

EL ACCESO AL AGUA POTABLE COMO DERECHO HUMANO

LUISA FERNANDA TELLO MORENO



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

LUISA FERNANDA TELLO MORENO

EL ACCESO AL AGUA POTABLE COMO DERECHO HUMANO



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
México, 2008

Primera edición: febrero, 2008
ISBN: 978-970-644-549-0

**Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
Colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, México, D. F.

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Impreso en México por
IMPRENTA JUVENTUD, S. A. de C. V.,
Antonio Valeriano 305-A, Colonia Liberación,
C. P. 02910, México, D. F.

CONTENIDO

Introducción	1
------------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

DISTINTAS CONCEPCIONES DEL AGUA

I. El agua como necesidad básica para los seres humanos	5
II. El agua como bien común	9
III. El agua como servicio público	13
IV. El agua como parte del patrimonio común de la humanidad . . .	14

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DERECHO AL AGUA COMO DERECHOS ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL

I. Los derechos económicos, sociales y culturales	21
1. Características de los derechos económicos, sociales y culturales	24
2. Ámbito universal de protección de los derechos económicos, sociales y culturales	26
II. El acceso al agua potable en la Organización de las Naciones Unidas	28
III. Normatividad internacional del derecho al agua	33

IV. La Observación General número 15, “El derecho al agua” . . .	37
1. Fundamentación jurídica	38
2. Contenido normativo	39
3. Obligaciones de los Estados relativas al derecho al agua . . .	41
4. Obligaciones internacionales relativas al derecho al agua . .	44
5. Obligaciones básicas.	44
6. Aplicación del derecho al agua en el plano nacional	45
V. El acceso al agua y otros derechos humanos	50
1. El acceso al agua y el derecho a la vida	50
2. El acceso al agua y el derecho a la salud	51
3. El acceso al agua y el derecho a la alimentación	53
4. El acceso al agua y el derecho a la educación.	54
5. El acceso al agua y el derecho a la vivienda	55
6. El acceso al agua, el nivel de vida y el derecho al desarrollo	56
7. El acceso al agua y el derecho a un medio ambiente adecuado	57

CAPÍTULO TERCERO

DISTINTAS VISIONES DEL AGUA

I. Introducción: el debate del agua	61
II. La visión mercantil de los recursos hídricos.	63
1. El Consejo Mundial del Agua y sus foros.	63
2. Otras reuniones internacionales.	69

CONTENIDO	VII
3. Los acuerdos comerciales y las instituciones financieras internacionales	71
4. La privatización de los recursos hídricos y su gestión por parte del sector privado	73
5. Argumentos para justificar la privatización	74
6. Casos.	76
III. La visión comunal del agua	81
1. El papel de las instituciones financieras, el comercio internacional y las empresas transnacionales: su vínculo con los derechos humanos	85
2. Argumentos en contra de la privatización.	92
3. Resultados de las privatizaciones	94

CAPÍTULO CUARTO

LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS
Y EL DERECHO AL AGUA EN MÉXICO

I. La gestión de los recursos hídricos.	99
II. El agua, un tema de seguridad nacional	102
III. El Plan Nacional Hidráulico, la Comisión Nacional del Agua y los problemas relacionados con los recursos hídricos	105
IV. La participación privada en los servicios de agua potable y saneamiento en México	112
V. Políticas públicas en el área de saneamiento.	118
VI. El acceso al agua potable desde los derechos a la salud y a la alimentación.	120

VII. Recomendaciones de los organismos internos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos y de las instituciones internacionales.	126
VIII. El agua en el Distrito Federal	131
IX. Breve exposición de los problemas en materia de recursos hídricos y en los sistemas de agua potable en algunas regiones del país	136
1. Aguascalientes.	136
2. Chiapas	136
3. Coahuila	137
4. Durango	137
5. Estado de México	138
6. Guerrero	139
7. Hidalgo.	139
8. Querétaro	140
9. El caso de los estados fronterizos del norte	140
X. Iniciativa de reforma	142

CAPÍTULO QUINTO

REFLEXIONES EN TORNO AL DERECHO AL AGUA

I. Una necesidad básica, un derecho	145
II. El papel del mercado y el carácter social del agua.	148
III. El papel del Estado y la participación privada.	150
IV. Los usos del agua.	151

CONTENIDO

IX

V. Hacia la búsqueda de un estatuto jurídico mundial de protección de los recursos hídricos y del ser humano	152
Bibliografía	155

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objeto centrar la atención sobre un aspecto fundamental en la vida de los seres humanos: el acceso al agua potable, acceso que ha sido concebido como parte de un servicio público dentro del derecho administrativo; pero ante la escasez del agua y la llamada crisis de los recursos hídricos en el mundo se hace necesario establecer una nueva perspectiva en nuestra relación con el recurso, con miras hacia el desarrollo sostenible de nuestros pueblos y ecosistemas, hacia la igualdad y la solidaridad con los que menos tienen, tal vez, por medio del reconocimiento del acceso al agua potable como un derecho humano.

En el ámbito internacional, cada vez se escucha más y con mayor fuerza que el agua es un bien social y cultural, y no preponderantemente un bien económico. Aún más, cada día cobra mayor fuerza la afirmación de que el derecho al agua es parte de los llamados derechos económicos sociales y culturales, por ser un elemento indispensable y fundamental para la vida, porque la manera en que se accede al recurso es por medio de los servicios públicos otorgados por el Estado, por su naturaleza social y por sus vínculos indisolubles con otros derechos humanos.

De todos los recursos hídricos con que contamos en el mundo, el 97% corresponde a agua salada, el 2% a hielo y sólo un 1% es agua dulce; agua que debe ser suficiente para todo el planeta, no solamente para cubrir necesidades de consumo humano, sino para la realización de, absolutamente, todas las actividades del hombre, incluidas la agricultura, la industria y la generación de energía eléctrica. Pero ese 1% de agua dulce no ha alcanzado para todos, y, según lo señala el Segundo Informe sobre los Recursos Hídricos en el Mundo, “El agua, una responsabilidad compartida”, de la Organización de las Naciones Unidas, alrededor de mil cien millones de personas en el mundo carecen de acceso adecuado al agua potable (20% de la población mundial), y dos mil seiscientos millones carecen de servicios de saneamiento básico. Resulta increíble que en este comienzo del siglo XXI, cuando estamos rodeados de avances tecnológicos y cibernéticos inimaginados hace treinta o cuarenta años, no hayamos alcanzado a cubrir una necesidad tan básica para la vida de los seres humanos, como lo es el acceso al agua.

Los estudios realizados en el tema señalan que sí hay agua suficiente para todos, las carencias existentes respecto al recurso se deben a errores e irregularidades en su gestión. Para la ONU, la escasez del agua es un problema de gobernabilidad, sí hay agua suficiente, pero no una distribución adecuada. Los problemas derivan de la gestión deficiente, la corrupción, la falta de instituciones adecuadas para su manejo, de las inercias burocráticas, el déficit de las nuevas inversiones en la creación de capacidades humanas, en la escasez de infraestructura básica de tratamiento y calidad del agua.

