho a la vida</i> como inherente a la persona humana (art. 6 punto 1).</li> </ul>
---	---	--	---

**Instrumentos internacionales en materia de agua  
Declaraciones y conferencias**

<i>Instrumento internacional</i>	<i>Enfoque y tratamiento de temáticas (agua y desarrollo)</i>	<i>Principios relevantes en materia de agua y desarrollo</i>
<p><i>Declaración Universal de los Derechos Humanos</i><sup>10</sup></p> <p>Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948.</p>	<p><i>En materia de agua:</i></p> <p>La Declaración no hace una alusión explícita al agua, sin embargo garantiza el derecho a la vida y a gozar de un nivel de vida adecuado. El derecho al agua ya ha sido considerado en otros instrumentos internacionales como parte esencial del derecho a un nivel de vida adecuado.</p> <p><i>En materia de desarrollo:</i></p> <p>La Declaración no contiene disposiciones relativas a la materia.</p>	<p>Artículo 3</p> <p>Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.</p> <p>Artículo 25</p> <p>1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...].</p>
<p><i>Declaración de Estocolmo de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano</i><sup>11</sup></p> <p>Adoptada y proclamada por la Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972.</p>	<p><i>En materia de agua:</i></p> <p>La Declaración no profundiza en esta materia, sin embargo reconoce el derecho fundamental al disfrute de condiciones de vida adecuadas, las cuales no pueden garantizarse si antes no se garantiza el derecho al agua. La Declaración pone especial énfasis en la preservación del recurso en beneficio</p>	<p>Principio 1. El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras [...]</p> <p>Principio 2. Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en bene-</p>

<sup>10</sup> El texto completo puede ser consultado en <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

<sup>11</sup> El texto íntegro del documento puede consultarse en [www.proddiversitas.bioetica.org/doc89.htm](http://www.proddiversitas.bioetica.org/doc89.htm)

	<p>de las generaciones presentes y las futuras.</p> <p><i>En materia de desarrollo:</i> Respecto al tratamiento del desarrollo, la declaración relaciona en todo momento que la consecución del desarrollo sólo es posible si en primer término se pone atención en la conservación de los recursos naturales, dentro de los cuales se encuentra el agua. De esta forma, la planificación del desarrollo debe realizarse tomando en consideración las condiciones ambientales.</p>	<p>ficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación y ordenación, según convenga.</p> <p>Principio 4 [...] al planificar el <i>desarrollo</i> económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestre.</p> <p>Principio 8 El <i>desarrollo</i> económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida.</p> <p>Principio 13 A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un <i>enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo</i>, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población.</p>
<p><i>Plan de Acción de Mar del Plata de 1977. Producto de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Agua</i></p>	<p><i>En materia de agua:</i> El Plan reconoce el derecho al acceso al agua potable como indispensable para satisfacer todas las necesidades básicas.</p>	<p>Prámbulo [...] Todas las personas, cualquiera que sea su grado de desarrollo y sus condiciones sociales y económicas tienen <i>derecho al acceso al</i></p>

<p><i>Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible</i><sup>13</sup> producto de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente celebrada en Dublín, Irlanda, del 26 al 31 de enero de 1992</p>	<p><b>En materia de desarrollo:</b> El Plan no contiene disposiciones relativas a la materia.</p> <p><b>En materia de agua:</b> La Declaración señala que el agua es un recurso indispensable para el desarrollo, por lo que plantea que el desarrollo debe conciliarse con una gestión eficaz del agua y la protección a los recursos naturales. Asimismo, la Declaración establece el principio de participación de los usuarios en el aprovechamiento y gestión de los recursos hídricos. Es importante recalcar y hacer notar que esta Declaración considera erróneamente al agua como una mercancía, como un bien económico, más no como un derecho.</p> <p><b>En materia de desarrollo:</b> Como ya se indicó, la Declaración señala que el agua es indispensable para lograr un verdadero desarrollo.</p>	<p><i>agua potable</i> y en igual cantidad para satisfacer sus necesidades básicas.<sup>12</sup></p> <p>Principio 1. El <i>agua dulce</i> es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el <i>desarrollo</i> y el medio ambiente: Dado que el agua es indispensable para la vida, la <i>gestión eficaz de los recursos hídricos</i> requiere un enfoque integrado que concilie el <i>desarrollo</i> económico y social y la protección de los ecosistemas naturales [...].</p> <p>Principio 2. El <i>aprovechamiento y la gestión del agua</i> debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles: El planteamiento basado en la participación implica que los responsables de las políticas y el público en general cobren mayor conciencia de la importancia del agua. Este planteamiento entraña que las decisiones habrían de adoptarse al nivel más elemental apropiado, con la realización de consultas públicas y la participación de los usuarios en la planificación y ejecución de los proyectos sobre el agua.</p> <p>Principio 3. La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.</p>
--	--	--

<sup>12</sup> Traducción de los autores del texto en inglés del documento.

