

Analizando el derecho al agua como un derecho humano

Claudia Corichi García

Senadora de la República y
Presidenta de la Comisión
de Recursos Hidráulicos
del Senado de la República.

“El agua debe de ser el centro de cualquier estrategia política y de cualquier política pública, ya sea en la agricultura, la energía, la salud, la infraestructura, la educación...”

Todos sabemos que el agua juega un papel irremplazable en nuestra vida y por tanto es un elemento indispensable para hacer posible nuestra existencia, y la de cualquier otro ser vivo.

Por ello, uno de los mayores retos a los que se enfrenta actualmente la humanidad es el tener acceso a suficiente agua limpia; ya que en muchas regiones del mundo, se está convirtiendo en un factor limitante para la salud del ser humano, para la producción de alimentos, para el desarrollo y el mantenimiento de los ecosistemas naturales y su biodiversidad, e incluso para la estabilidad social y política de un mayor número de países.

En ese sentido, sabemos que según la época del año de que se trate, la distribución natural del agua es muy desigual en las distintas regiones del planeta. Por ejemplo, en términos generales, en el continente americano se concentra el 47% del agua mundial, seguido por Asia con un 32%, Europa con un 7%, África con un 9% y Oceanía con un 6%.

El agua puede ser dividida en razón de los regímenes jurídicos que le corresponden por su categoría, ya que no es lo mismo el régimen de las aguas internacionales de los océanos, que son el ejemplo paradigmático que aborda la noción de *res communis*, que el de las aguas que compramos embotelladas en el supermercado. Sin duda, un tema a debate.

En la actualidad resulta necesario revalorizar la condición y la naturaleza jurídica del agua, porque en estos tiempos de incertidumbre y derroche, en los que es evidente la ruptura de la humanidad con el equilibrio ecológico, nos enfrentamos a la dramática realidad –visible y palpable– de la escasez del agua, tanto en cantidad como en calidad, lo que ha puesto en riesgo la sobrevivencia misma de la humanidad.

México siempre se ha caracterizado por ser un país vanguardista en diferentes temas de trascendencia jurídica. Y en el tema que el día de hoy nos reúne no ha sido la excepción; baste recordar que el Constituyente de Querétaro declaró que el agua es una propiedad originariamente de la nación, hoy sabemos que lo que se buscaba era consagrar un régimen de apropiación pública del vital líquido.

Así, la Constitución de 1917 llegó a un punto culminante en la evolución del agua al establecer en el párrafo

quinto del artículo 27, que el agua era propiedad de la nación. Esta promulgación rompió de forma radical con la Constitución de 1857 sobre los términos de las relaciones entre la esfera pública y la privada. Así se estableció el predominio del interés público por encima de los derechos de los particulares.

La trascendencia de este artículo constitucional también radica en el sustento jurídico para que el Estado procediera al reparto de tierras, aguas y bosques entre comunidades despojadas o entre simples grupos carentes de esos recursos productivos.

No nos acaba de sorprender la riqueza jurídica y la visión precursora de la Constitución de 1917, que no sólo innova con los reconocimientos de los derechos sociales, sino que reconoce la preocupación para la preservación del medio ambiente como un fundamento constitucional, cosa inédita para la época. Efectivamente, el reconocimiento de un derecho para la protección y preservación del medio ambiente es de reciente reconocimiento. La preocupación para proteger el entorno se da en los inicios de los años setenta con los primeros deterioros ambientales atestiguados científicamente y la aparición de las primeras normas ambientales modernas, de la Conferencia de Estocolmo en 1972.

La presencia de esta base constitucional en materia ambiental en la Carta Magna de 1917 no es coincidencia. Es, de hecho, uno de los preceptos fundamentales que estuvo basado en las reivindicaciones del sector campesino respecto de una eficaz redistribución de las tierras y de las aguas nacionales.

Desde hace algunos años, por no hablar de décadas, tenemos que la problemática del agua en México se ha

ido acrecentando. El agua en nuestro país se ha convertido en un asunto de seguridad nacional por su escasez, baja calidad, pocas posibilidades de reuso y la irregular distribución que ocasiona el constante crecimiento de la demanda, la ineficiencia de su uso y el aumento de los niveles de contaminación, y algunos otros factores como la falta de transparencia.

Aunado a lo anterior, tenemos que la experiencia legislativa en materia hídrica en México ha sido profusa, y con variantes importantes que no siempre han cumplido de manera eficaz con el objetivo más importante: el goce y disfrute del agua por parte de la población.