Sin embargo, los gobiernos de los Estados priorizan diversos usos del agua, por encima de las necesidades humanas básicas, que por ser necesidades básicas merecerían ser elevadas a la categoría de derechos humanos. Desafortunadamente, ante la escasez que en muchos lugares se sufre respecto a este recurso, éste se ha convertido en una mercancía con la que se lucra, desarrollándose el mercado del agua embotellada por medio de la cual muchas personas satisfacen sus necesidades a precios sumamente elevados, aparte de que en los conflictos por el agua también se han visto enfrentadas comunidades y Estados enteros.

Con esta perspectiva, consideramos provechosa la realización de un estudio que de alguna manera contribuya a esclarecer algunas cuestiones respecto al acceso al agua potable como un derecho humano, ya que su reconocimiento puede ayudar a mitigar las carencias que sufren millones de personas en el planeta respecto al acceso a este recurso; sobre todo, a sabiendas de que si las tendencias actuales persisten, en el futuro muchas más personas se verán afectadas, y al no contar con el acceso a un recurso fundamental para la vida y la salud se pone en riesgo el cumplimiento de otros derechos humanos.

Dentro de este trabajo analizaremos las distintas concepciones existentes respecto al agua, haciendo énfasis en el acceso a ésta como necesidad básica y la cantidad que de este recurso necesitan los individuos para satisfacer sus necesidades y realizar el ideal de llevar una vida digna; el agua como bien común y el recurso como parte del patrimonio común de la humanidad. Se estudiará el marco jurídico internacional respecto al derecho al agua, mismo que partirá del ámbito de la ONU, por ser el marco donde el acceso al agua se ha solidificado con miras a su tratamiento como un derecho humano, aparte de que el sistema universal confiere un ámbito válido de aplicación para la mayoría de los Estados en el mundo, además de ejemplificarse las relaciones directas que se implican entre el acceso agua y el cumplimiento de otros derechos humanos, como el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, al desarrollo y a la vivienda, entre otros.

Relataremos de manera breve el debate central por el que actualmente se atraviesa en cuanto a la concepción del agua y que de alguna manera obstaculiza el reconocimiento formal del acceso al agua potable como derecho humano, pues mientras para algunos este recurso debe constituir un verdadero derecho, dada su naturaleza social y cultural, para otros el agua es solamente un bien económico.

Asimismo, analizaremos algunas de las cuestiones relativas al acceso al agua potable en México, ya que en nuestro país aún existen graves carencias en el acceso a ésta a causa de una distribución inadecuada e inequitativa de los recursos hídricos, sobre todo para los sectores de la sociedad que se encuentran viviendo en altos grados de marginación, no obstante que en el Plan Nacional Hidráulico 2001-2006 el agua fue categorizada como un elemento estratégico y un asunto de seguridad nacional.

Este trabajo esboza algunos de los problemas más comunes que generalmente se enfrentan en la gestión de los recursos hídricos, pretendiendo enfatizar la conveniencia del reconocimiento de un derecho al agua para satisfacer las necesidades prioritarias de las poblaciones, como medida de protección a las necesidades humanas básicas frente a la maquinaria del mercado, pues consideramos que ésa es una de las razones por las que actualmente no se ha podido reconocer este derecho dentro de un documento internacional de carácter vinculatorio, y pocos países han reconocido el derecho después de enfrentar graves problemas en cuanto a la distribución de los recursos. Hace falta una mayor voluntad política por parte de los gobiernos de los Estados para llevar el acceso del recurso a todas las personas y para reconocer, formalmente, el derecho al agua como un derecho humano de los individuos.

CAPÍTULO PRIMERO

DISTINTAS CONCEPCIONES RESPECTO AL AGUA

El agua es un elemento indispensable para la vida, la sustentabilidad ambiental, el saneamiento, la industria, la generación de energía eléctrica, la agricultura y, en general, para el desarrollo de las sociedades. Pero, independientemente de sus diversos usos y funciones, resulta importante precisar las distintas concepciones que se tienen de este recurso. Al ubicar la necesidad de los usos humanos del agua, contaremos con un conocimiento serio respecto a los requerimientos mínimos de agua en la vida doméstica del ser humano; diferenciaremos las concepciones respecto al agua como bien común, como servicio público y como patrimonio común de la humanidad.

I. EL AGUA COMO NECESIDAD BÁSICA PARA LOS SERES HUMANOS

Aun cuando para muchas personas sería sencillo afirmar que el acceso al agua constituye un derecho para los individuos, ya que sin ésta se pueden poner en riesgo la vida y la salud humana, jurídicamente no es plausible hablar de un derecho que no se encuentra reconocido en las leyes de un país o específicamente definido en los tratados internacionales. Al ser el agua un elemento indispensable y fundamental, en primer término, para la vida, se le concibe como una necesidad básica para los seres humanos.

El término “necesidad”, de entre algunas de sus acepciones, se refiere a “aquello a lo cual es imposible sustraerse, faltar o resistir”, o bien “carencia de las cosas que son menester para la conservación de la vida”.¹ Sin embargo, no todas las necesidades humanas resultan indispensables para los individuos, existen necesidades intelectuales, afectivas, religiosas, morales, etcétera, que aun cuando son importantes para el pleno desarrollo de las personas, no son indispensables para mantenerse con vida o salud. Por ello, al hablar de necesidades básicas, nos centramos en los elementos o bienes que han de ser satisfechos con el objetivo de mantener y desarrollar funciones humanas básicas, es decir, aquéllos cuya carencia pudiera comprometer la subsistencia misma. Estos tipos de necesidades son, a veces, también

¹ *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Real Academia Española.

conocidas como necesidades absolutas o primarias, este último término se relaciona con los artículos de primera necesidad, a saber, “cada una de las cosas más indispensables para el sostenimiento de la vida, como el agua, el pan, etcétera”.²

En este sentido, Javier de Lucas y María José Añón explican la identificación existente entre las necesidades primarias y las necesidades fisiológicas o biofísicas, “...aquellas que deben ser satisfechas para el mantenimiento de la supervivencia”.³ De esta manera, descartamos del plano de las necesidades básicas a las necesidades de carácter secundario, y a las cosas que son objeto de las aspiraciones, los deseos o los intereses de las personas, pues, como lo señalan los autores, las necesidades básicas “no constituyen un acto intencional ni dependen de fines u objetivos propios del sujeto”,⁴ no existe la posibilidad de que la necesidad se genere dentro de la voluntad del sujeto, subsiste, independientemente de la elección personal.