<sup>13</sup> El texto íntegro puedes ser consultado en <http://www.wmo.ch/web/homs/documents/espanol/icwedeccs.html>

<p><i>Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo</i><sup>14</sup> producto de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo-Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, Brasil, 1992</p>	<p><i>En materia de agua:</i> La Declaración no se refiere de forma explícita al agua, sin embargo considera que la protección del medio ambiente, dentro del cual se encuentra el agua, debe ser parte imprescindible de los procesos de desarrollo. Asimismo, la Declaración resalta la importancia de que la legislación de los países sea eficaz en materia de medio ambiente.</p> <p><i>En materia de desarrollo:</i> Es importante recalcar que la Declaración considera como elemento central del desarrollo al ser humano. Por ello, la erradicación de la pobreza se vuelve una preocupación fundamentalmente</p>	<p>Principio 4. El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocersele como un bien económico: En virtud de este principio, es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible [...].</p> <p>Principio 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.</p> <p>Principio 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.</p> <p>Principio 4. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.</p> <p>Principio 5. Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.</p>
---	--	---

<sup>14</sup> Disponible en <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/rio/declaration.htm>

	<p>tal para alcanzar un verdadero desarrollo en su acepción amplia. De igual forma, el concepto de desarrollo se encuentra íntimamente ligado a la protección del medio ambiente. Por último, la Declaración hace especial énfasis en el papel fundamental que desempeñan los pueblos indígenas en relación al medio ambiente y al desarrollo, por lo que su participación en estos procesos se torna indispensable.</p>	<p>Principio 11. Los Estados deberán promulgar <i>leyes eficaces sobre el medio ambiente</i>. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían <i>reflejar el contexto ambiental y de desarrollo</i> al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.</p> <p>Principio 22. Las <i>poblaciones indígenas</i> y sus comunidades, así como otras comunidades locales, <i>desempeñan un papel fundamental</i> en la ordenación del <i>medio ambiente</i> y en el <i>desarrollo</i> debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su <i>participación efectiva en el logro del desarrollo</i> sostenible.</p>
<p><i>Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo,<sup>15</sup> El Cairo, 1994</i></p>	<p><i>En materia de agua:</i> Los principios de la Conferencia coinciden en que el derecho a tener un nivel de vida adecuado exige necesariamente el derecho al agua. Asimismo, señala que para combatir verdaderamente la pobreza es necesario también garantizar el acceso al agua potable como servicio básico. Por otro lado, en la Conferencia se manifiesta la preocupación relativa a</p>	<p>Principio 2. <i>Los seres humanos son el elemento central del desarrollo sostenible</i>. Tienen derecho a una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza. La población es el recurso más importante y más valioso de toda nación. Los países deberían cerciorarse de que se dé a todos la oportunidad de aprovechar al máximo su potencial. Toda persona tiene <i>derecho</i> a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido, vivienda, <i>agua</i> y saneamiento adecuados.</p> <p>3.13. <i>La pobreza</i> generalizada sigue siendo el <i>principal problema</i> con que se tropieza al efectuar actividades de <i>desarrollo</i>. La po-</p>

<sup>15</sup> Disponible en [http://www.unfpa.org/icpd/docs/icpd/conferencereport/finalreport\\_icpd\\_spa.pdf#search=%22%EF%82%A7%09Conferencia%20internacional%20sobre%20la%20poblaci%C3%B3n%20y%20el%20desarrollo%22](http://www.unfpa.org/icpd/docs/icpd/conferencereport/finalreport_icpd_spa.pdf#search=%22%EF%82%A7%09Conferencia%20internacional%20sobre%20la%20poblaci%C3%B3n%20y%20el%20desarrollo%22)