Desde los años veintes hasta la fecha, han habido un número importante de leyes que han regulado desde diversos puntos de vista la utilización del agua, tales son los casos de: la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales de 1926; la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929; la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934; la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria de 1948; la Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional en materia de Aguas del Subsuelo de 1947; la Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios de 1956, en el mismo año se expide la nueva ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional en materia de Aguas de Subsuelo, que derogó la ley del mismo nombre de 1947; la Ley Federal de Aguas expedida hacia finales de 1971, y que intentó integrar en lo fundamental todas las normas en materia de agua; la nueva Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas de Infraestructura Hidráulica de 1985; la Ley de Aguas Nacionales de 1992, que aunque con reformas sustanciales del 29 de abril del 2004 es la que sigue vigente en la materia.

Sin embargo, esa actividad y ocupación legislativa no llegó hasta la meta de legislar en materia constitucional el derecho al agua como un derecho humano reconocido en la Carta Magna, como sí lo han hecho otros países en los últimos tiempos.

Sobre el particular, reconocemos que ha sido de gran valía la declaración emitida durante el Sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas el 28 de julio de 2010, en la que se declaró el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

Naciones Unidas aceptó impulsar esta declaración que fue propuesta por Bolivia, en virtud de que ha sido una de sus preocupaciones el que aproximadamente 884 millones de personas en el mundo carecen de acceso al agua potable y más de dos mil 600 millones de personas no tienen acceso al saneamiento básico, y porque cada año fallecen aproximadamente un millón y medio de niños menores de 5 años y se pierden 443 millones de días lectivos a consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento.

Con esa declaración, la ONU reconoció la importancia de disponer de agua potable y saneamiento en condiciones equitativas como componente integral de la realización de todos los derechos humanos.

Con todo lo anterior, nos queda claro que el derecho al agua potable y al saneamiento es un derecho humano esencial para el disfrute pleno de la vida; y lo anterior es así en virtud de que no son solamente elementos o componentes principales de otros derechos como “el derecho a un nivel de vida adecuado”, son eso sí, dere-

chos independientes que como tal deben ser reconocidos.

Consideramos que no es suficiente exhortar a los Estados a que cumplan con sus obligaciones de derechos humanos relativas al acceso al agua potable y al saneamiento, sino que es necesario convocar a los Estados a promover y proteger el derecho humano al agua potable y al saneamiento desde el ámbito constitucional.

Cuando se estaba promoviendo la adopción de dicha declaración, en una nota de apoyo a la resolución, el ex presidente ruso Mikhail Gorbachov recordó que “por lo menos cuatro mil niños mueren cada día por enfermedades vinculadas al agua y más vidas se han perdido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial por el agua contaminada que por violencia y guerras”.

En ese sentido, debemos tener en cuenta que el reconocimiento del derecho del agua como un derecho humano, se inserta en el interés de Naciones Unidas por brindarle un reconocimiento a un tipo de derecho humano que anteriormente no se le había otorgado; pero que ante la evidente situación respecto del cambio climático, cuestiones ambientales y sin duda de la salud pública, es su obligación difundir e impulsar la adopción de herramientas necesarias a fin de lograr que no tan sólo sean reconocidos como derechos, sino que además se alcance una concientización en la población mundial respecto del cuidado y uso del agua, en este caso.

Si bien en nuestro país se cubrieron anticipadamente los Objetivos del Milenio en materia de agua potable y saneamiento, ya que a nivel nacional el porcentaje de población sin acceso a agua dentro de la vivienda pasó de 24.6% en 1990 a 12.1% en 2005, lo real es que a la fe-

cha más de 10 millones de mexicanos no cuentan con el servicio de agua potable en sus hogares y aproximadamente 14 millones de connacionales no tienen servicio de drenaje en sus domicilios.

Paralelamente, desde hace algunos años se empezó a impulsar la idea de elevar a rango constitucional el derecho al agua, como un derecho humano, y algunas de las iniciativas que se pueden mencionar en ese sentido, se incluyeron en el dictamen que la colegisladora emitió durante el mes de abril de este año, y que en estos momentos se encuentra turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, con la opinión de la de Recursos Hidráulicos, que honrosamente presido, todas de esta Cámara de Senadores.

Aquí quiero hacer un paréntesis. De verdad que en muchas ocasiones parece que las diferentes comisiones del Senado de la República no compartimos las mismas prioridades, lo que a mi juicio significa un retroceso en temas tan sensibles e importantes como el que nos ocupa.

En ese sentido, quiero destacar la no aprobación de la Comisión de Puntos Constitucionales, de una opinión de la Comisión de Recursos Hidráulicos referente a dos iniciativas de modificación al artículo cuarto constitucional, las cuales fueron signadas por los senadores Antonio Mejía Haro, Silvano Aureoles Conejo y otros colegas, incluyendo la de la voz. Ese esfuerzo logró conjuntar en una sola propuesta ambas iniciativas, destacando la modificación básica al artículo de referencia para quedara de la siguiente manera:

“Artículo 4°...