En cuanto al resultado de la satisfacción de las necesidades, o como consecuencia de la misma, los autores mencionan que las necesidades básicas tienen como fin evitar un daño o un mal, mientras que las necesidades secundarias, aspiraciones, deseos o intereses aportarían como consecuencia, solamente un beneficio, sin que su ausencia tenga que significar, por ende, un daño; menos aún, un daño que comprometa la vida.

Sin embargo, las necesidades de los seres humanos respecto al agua no se limitan a una cantidad suficiente para beber, se requiere al agua también para preparar alimentos, para mantener la higiene personal y para el funcionamiento de los servicios de saneamiento. Para abordar este tema recurrimos a los estudios realizados por Peter Gleick, “Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs”;⁵ Guy Howard y Jamie Bartram, “Domestic Water Quantity, Service Level and Health”,⁶ auspiciados por el Instituto del Pacífico para Estudios en Desarrollo, Medio Ambiente y Seguridad y por la Organización Mundial de la Salud, respectivamente, en los que se intenta detallar los promedios mínimos de agua requeridos para cubrir las necesidades de la vida doméstica y fijar parámetros básicos al respecto.

² *Idem.*

³ Lucas, Javier de y Añón, María José, “Necesidades, razones, derechos”, *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 7, 1990, p. 60.

⁴ *Ibidem*, pp. 61 y 62.

⁵ Gleick, Peter H., “Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs”, *Water International*, Oakland, California, núm. 21, 1996.

⁶ Howard, Guy y Bartram, Jamie, “Domestic Water Quantity, Service Level and Health”, Organización Mundial de la Salud, Documento WHO/SDE/WSH/03.02, 2003.

El agua es el nutriente principal del cuerpo humano, su consumo permite la digestión, la hidratación, la absorción y el transporte de nutrientes a través del organismo, así como la eliminación de toxinas y desechos. La cantidad de agua necesaria para cubrir este requerimiento de salud y supervivencia no es igual para todos los seres humanos, depende de distintos factores, como la edad, las características fisiológicas de la persona, el tipo de actividades que realice y las condiciones climáticas y ambientales en las que se encuentre.

No obstante, Gleick considera un mínimo de 3 litros diarios por persona como la cantidad promedio necesaria para recuperar la pérdida de fluidos del cuerpo en condiciones normales y dentro de un clima templado, mientras que Howard y Bartram especifican que tratándose de personas que realizan labores corporales en altas temperaturas, la cantidad requerida es de 4.5 litros y las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia necesitan 4.8 y hasta 5.5 litros diarios, respectivamente.

Mientras que en los países desarrollados se utiliza un promedio de 70 litros de agua por persona al día para bañarse, personas que viven en países en desarrollo o que se encuentran en situación de pobreza pueden llegar a destinar 5 o menos litros de agua con este fin. En este punto inciden también diversos factores y condiciones de carácter económico, social y cultural, como los mecanismos utilizados para la higiene personal.

Gleick establece como nivel básico recomendable para cubrir la higiene personal un promedio de 15 litros de agua por persona al día, pero dentro de este concepto sólo contempla la actividad de bañarse en tina o regadera.

Por su parte, Howard y Bartram consideran dentro de su concepto de higiene personal no sólo el bañarse, sino también lavarse las manos, lavar la ropa y los alimentos, pero no mencionan una cantidad mínima de agua requerida en este rubro, pues señalan que las evidencias recabadas en su investigación demuestran que para evitar enfermedades, los hábitos de higiene en los que se utiliza agua acompañada de jabón u otro elemento que actúe como agente de limpieza, así como la constancia en su práctica resultan más importantes que los volúmenes de agua utilizados para ello, ya que el agua por sí sola, aun cuando sea mucha, no es suficiente para garantizar la higiene personal.

La falta de este tipo de servicios conduce a la aparición de diversos tipos de enfermedades, pero determinar la cantidad de agua necesaria para el saneamiento no resulta sencillo si se toma en cuenta que existen dispositivos de eliminación de residuos sanitarios que no utilizan agua para su funcionamiento; la disponibilidad de este tipo de tecnologías depende en gran medi-

da del desarrollo económico de los diferentes países, así como de factores sociales y culturales.

Howard y Bartram señalan que aun cuando existen dispositivos de eliminación de residuos sanitarios humanos, el uso del agua es determinante para la reducción de enfermedades, sobre todo en menores de edad, sin embargo, no mencionan una cantidad de agua mínima para este fin en concreto. Gleick, por su parte, no obstante que reconoce la efectividad de los métodos de eliminación de residuos sanitarios humanos que utilizan muy poca o nada de agua, considera 20 litros al día por persona como la cantidad recomendable para allegarse de los máximos beneficios y evitar enfermedades relacionadas con la falta de servicios adecuados de saneamiento.

Para determinar la cantidad de agua necesaria para la preparación de alimentos se encuentran diversos obstáculos, ya que la mínima cantidad de agua requerida en este ámbito depende de circunstancias variables, como la dieta, el alimento preparado, etcétera. Mientras, Gleick, basándose en diversos estudios, establece un promedio de 10 litros de agua por persona al día como mínimo para satisfacer las necesidades humanas básicas, Howard y Bartram señalan como aceptable una cantidad aproximada de 2 litros.

Gleick establece un abastecimiento de 50 litros de agua por persona al día como requerimiento mínimo para cubrir las necesidades humanas básicas; ello sin perder de vista la variable del agua utilizada en los servicios de saneamiento.

Howard y Bartram hacen una clasificación de los niveles del servicio de agua, en la que un servicio intermedio equivale a contar con 50 litros de agua por persona al día disponibles en casa,⁷ cantidad considerada como suficiente para cubrir la mayoría de las necesidades de consumo, saneamiento e higiene personal, existiendo bajo riesgo de contraer enfermedades.

Es necesario precisar que de estos 50 litros de agua, la cantidad designada para beber y para preparar alimentos debe ser potable, y el resto, al menos, debe ser de agua limpia, pues muchas veces sucede que aunque la cantidad de agua disponible es mayor al mínimo requerido, ésta es de dudosa calidad, lo que aumenta el riesgo de contraer distintos tipos de enfermedades.

⁷Por “disponibles en casa” se refieren a que el servicio de agua llegue al hogar sin que las personas tengan que hacer recorridos de recolección del recurso.

II. EL AGUA COMO BIEN COMÚN

Se escucha cotidianamente que el agua, por ser un recurso vital, es un bien común que pertenece a todos, de hecho, dentro del derecho romano, el agua, el aire y el mar fueron considerados como bienes comunes a todos conforme al derecho natural; sin embargo, la naturaleza jurídica de este tipo de bienes presenta más restricciones en cuanto a su protección y su titularidad, que derechos a favor de las personas. Se dice que los bienes comunes pertenecen a todos y, a la vez, a nadie, sin embargo, este término no se refiere a bienes que no tengan dueño o cuyo acceso sea completamente libre, sino a bienes comunes de acceso limitado, de los que se pretende realizar un aprovechamiento y utilización racional en beneficio de la sociedad.