	<p>la transmisión de enfermedades a través del agua contaminada, por lo que al mismo tiempo se reafirma la teoría de la interdependencia de los derechos en la que no es posible garantizar el derecho a la salud si antes no se encuentran debidamente protegido y garantizado el derecho al agua.</p> <p><i>En materia de desarrollo:</i></p> <p>Es importante resaltar que la Conferencia considera como elemento central del desarrollo sostenible a los seres humanos. Por tanto se reconoce a la pobreza como uno de los principales problemas a enfrentar por los procesos de desarrollo. Dentro de esta problemática se encuentran otras tantas, como la falta de acceso a servicios básicos como el agua.</p>	<p>breza suele ir acompañada de desempleo, malnutrición, analfabetismo, el bajo nivel social de la mujer, <i>riesgos ambientales</i> y un <i>acceso limitado a servicios</i> sociales y sanitarios, incluidos los servicios de salud reproductiva, que a su vez incluye la planificación de la familia.</p> <p>Todos estos factores contribuyen a elevar los niveles de fecundidad, morbilidad y mortalidad, así como a reducir la productividad económica. <i>La pobreza</i> también está íntimamente <i>relacionada con la inadecuada distribución</i> espacial de la población, el uso insostenible y la distribución no equitativa de recursos naturales tales como la tierra y el <i>agua</i>, y una grave degradación del medio ambiente.</p> <p>3.15. El crecimiento económico sostenido en el contexto del <i>desarrollo sostenible</i> es esencial para eliminar la pobreza. <i>La eliminación de la pobreza</i> contribuirá a reducir el crecimiento de la población y a conseguir la pronta estabilización de la población. Las inversiones en esferas importantes para la eliminación de la pobreza, por ejemplo enseñanza básica, saneamiento, <i>agua potable</i>, vivienda, suministro adecuado de alimentos e infraestructura para poblaciones en rápido aumento siguen recargando las ya débiles economías y limitando las opciones de desarrollo [...].</p> <p>8.2. [...] las enfermedades que pueden ser prevenidas o tratadas constituyen todavía una de las causas principales del fallecimiento de niños de corta edad. Además, amplios sectores de la población de muchos países siguen sin acceso a <i>agua potable</i> y saneamiento, viviendo en condiciones de hacinamiento y sin nutrición adecuada</p>
--	--	---

<p><i>Declaración del Milenio de Naciones Unidas,<sup>16</sup> 2000</i></p>		<p>da. Un gran número de personas continúan expuestas al riesgo de infecciones y de <i>enfermedades</i> parasitarias y <i>transmitidas por el agua</i>, como la tuberculosis, el paludismo y la esquistosomiasis.</p> <p>8.10. Todos los países deberían dar prioridad a las medidas destinadas a <i>mejorar la calidad de la vida</i> y la salud manteniendo un medio ambiente seguro y salubre para todos los grupos de población mediante la aplicación de medidas encaminadas a evitar condiciones de hacinamiento en las viviendas, reducir la contaminación atmosférica, facilitar el <i>acceso al agua potable</i> y al saneamiento, mejorar la gestión de desechos y aumentar la seguridad en el lugar de trabajo.</p> <p>9.18. Los gobiernos deberían fomentar la formulación y la aplicación de estrategias eficaces de ordenación del medio ambiente para las aglomeraciones urbanas, prestando atención especial a las actividades de ordenación relativas al <i>agua</i>, a los desechos y a la atmósfera, así como a sistemas de energía y transporte ambientalmente racionales.</p>
<p><i>En materia de agua:</i> La Declaración plantea la gran preocupación por la carencia de acceso a agua potable, por lo que se plantea reducirla. Asimismo, la Declaración reconoce la necesidad de atender al deterioro del medio ambiente y los recursos na-</p>		<p>Principio 19. [...] para el año 2015, <i>reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearla</i></p> <p>Principio 6. Consideramos que determinados valores fundamentales son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI:</p>

<sup>16</sup> Disponible en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares52.html>

	<p>turales, entre los cuales se encuentra el agua y las medidas para su conservación.</p> <p><i>En materia de desarrollo:</i></p> <p>En la Declaración el desarrollo es considerado como un derecho del cual todos deben beneficiarse por igual. Como otros documentos internacionales, la Declaración señala la importancia de erradicar la pobreza como uno de los puntos centrales de los procesos de desarrollo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La igualdad. No debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la <i>posibilidad de beneficiarse del desarrollo</i> [...].</li> <li>• El respeto de la naturaleza. Es necesario actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los <i>recursos naturales</i>, conforme a los preceptos del <i>desarrollo sostenible</i>. Sólo así podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes las inmensurables riquezas que nos brinda la naturaleza.</li> </ul> <p>Principio 11. No escatimaremos esfuerzos para <i>liberar</i> a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y dehumanizadoras <i>de la pobreza</i> extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos. Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el <i>derecho al desarrollo</i> y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad.</p> <p>Principio 24. No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el <i>respeto de todos los derechos humanos</i> y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, <i>incluido el derecho al desarrollo</i>.</p>
<p><i>Declaración de Johannesburgo, Sudáfrica, sobre el Desarrollo Sostenible</i><sup>17</sup></p> <p>Aprobada el 4 de septiembre de 2002.</p>	<p><i>En materia de agua:</i></p> <p>Una vez más, esta Declaración reconoce que el acceso a los servicios básicos es indispensable para tener una</p> <p>Principio 5. [...] asumimos la res-</p>	<p>ponsabilidad colectiva de promover y <i>fortalecer</i>, en los planos local, nacional, regional y mundial, <i>el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible</i>.</p>