Toda persona tiene derecho al acceso al agua potable en cantidades adecuadas para su con-

sumo. La ley definirá las bases y modalidades para acceder a este derecho..”

Sin lugar a dudas, resulta indispensable el reconocimiento a nivel constitucional del derecho al agua, reconocido éste como un derecho fundamental. Lo que se pretende garantizar es el acceso al agua a todas las personas y grupos, sin privatizar su uso y aprovechamiento.

El derecho al agua, es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.

En ese sentido, debemos tener en cuenta que las naciones más pobres están expuestas a un riesgo mayor, ya que son las que no tan sólo no se benefician del agua, sino que además son las que pagan un precio muy alto por tenerla.

En México se calcula que existen 22 mil millones de litros de agua embotellada y se consume un equivalente de 170 litros por persona; estas cifras nos han convertido en el primer mayor consumidor de este producto en todo el mundo.

El éxito de las compañías de agua embotellada en nuestro país se atribuye, por un lado, a las grandes campañas de publicidad que emprenden, pero por otro, a la idea generalizada de que el agua corriente o de la llave no es potable, argumento que, aunque no es falso en muchos de los casos, es aumentado por las empresas para que su mercado siga creciendo año con año.

En México la crisis del agua en su relación con el medio ambiente es innegable, en virtud de que el ritmo al que se ha explotado y corrompido, está sobrepasando la

capacidad de renovación natural del ciclo hidrológico, tanto en cuerpos de agua superficial (ríos, lagos, lagunas, etcétera) como en los acuíferos subterráneos.

En ese sentido, tenemos que tener muy claro que la inversión pública en infraestructura está disminuyendo, motivo por el cual se debe impulsar el que el Estado tenga un papel clave en los rubros siguientes:

- La seguridad del agua que requiere de *stocks* mínimos de infraestructura;
- La ingeniería hidráulica que debe complementarse con sistemas de gestión eficaces y sustentables, y
- El progreso que puede alcanzarse si se llevan a cabo esfuerzos paralelos para fortalecer la gobernabilidad y la rendición de cuentas públicas.

Por lo anterior, los problemas son múltiples y se encuentran interrelacionados de forma compleja; entre ellos se destacan: el desabasto, la contaminación, la sobreexplotación, la discriminación en su uso, y la privatización del agua.

Por ello, muchos hemos insistido en que el agua sea considerada un derecho fundamental.

Considero muy importante que debemos incluir en la disposición constitucional el diseño de políticas públicas que garanticen el derecho social al agua, así como el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de acceso a la misma, y ese derecho guarda una relación de interdependencia con otros derechos reconocidos en la Constitución mexicana, como es la salud, la vivienda y el medio ambiente (artículo 4o.), que son de

imposible ejercicio si no se cuenta con una cantidad suficiente de agua disponible.

Recordemos que cada año más de 3 millones y medio de personas mueren por enfermedades transmitidas por agua contaminada; la diarrea es la segunda causa más importante de muertes de niños por debajo de los 5 años; la falta de acceso a agua potable mata más niños que el SIDA, la malaria y la viruela juntos. A nivel mundial aproximadamente una de cada 8 personas no tiene agua potable; y en sólo un día, más de 200 millones de horas del tiempo de las mujeres se consumen para recolectar y transportar agua para sus hogares.

La situación de la falta de saneamiento es aún mucho peor porque afecta a 2,600 millones de personas que equivalen a un 40% de la población mundial. De acuerdo con un Informe de la Experta Independiente, sobre saneamiento, que fue un importante aporte cuando se aprobó la resolución de Naciones Unidas el año pasado, y que a juicio nuestro contribuirá aún más a su implementación, nos hace saber que “El saneamiento, más que muchas otras cuestiones de derechos humanos, evoca el concepto de la dignidad humana”.

En otro orden de ideas, tenemos que dentro de la clasificación histórica de los derechos humanos, el derecho al acceso al agua formaría parte de los derechos humanos de primera generación por ser anterior a la formación del mismo Estado, y por tratarse de un derecho intrínseco a la naturaleza humana, por lo que la función gubernamental deviene en reconocerlo y regularlo.

Por otra parte, el derecho a la acción pública en protección del agua es posterior al establecimiento del Estado, y por tanto se ejerce frente a éste, por lo que necesita de su plena intervención para su debida implementa-

ción y protección; visto de esta perspectiva compartiría características con los derechos económicos, sociales y culturales.