El agua como recurso natural ubicado dentro de un Estado pertenece, en principio, a dicho país. Para ejemplificar este apartado analizaremos una parte del régimen jurídico del agua en México, para lo cual nos remitiremos al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la propiedad, que en su primer párrafo ordena lo siguiente: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.⁸

En principio, la propiedad del agua le corresponde a la nación, es de todos los nacionales mexicanos, pero su administración es conferida a los poderes del Estado, y éstos pueden transferir el dominio del recurso, constituyendo así la propiedad privada, lo cual nos indica que parte o algunas de las aguas nacionales pueden ser propiedad de los particulares.

Más adelante, el artículo establece que la nación tiene el derecho de imponer a la propiedad privada aquellas modalidades que dicte el interés público, y de regular en beneficio de la sociedad el aprovechamiento de los recursos naturales que sean susceptibles de apropiación con diversos fines, como distribuir equitativamente la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr un desarrollo nacional equilibrado y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales y urbanas, por lo que puede decidir sobre el uso y destino de las aguas nacionales.

⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 10a. ed., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.

Posteriormente especifica el tipo de aguas que son propiedad de la nación y los límites territoriales de éstas.⁹ Las aguas que no estuvieren incluidas en dicha especificación se considerarán parte integrante de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, en caso de localizarse en dos o más predios, su aprovechamiento será considerado de utilidad pública, quedando sujeto a las disposiciones dictadas por los Estados. Determina que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos por medio de particulares o de las sociedades legales no podrá realizarse sino mediante las respectivas concesiones, otorgadas por el Poder Ejecutivo de la Federación conforme a las reglas y condiciones establecidas en las leyes.

Lo anterior no deja entrever que en realidad el agua constituya como tal un bien común, para ello hay que analizar las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, desde el derecho administrativo, donde se contemplan los bienes que forman parte del patrimonio del Estado y los regímenes a los que éstos se sujetan. Para aclarar este concepto, Gabino Fraga considera que el patrimonio del Estado se conforma de "...el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones".¹⁰ De esta forma, encontramos que el Estado mexicano posee bienes de dominio directo, de dominio privado y de dominio público.

Entre los bienes reservados al dominio directo del Estado encontramos a los hidrocarburos, los minerales, la energía eléctrica y nuclear, y ciertas aguas. Respecto a estos recursos se pueden otorgar concesiones para su explotación, pero el Estado conserva el dominio de los mismos.¹¹

Los bienes de dominio privado no tienen una protección especial dentro del orden jurídico, en principio, se les aplica el derecho común, pero también son regulados por diversas disposiciones del derecho administrativo; pueden ser objeto de cualquier contrato, salvo el comodato y las donaciones.¹² Dentro de este rubro se encuentran las aguas que no sean de uso común, enajenables a particulares.

⁹No se ha considerado necesario precisar el tipo de aguas que son propiedad de la nación, ya que, en conclusión, lo son todas las aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

¹⁰Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 30a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 343.

¹¹Véase el párrafo cuarto, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²Cfr. Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2000, vol. 3, p. 81.(Diccionarios jurídicos temáticos).

Los bienes pertenecientes al dominio público del Estado, por razón de su naturaleza, han sido considerados como no susceptibles de propiedad privada u objetos de comercio, por lo tanto, son inalienables, inembargables, e imprescriptibles, pues el Estado mantiene su potestad sobre ellos.¹³ Estos bienes pueden encontrarse sujetos a concesión, lo que otorga la posibilidad de que sean utilizados, aprovechados o utilizados por terceros, conforme a las condiciones establecidas por las leyes. Dentro de este rubro se encuentran los bienes de uso común.

Aunque ni en la doctrina ni en la ley se encuentra una definición precisa de lo que son los bienes de uso común, dentro de las disposiciones legales se puede encontrar el listado de los bienes pertenecientes a esta categoría. El catálogo de este tipo de bienes se encuentra un tanto desorganizado en la Constitución y en la Ley General de Bienes Nacionales,¹⁴ por lo que el análisis puede resultar confuso, no obstante, señalaremos los recursos hidrológicos que se encuentran clasificados como bienes de uso común. Dentro de estos bienes se encuentran los señalados en el párrafo cuarto, del artículo 27, de la Constitución Política,¹⁵ además de los incluidos en el párrafo siguiente, que respecto a las aguas incluyen las aguas marinas interiores; las aguas de los mares territoriales en extensión y términos del derecho internacional; las de lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural, ligados directamente a corrientes constantes; las aguas de los ríos y sus afluentes dentro de territorio nacional y las de los ríos cuyo cauce sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas o pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; las aguas de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y 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; los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley; la zona económica exclusiva del mar, establecida en el párrafo octavo del mismo artículo 27 constitucional, la plataforma conti-

¹³ Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Derecho administrativo segundo curso*, 2a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 153.

¹⁴ Ley General de Bienes Nacionales, últimas reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, 2 de mayo de 2004.

¹⁵ Aquéllos considerados anteriormente como bienes pertenecientes al dominio directo del Estado.

mental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes mencionados en el artículo 42 de la misma Constitución.

Entre los recursos acuíferos de uso común, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 7o., contempla la zona marítima terrestre; el mar territorial hasta una distancia de 12 millas náuticas; los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional; las riberas y zonas federales de las corrientes; los puertos, bahías, radas y ensenadas; las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vías o riberas.

El artículo 8o. de la Ley General de Bienes Nacionales establece que todos los mexicanos¹⁶ pueden usar los bienes de uso común, bajo las restricciones señaladas en las leyes y reglamentos administrativos, y que para poder tener derecho a algún tipo de aprovechamiento especial respecto a ellos se requiere de concesión, permiso u autorización otorgado también conforme a los requisitos establecidos por las leyes. Asimismo, el artículo 16 menciona que dichas concesiones, permisos u autorizaciones no otorgan a los terceros derechos reales sobre los bienes.

Actualmente, en muchos países las concesiones sobre bienes comunes han sido objeto de un gran debate, sobre todo, tratándose de recursos como el agua, pues algunos sectores acusan que dichos contratos han servido de justificación para un cierto tipo de privatización de los recursos naturales, debido a la existencia de contratos que dan derecho al aprovechamiento y explotación del agua por periodos de hasta cincuenta años, implicando así una utilización ilimitada con fines no, precisamente, sociales, y muchas veces en su perjuicio o causando daños al medio ambiente.

No obstante lo anterior, podemos afirmar que el dominio público sobre los bienes de uso común se explica por el requerimiento de que este tipo de bienes se destinen a satisfacer necesidades sociales o colectivas; si bien, estos bienes pueden ser utilizados por todos, existen limitaciones legales al respecto y condiciones para su aprovechamiento o consumo, con lo cual se clarifica la naturaleza “común” respecto al uso de las aguas.