<sup>17</sup> Disponible en [http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/spanish/WSSDsp\\_PD.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/spanish/WSSDsp_PD.htm)

	<p>mejor calidad de vida. Este acceso debe garantizarse a todos por igual.</p> <p><i>En materia de desarrollo:</i></p> <p>La Declaración afirma que el desarrollo económico, el social y la protección ambiental son los ejes centrales del desarrollo sostenible. Asimismo, la erradicación de la pobreza se vuelve un factor fundamental en la agenda del desarrollo.</p> <p>Por último, la Declaración reconoce que los pueblos indígenas desempeñan un papel fundamental en los procesos de desarrollo.</p>	<p>Principio 8. Hace 30 años, en Estocolmo, nos pusimos de acuerdo sobre en que era apremiante la necesidad de abordar el problema del deterioro ambiental. Hace 10 años, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, convinimos en que la protección del medio ambiente, el desarrollo social y el desarrollo económico eran fundamentales para lograr el desarrollo sostenible basado en los principios de Río. Para alcanzar este objetivo, aprobamos un programa de alcance mundial titulado “Programa 21” y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, a los cuales reafirmamos hoy nuestra adhesión. La Conferencia de Río constituyó un hito importante que permitió establecer un nuevo plan de acción para el desarrollo sostenible.</p> <p>Principio 11. Reconocemos que <i>la erradicación de la pobreza</i>, la modificación de pautas insostenibles de producción y consumo y la protección y ordenación de la base de <i>recursos naturales</i> para el desarrollo social y económico son objetivos primordiales y requisitos fundamentales de un <i>desarrollo sostenible</i>.</p> <p>Principio 16. Estamos resueltos a velar por que nuestra rica <i>diversidad</i>, fuente de nuestra fuerza colectiva, sea utilizada en una alianza constructiva para el cambio y para la consecución del objetivo común del <i>desarrollo sostenible</i>.</p> <p>Principio 18. [...] estamos resueltos, no sólo mediante la adopción de decisiones sobre objetivos y calendarios sino también</p>
--	---	---

		<p>mediante asociaciones de colaboración, a <i>aumentar rápidamente el acceso a los servicios básicos, como el suministro de agua potable, el saneamiento, una vivienda adecuada, la energía, la atención de la salud, la seguridad alimentaria y la protección de la biodiversidad.</i></p> <p>Principio 25. <i>Reafirmamos el papel vital de las poblaciones indígenas en el desarrollo.</i></p>
--	--	--

*El agua y el desarrollo rural*, de la colección Legislación para el desarrollo rural, del CEDRSSA, se terminó de imprimir en diciembre de dos mil siete. En su composición se utilizaron tipos de las familias Caslon Old Face y Franklin Gothic Medium. El tiraje consta de mil ejemplares impresos sobre papel cultural. Edición e impresión *mc editores*, Texcaltitla 27, 01830 Ciudad de México [[mceditores@hotmail.com](mailto:mceditores@hotmail.com)].



**L**a legislación que regula los derechos de los campesinos y las diversas actividades que se realizan en el campo mexicano se ha transformado sustancialmente en los últimos años, integrando un complejo cuerpo legislativo sobre el desarrollo rural. Como consecuencia de esta evolución, al lado de materias clásicas como el derecho agrario y de aguas, podemos encontrar otras como el medioambiental, el de planeación y unas más referidas a los nuevos sujetos, como son los pueblos indígenas y los diversos actores sociales.

La colección Legislación para el desarrollo rural, que el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la H. Cámara de Diputados ofrece a los mexicanos, representa un esfuerzo por explicar las transformaciones que el marco jurídico para el desarrollo rural ha experimentado; analizando el contenido de las normas vigentes, tanto desde un punto de vista de su evolución temporal como de su articulación jerárquica –normas constitucionales–, tratados internacionales, en su caso, y leyes federales.