En el plano internacional, debemos tener en cuenta que el derecho humano al agua es reconocido en varios instrumentos jurídicos tales como:

1. La Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Mujeres¹;
2. La Convención sobre los Derechos del Niño²;
3. Convenios de Derecho Internacional Humanitario como:
 - a. Los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a las víctimas de los conflictos armados internacionales, (Protocolos I y II) de 1977, y
4. Declaraciones Ministeriales como:
 - a. La Declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977³;
 - b. La Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible de 1992⁴ y
 - c. Declaración Ministerial del Foro Mundial del Agua de Kyoto de 2003.
5. De forma regional en:
 - a. La Carta Europea del Agua de 1968;
 - b. La Carta Europea de los Recursos del Agua de 2001;

1"Los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas particularmente en las esferas de (...) el abastecimiento de agua."

2 Se exige a los Estados Partes que luchen contra las enfermedades y la malnutrición mediante "el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre."

3 "Todas las personas, sin importar su estado de desarrollo y su condición económica y social, tienen el derecho a acceder a agua potable en cantidad y calidad equivalente para cubrir necesidades básicas."

4 "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."

- c. La Recomendación 1731 de 2006 del Consejo de Europa “Contribución de Europa por el mejoramiento de la gestión del Agua”;
- d. La Convención de 1992 sobre la protección y la utilización de los recursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, adoptado en Londres en 1999 en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas;
- e. La Carta Africana de los derechos y bienestar del niño de 1990;
- f. La Convención Africana para la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales de 2003;
- g. El Protocolo a la Carta Africana de los derechos del hombre y de los pueblos sobre los derechos de la mujer en África de 2003;
- h. La Carta de las Aguas del Río Senegal de 2002, y
- i. El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) de 1988⁵.

Es muy importante tener en cuenta que el desarrollo jurídico del derecho al agua deviene de la interpretación auténtica que realizó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, en su 29a. sesión celebrada en Ginebra, del 11 al 29 de noviembre de 2002, y de la que se da cuenta en su Observación General número 15 titulada “El derecho al agua”. México se adhirió de manera oficial al Pacto de referencia el 23 de marzo de 1981.

⁵ Lastimosamente la Declaración Ministerial del IV Foro Mundial del Agua de México en 2006 omitió cuidadosamente toda mención al derecho humano al agua como lo propusieron Venezuela, Cuba y Uruguay, o al derecho fundamental al agua en lo que se refiere a las necesidades básicas para la vida, tal y como lo propuso la Unión Europea.

Acorde a esta interpretación, la fundamentación jurídica del derecho al agua se construye a partir de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 19 de diciembre de 1966. El derecho humano al agua deriva entonces del derecho a un nivel o calidad de vida adecuada y del derecho a la salud, siendo indispensable para asegurar condiciones humanas mínimas de existencia.

De esta forma, el Comité en su Observación General número 15, definió en 2002 el derecho humano al agua como:

“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”.

Con una definición muy similar la Organización Mundial de la Salud adoptó su definición, la cual establece:

“Derecho a un acceso al agua de suficiente limpieza y en suficiente cantidad para satisfacer las necesidades humanas, incluyendo entre ellas, como mínimo, las relativas a bebida, baño, limpieza, cocina y saneamiento.”

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observancia General número 15, estableció como obligaciones básicas de los Estados respecto al derecho humano al agua las siguientes, que son las que debemos de tener muy presentes:

- a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir enfermedades;
- b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no

- discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados;
- c) Garantizar acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tenga un número suficiente de salidas de aguas para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar;
 - d) Velar porque no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua;
 - e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles;
 - f) Adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados;
 - g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua;
 - h) Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados, y
 - i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.

Adicionalmente, los Estados deben proveer a los usuarios, de los recursos judiciales y administrativos que sean efectivos para la correcta defensa del derecho.

Como se observa, el derecho al agua como derecho humano que estamos intentando plasmar en nuestra Constitución Política responde a una tendencia mundial por preservar en el ámbito constitucional los derechos que nos son inherentes como seres humanos, y que en teoría ya nos son obligatorios por ser parte de algunos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales antes referido.

Sin embargo, siempre es preferible establecer de manera clara y expresa cuando de derechos humanos se trate, y éste es un caso que vale la pena establecer, brindando además los mecanismos judiciales que se requieran, a fin de que haya garantías perfectamente establecidas para el cabal respeto y observancia de este derecho.

Por lo anterior, los distintos ámbitos de gobierno debemos preocuparnos por realizar las acciones que, desde nuestras respectivas atribuciones, debemos implementar a fin de que este derecho esté perfectamente preservado en la Constitución, leyes federales con que se vincule el tema, y evidentemente los reglamentos que sean la herramienta jurídica que sirva para su perfecto cumplimiento.

Finalmente, quiero concluir esta breve intervención reiterando que el agua no debe utilizarse jamás como instrumento de presión política y económica, en ningún ámbito de gobierno.