¹⁶ Entendemos que este uso es libre no solamente para los mexicanos, sino para todas las personas residentes o que se encuentren en territorio nacional, pues siendo este tipo de bienes inalienables, no se explica la existencia de algún tipo de limitación respecto a su uso.

III. EL AGUA COMO SERVICIO PÚBLICO

Miguel Acosta Romero define al servicio público como una "...actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)".¹⁷

Así, encontramos diversos servicios públicos, como agua, alcantarillado, luz, transporte, mercados, limpia, panteones, parques, etcétera. Con relación al agua como servicio público, recordamos el apartado en el que se aborda el tema del agua como necesidad básica de los seres humanos; por ello, ante la existencia de esta necesidad "colectiva, básica o fundamental", como la llama Acosta Romero, cobra sentido la existencia de un servicio de carácter público cuyo propósito es la distribución del agua entre las personas con la finalidad de cubrir dichas necesidades.

En cuanto a los sistemas de prestación de los servicios públicos, existen diferentes maneras de llevarlos a cabo, por parte de la iniciativa privada, mediante la concesión a particulares, de manera mixta pública-privada o por empresas de participación estatal, y los asumidos únicamente por parte del Estado.

Un aspecto importante dentro del tema de los servicios públicos se refiere al costo que los servicios generan en sí mismos y el precio al que se han de sujetar los usuarios por beneficiarse de ellos, aspecto que cobra singular relevancia tratándose del agua. Al respecto, Acosta Romero menciona que no hay un acuerdo doctrinario en este punto, ya que existen servicios públicos que no conllevan una prestación pecuniaria directa y que podrían ser llamados gratuitos, como los servicios de defensa nacional o de seguridad pública. Sin embargo, aquellos cuya realización requiere de una actividad o acción específica directa y concreta, como el servicio de agua o luz accesible en los hogares, suponen un pago que, por lo general, se determina a través de tarifas establecidas de manera previa, y que muchas veces implican la aplicación de subsidios por parte del Estado,¹⁸ lo cual genera otra fuente de

¹⁷ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 737.

¹⁸ Cfr. *ibidem*, p. 738.

discusión, ya que los subsidios no permiten obtener las ganancias totales del costo del servicio y los Estados tienen que realizar fuertes inversiones para cubrirlos.

Lo anterior trae aparejado problemas de distribución de recursos en los presupuestos estatales, de instrumentación y manejo de las políticas públicas y de la capacidad de los servicios públicos para que éstos puedan ser proporcionados a todos los sectores de la población.

Respecto a los servicios públicos de agua potable y saneamiento en particular, el ideal deseable es que todas las personas tengan acceso a ellos, sin embargo, la realidad nos muestra que no todos tienen acceso físico o económico a los mismos, porque, también, a falta de subsidios o infraestructura adecuada, la cobertura de los servicios públicos resulta insuficiente y de ahí devienen problemas mayores, pues, cuando las necesidades humanas básicas de agua no alcanzan a ser cubiertas se generan graves y diversos daños a quienes no se pueden ver beneficiados con ellos, daños que inciden en los derechos a la vida, a la salud y al desarrollo de las personas, entre otros, como veremos más adelante.

IV. EL AGUA COMO PARTE DEL PATRIMONIO COMÚN DE LA HUMANIDAD

Cotidianamente escuchamos que el agua, por ser un elemento fundamental para el desarrollo de la vida humana, animal y la conservación del medio ambiente, constituye parte del patrimonio común de la humanidad; sin embargo, esta afirmación no posee un carácter estrictamente legal, por lo que se hace necesario analizar el concepto de patrimonio común.

El concepto de patrimonio común de la humanidad se encuentra situado dentro del derecho internacional. En principio, el término de bien común internacional fue utilizado para designar a las áreas de los mares consideradas comunes a todas las naciones, es decir, que no formaban parte de la propiedad de ningún Estado. Al respecto, José Manuel Pureza comenta que fuera del mar territorial, en alta mar, se suponía que las especies vivas serían inagotables, por la incapacidad tecnológica de efectuar capturas a larga distancia y a gran escala, y por ello esas áreas comunes eran consideradas de libre acceso para todas las naciones. Sin embargo, con el avance del tiempo, de la tecnología, y con el énfasis económico, esa visión fue sustituida con una nueva óptica que considera la cualidad del mar como reserva de riquezas, que puede aprovecharse a partir del momento en que el desarrollo

permite alcanzar recursos vivos y no vivos hasta entonces insospechados, constatándose de ese modo su agotabilidad.¹⁹

Sobre la base de esta nueva perspectiva emerge, consecuentemente, “una dinámica de fragmentación jurídica del medio marino y de apropiación de las riquezas naturales por los Estados ribereños en espacios cada vez más distantes de la costa”.²⁰ Es así como se fue limitando, cada vez más, la existencia de las áreas comunes, aparte de que éstas han sufrido una amplia degradación por la ilimitada explotación permitida por el libre acceso a ellas.

En este tenor, se plantea una refundación del régimen de los bienes comunes que contemple una reglamentación de uso común, cuyo beneficio sea para todos y no solamente para las grandes potencias que cuentan con los recursos para explotarlas y, a su vez, excluyen a los más pobres de los beneficios obtenidos. Pureza señala que el concepto de patrimonio común de la humanidad

...reformula el principio de la libre utilización de los espacios comunes, reduciéndolo a la aceptación de utilizaciones confluentes y apartando las utilizaciones excluyentes... surge con el propósito de garantizar a los países en vías de desarrollo la participación en la explotación de los nuevos recursos y en sus beneficios, antes incluso de tener capacidad propia para las necesarias inversiones.²¹

Sin embargo, hay que enfatizar que dicho patrimonio común se encuentra en espacios fuera de la soberanía de los Estados nacionales.

Por otra parte, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural posee una distinta concepción de lo que entraña el patrimonio común, en su preámbulo se señalan como motivos de la elaboración de dicho documento que el deterioro o desaparición de un bien perteneciente al patrimonio cultural y natural constituye un empobrecimiento nefasto para todos los pueblos del mundo, pues, muchas veces, la protección del patrimonio dentro de los ámbitos nacionales es incompleta debido a la falta de recursos económicos, científicos y técnicos en el ámbito nacional, que ciertos bienes culturales y naturales son únicos e irremplazables, y presentan un interés excepcional que exige que sean conservados como elementos del patrimonio

¹⁹ Cfr. Pureza, José Manuel, *El patrimonio común de la humanidad. ¿Hacia un derecho internacional de la solidaridad?*, Madrid, Trotta, 2002, p. 170.

²⁰ *Idem*.

²¹ *Ibidem*, p. 233.

mundial de la humanidad entera.²² Por ello, se considera indispensable la adopción de disposiciones convencionales que establezcan un sistema eficaz de protección colectiva. Para esta Convención, los bienes pertenecientes al patrimonio cultural y natural constituyen el patrimonio mundial, y aunque este último término es el utilizado dentro del título de la Convención, en el texto se hace referencia de manera indistinta a patrimonio tanto mundial como universal.

En el ámbito de la Convención, el término de patrimonio mundial o natural sí se refiere a espacios dentro de la soberanía de los Estados, y la utilización de dicho término es debido al interés excepcional que dichos espacios representan para la humanidad en su conjunto. Esta Convención, en su artículo 2o., define como patrimonio natural a los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones; las formaciones geológicas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de las especies animal y vegetal amenazadas, y los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.

Dicho artículo no precisa ni hace un listado de los lugares considerados como patrimonio natural, más adelante, la Convención establece que cada Estado presentará al Comité del Patrimonio Mundial²³ un inventario de los bienes del patrimonio cultural o natural aptos para ser incluidos en la lista de patrimonio mundial que se encuentren en su territorio. Independientemente de la soberanía ejercida por los Estados a los que estos bienes pertenezcan, los Estados parte de la Convención se obligan a reconocer que los mismos constituyen un patrimonio universal cuya protección está a cargo de la comunidad internacional en su conjunto, por medio de un sistema de cooperación y asistencia internacional.

Regresando al concepto de patrimonio común de la humanidad, resultado del coloquio internacional celebrado en junio de 1999, en Castellón, España, y organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Centro Internacional Bancaja para la Paz y el Desarrollo, encontramos la Declaración de Castellón sobre

²² *Cfr.* Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, París, 16 de noviembre de 1972.

²³ Comité creado dentro de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, conforme a lo establecido en el artículo 8o. de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.

las Nuevas Perspectivas del Patrimonio Común de la Humanidad, que si bien no adquiere la categoría de tratado internacional, establece ciertos criterios aceptados por la UNESCO.

En esta Declaración se establece que el concepto de patrimonio común de la humanidad confirma una triple evolución del derecho y de las relaciones internacionales, por tanto, reconoce la titularidad de la humanidad sobre derechos propios, junto a los de los Estados y los individuos, a la universalización de bienes que constituyen valores esenciales para el género humano y la unificación de la familia humana por medio de la fraternidad y la solidaridad.²⁴

Con base en el argumento anterior establece un listado de bienes pertenecientes al patrimonio común de la humanidad, a saber:

- 1) Los fondos marinos y oceánicos situados más allá de los límites de las jurisdicciones nacionales.
- 2) Los recursos biológicos de alta mar.
- 3) La Antártida.
- 4) El espacio ultraterrestre, la luna y otros cuerpos celestes.
- 5) El espectro de frecuencias radioeléctricas y las órbitas privilegiadas.
- 6) Los elementos del medio ambiente en la medida que conciernen a todos los pueblos del mundo (aire, agua, suelo, fauna y flora).
- 7) La diversidad biológica.
- 8) El clima global.
- 9) Los recursos alimenticios esenciales para la supervivencia.
- 10) Los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- 11) El genoma humano.
- 12) El patrimonio cultural y natural.
- 13) Las obras del espíritu de interés universal que forman ya parte del dominio público.

De lo anterior se desprende que ya dentro del concepto de patrimonio común de la humanidad se conciben no sólo los bienes considerados parte del patrimonio mundial, cultural y natural, sino valores, como los derechos humanos, los elementos del medio ambiente y los espacios geográficos que en esencia no pertenecen a ningún Estado; sin embargo, es preciso enfatizar

²⁴ Cfr. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Declaración de Castellón sobre las Nuevas Perspectivas del Patrimonio Común de la Humanidad, Castellón, España, junio de 1999.

que la Declaración no posee un carácter jurídico vinculante, por lo que representa sólo la visión adoptada por la UNESCO.

Más adelante, la Declaración establece que el régimen jurídico del patrimonio común de la humanidad debería caracterizarse por cinco principios, de los que resaltaremos dos, que se refieren a que el patrimonio común de la humanidad por pertenecer a toda ésta, no puede ser objeto de apropiación, y que su utilización debe beneficiar equitativamente a todos los Estados, hombres y pueblos.

Conforme a la noción establecida al inicio de este apartado, dentro del derecho internacional, el patrimonio común de la humanidad se refería solamente a aquellos bienes sobre los cuales ningún Estado ejerciera su jurisdicción, de ahí el término “común”, de algo que no pertenece a nadie, y por ello, debe ser utilizado comúnmente por todos.

Sin embargo, dentro del derecho internacional de los derechos humanos el patrimonio común posee un sentido simbólico en el que se considera que no puede ser objeto de apropiación colectiva, por ello se advierte la inclusión de bienes sometidos formalmente a los regímenes jurídicos de los Estados, sobre los cuales ejercen su soberanía y jurisdicción, como los bienes pertenecientes al patrimonio cultural y natural, o los elementos del medio ambiente, como el agua, el suelo, la flora y la fauna, a los cuales es posible y adecuado brindarles una protección especial en beneficio de todos los seres humanos, y, por lo tanto, de la humanidad entera; de ahí que los Estados tengan la obligación de colaborar a su protección por medio de la asistencia y cooperación internacional, pero no por eso es posible afirmar que los mismos no puedan ser objeto de apropiación por los Estados dentro de cuyo territorio se encuentran, en beneficio de su población, sobre todo tratándose de recursos naturales, pues de comprenderlo así, dicha noción sería contraria a lo establecido en el artículo 10. de los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales,²⁵ respectivamente, que reconocen el derecho de los pueblos a su libre determinación y a la disposición libre de sus riquezas y recursos naturales.

Consideramos que el manejo en la Declaración respecto al término de patrimonio común de la humanidad podría entrar en conflicto con el concepto de patrimonio común reconocido en el derecho internacional, o bien del régimen jurídico de los elementos medioambientales si no se tienen, claramente,

²⁵ Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966.

definidas las perspectivas del derecho internacional y del derecho internacional de los derechos humanos, pues el concepto podría ser utilizado para justificar, pretender o pensar que un Estado, dentro del que no se cuida el agua o se carezca de la misma, pudiera, libremente, reivindicar derechos sobre los recursos naturales hidrológicos de otros Estados, atendiendo a principios distintos a los de asistencia y cooperación internacional, lo cual causaría enormes conflictos dentro de la ya grave crisis del agua a nivel mundial.

Si bien, muchos de los que intentan reivindicar el derecho al agua lo hacen a partir del principio de que el agua es un bien común mundial, manifestando que el sujeto primordial del patrimonio común del agua es la comunidad mundial de seres humanos, y de ahí su carácter de bien mundial,²⁶ es preciso atender a las disposiciones jurídicas y aceptar que las obligaciones de cuidado y conservación del recurso nos incumben a todos, para bienestar de todos los habitantes de un país y de la humanidad entera, dada la complejidad del ciclo hidrológico, pero no por ello podemos asumir que el bien como tal sea un bien perteneciente a toda la humanidad. En este sentido, podemos aceptar que los recursos no sean objeto de apropiación colectiva, pero sí utilizados en beneficio de la colectividad.

Los recursos naturales, en general, y, en específico, los hidrológicos, dentro del territorio de los Estados se encuentran bajo el dominio soberano de los mismos Estados, salvo para los casos en que un curso de agua sea compartido por más de un Estado, para lo cual la explotación de dichos recursos es en general reglamentada por los Estados en cuestión. Pensar que el agua es patrimonio común de la humanidad, jurídicamente hablando, es una creencia completamente alejada del derecho en general; hay que ser cuidadosos con el uso del término, teniendo siempre en cuenta que su reconocimiento por parte de la ONU, y su desarrollo por parte de la UNESCO ha sido con el fin de preservar los bienes para que toda la humanidad pueda beneficiarse con su riqueza, mas no para pasar por encima de las soberanías estatales en cuanto a la titularidad de dichos bienes.

²⁶ Cfr. Petrella, Ricardo, *El manifiesto del agua*, trad. de Ana Ma. Cadarso, Barcelona, Icaria Editorial-Intermón Oxfam, 2002, p. 111.

CAPÍTULO SEGUNDO
EL DERECHO AL AGUA COMO DERECHOS
ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL

Las reivindicaciones respecto al acceso al agua potable como un derecho humano parten de la afirmación de que éste forma parte de los derechos económicos, sociales y culturales; por ese motivo, resulta necesario plantear un panorama general de su surgimiento, contenido y alcance, con el fin de encuadrar el marco en el que el acceso al agua potable como derecho humano podría ser ubicado.

I. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Estos derechos reciben diferentes tipos de denominaciones por referencia a su contenido. Existen autores que los llaman, simplemente, sociales, pero otro sector doctrinario, al considerar que toda la gama de derechos es necesariamente social, prefiere llamarlos derechos económicos, aunque no todos los derechos tengan necesariamente un contenido económico. Sin embargo, siguiendo la concepción de la Organización de las Naciones Unidas y debido a que el término asumido en los tratados del sistema universal de protección a los derechos humanos es el de derechos económicos, sociales y culturales, éste será el término predominante en el desarrollo de este trabajo.

Estos derechos, dentro de la evolución de los derechos humanos, son considerados por algunos autores como pertenecientes a la segunda generación de derechos humanos, y por otros a la tercera generación. Pertenecen, fundamentalmente, al surgimiento del Estado social de derecho o Estado de bienestar social, debido a que, como lo explica la doctora Yolanda Gómez, dentro del planteamiento de los derechos liberales, "...no se articularon las garantías que aportaba la fórmula del Estado de derecho con la necesidad de dar entrada a nuevos derechos y libertades y a una política social basada más en la igualdad real que en la mera igualdad formal junto a la incorporación de derechos democráticos".²⁷

²⁷ Gómez Sánchez, Yolanda "Estado constitucional y protección internacional", *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-UNED, 2004, p. 241.

Los derechos económicos, sociales y culturales encuentran su fundamentación en la igualdad material, nacen con motivo de las luchas por la consecución de condiciones de vida más justas y equitativas para las personas, son establecidos como medida para equilibrar las desigualdades materiales existentes.

Los defensores de estos derechos estiman que la igualdad, para ser tal, no encuentra su entera satisfacción bajo el principio de igualdad formal o igualdad de todos ante la ley, pues, supone solamente la igualdad de condiciones para ejercer la libertad, y esto no es suficiente, pues su resultado no ha significado la obtención de la igualdad real deseada, sino que ha acrecentado las desigualdades materiales. Consideran que mientras las personas no consigan satisfacer sus necesidades básicas para subsistir, no pueden ejercer su libertad. En ese sentido, la igualdad material no sólo supone equidad en las condiciones de vida, sino el verdadero ejercicio de la libertad.

Los seres humanos hemos de ser iguales en aquellas cuestiones sin las que no es posible para ningún individuo llevar una vida en libertad, en palabras de Octavio Cantón: "...sin los cuales resulta imposible construir planes autónomos de vida y realizarlos, plantear fines valiosos y conseguirlos, o visto desde otra perspectiva, aquellas que se requieren como condición *sine que non*, para evitar daños irreversibles a los seres humanos",²⁸ esto es, las necesidades humanas básicas.

Para Antonio Baldassarre, el motivo para normar los derechos sociales encuentra sustento en los principios de dignidad humana y de igualdad. En cuanto al primero, determina que encuentra conexión con las libertades y las condiciones sociales de una democracia pluralista estableciendo que para los legisladores italianos —responsables de elaborar las reformas sociales en la Constitución— la persona no tenía valor solamente como individuo aislado, sino como parte de la sociedad y, por ello, había que reconocer el respeto a la dignidad humana en sus múltiples expresiones; esto es, concibiendo a la persona como un valor ético moral o espiritual y como un ser concreto inmerso en la sociedad.²⁹

El principio de dignidad humana se encuentra en la base del reconocimiento de los derechos humanos. Esto fue reconocido desde el surgimien-

²⁸ Cantón, Octavio y Corcuera, Santiago (coords.), *Derechos económicos, sociales y culturales, ensayos y materiales*, México, Porrúa-UIA, 2004, p. XVI.

²⁹ Cfr. Baldassarre, Antonio, *Los derechos sociales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, pp. 77-79.

to de las declaraciones de derechos del siglo XVII, sin embargo, dadas las condiciones de vida de millones de personas, se hizo necesario adoptar medidas que significaran un reconocimiento práctico a la misma, no sólo una proclamación. Así, con motivo del reconocimiento a la dignidad de todas las personas se hizo necesario buscar los medios que permitiesen acceder a condiciones mínimas de vida digna, por medio de la igualdad material.

Para Luis Prieto Sanchís, los derechos sociales se configuran como derechos de igualdad, y se traducen en el derecho "...a gozar de un régimen jurídico diferenciado o desigual en atención precisamente a una desigualdad de hecho que trata de ser limitada o superada".³⁰ Respecto a la igualdad material, establece que es obvio que no toda diferencia debe combatirse, pues éstas deben ser toleradas; las desigualdades que deben ser compensadas en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales son las desigualdades inmerecidas; por tanto, debe haber un principio o deber de no tolerancia hacia las carencias y la pobreza. Afirma que este principio de no tolerancia "vale" para fundamentar estos derechos.

En un mundo donde permea una distribución inequitativa de la riqueza, y las desigualdades socioeconómicas son cada vez más agudas, para muchos autores, hablar de igualdad material hace referencia a la justicia material, como menciona Antonio Enrique Pérez Luño: "...se apela a la igualdad porque se considera justa y porque, correlativamente, se considera injusta la desigualdad".³¹ Y menciona —citando a Welzel— que el iusnaturalismo, como fundamentación teórica de la justicia material, tiene como objeto el problema de los fines justos del obrar social. Para este autor, aunque la igualdad material aparezca como un horizonte utópico en materia de justicia, su búsqueda ha sido una constante en la evolución del pensamiento democrático; y el reconocimiento del principio de la igualdad de oportunidades es un paso sumamente trascendente en la consecución de la igualdad material, pues, el hecho de que las personas puedan acceder a iguales oportunidades de desarrollo supone la ausencia de factores discriminatorios externos; de esta manera, los resultados individualmente conseguidos dependerán del aprovechamiento personal de las oportunidades concedidas.

³⁰ Prieto Sanchís, Luis, "Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 22, septiembre-diciembre de 1995, p. 17.

³¹ Pérez Luño, Antonio Enrique, "Dimensiones de la igualdad material", *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, núm. 3, 1985, p. 273.

La igualdad material ha de suponer un equilibrio en el acceso a las necesidades básicas para la subsistencia y en la participación social, con miras a su desarrollo y al goce de sus derechos y libertades.

1. Características de los derechos económicos, sociales y culturales

Con objeto de profundizar respecto al contenido y la forma de los derechos económicos, sociales y culturales, nos detendremos, brevemente, en el desarrollo de las características de estos derechos:

A. Derechos de prestación

En principio, es necesario señalar que los derechos económicos, sociales y culturales han sido caracterizados como derechos prestacionales o que requieren de una prestación positiva de dar o hacer, por parte del Estado, ya que éste ha de otorgar la prestación de diversos bienes y servicios a las personas para lograr su cumplimiento, como es el caso de las pensiones laborales en las que el Estado otorga una prestación dineraria, los derechos a la educación o a la salud, en cuyo caso la prestación consiste en el otorgamiento de un servicio y la implementación de condiciones institucionales traducidas en la existencia de escuelas y hospitales con toda la lógica que su funcionamiento implica.

Sin embargo, no todos los derechos económicos, sociales y culturales implican este tipo de prestaciones, como el derecho de huelga o la libertad sindical, ya que en estos casos la obligación del Estado para que se cumplan los derechos no requiere el otorgamiento de prestación alguna, tan sólo es necesario el reconocimiento de facultades de organización o negociación colectiva. Por otra parte, hoy en día es difícil encontrar derechos que no contengan algún modo de deber prestacional por parte del Estado.

B. Derechos del individuo contextualizado

Se considera que los derechos económicos, sociales y culturales no son otorgados a las personas de manera abstracta, sino que pertenecen a personas determinadas, quienes se encuentran también en situaciones específicas; es decir, pertenecen al niño, a la mujer o al trabajador. Como lo establece

Prieto Sanchís, son derechos que “se formulan para atender carencias y requerimientos instalados en la esfera desigual de las relaciones sociales”.³²

Por esta razón los derechos sociales han recibido, también, el nombre de derechos sectoriales, “parecen ser derechos que se atribuyen a sectores particulares de la ciudadanía”.³³ No obstante lo anterior, Alfonso Ruiz Miguel establece que a pesar de esta “sectorialización”, estos derechos son también derechos potencialmente universales, pues cualquier persona puede hallarse en una situación de trabajo, enfermedad, ancianidad, etcétera.

C. *Derechos de igualdad fundamentados en necesidades humanas básicas*

Como ya se mencionó al principio del capítulo, los derechos sociales se fundamentan en la existencia de desigualdades de hecho, en cuanto a necesidades básicas de subsistencia que se pretenden superar para que las personas accedan a iguales oportunidades de desarrollo, por eso el acceso al agua como necesidad básica puede contemplarse dentro de la gama de estos derechos. Son derechos que se constituyen como criterios de equiparación o compensación, a partir de las desigualdades materiales de hecho y la falta de oportunidades de grupos diversos, dándoseles un trato diferenciado a las personas según la situación en que se encuentren y el grupo al cual pertenezcan.

D. *Derechos de grupos*

Una corriente de la doctrina los ubica como derechos de grupos y no de individuos, en virtud de que la persona goza de los beneficios derivados de estos derechos en la medida de su pertenencia al grupo social. Por ello, se observan distintas normas que han de regular distintas situaciones jurídicas, ya se trate de trabajadores, niños, personas con discapacidad, etcétera. Sin embargo, es necesario precisar que su ejercicio se realiza de manera individual, independientemente de la pertenencia a un grupo determinado.

³² Prieto Sanchís, Luis, *op. cit.*, nota 30, p. 17.

³³ Ruiz Miguel, Alfonso “Derechos liberales y derechos sociales”, *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núms. 15 y 16, 1994, p. 663.

E. Los derechos requieren diversas formas de intervención estatal

Los derechos económicos, sociales y culturales generan en su mayoría obligaciones de dar o hacer por parte del Estado, como se explicó en el apartado referente a los derechos de prestación. No obstante lo anterior, es preciso señalar que un dar o hacer, por parte del Estado, es una actividad que entraña la existencia de diversas normas de carácter organizacional, desarrollo legislativo, medidas administrativas, elaboración de políticas públicas y programas sociales focalizados, entre otras, para dar cumplimiento a dichos derechos.

2. Ámbito universal de protección de los derechos económicos, sociales y culturales

La normatividad internacional en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas proporciona los parámetros generalmente aceptables respecto al cumplimiento de los derechos, desarrolla sus contenidos y articula las obligaciones de los Estados en materia de estos derechos.

En este ámbito se firmaron en 1966 los pactos de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que entraron en vigor diez años más tarde, siendo estos documentos los instrumentos vinculantes derivados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se desprenden los siguientes derechos:

- 1) El derecho a trabajar.
- 2) El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.
- 3) El derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y el derecho de huelga.
- 4) El derecho a la seguridad social y al seguro social.
- 5) El derecho a la protección y asistencia a la familia, especialmente a las madres, los niños y los adolescentes.
- 6) El derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo el derecho a la vivienda, ropa y alimentación adecuadas.
- 7) El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental.
- 8) El derecho a la educación.
- 9) El derecho a la cultura y a gozar de los beneficios del progreso científico.

Al ratificar el Pacto, los Estados se obligan a cumplir de manera efectiva la satisfacción de estos derechos. Evidentemente, para aquellos individuos en los países que no hayan ratificado el tratado no hay otra expectativa de cum-

plimiento y hasta de reconocimiento de los derechos que la que los gobiernos respectivos asuman darles; sin embargo, para que los Estados puedan constituirse como naciones verdaderamente democráticas es necesario el compromiso de cumplimiento no sólo de los derechos económicos, sociales y culturales, sino de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

En cuanto a las obligaciones de los Estados parte del PIDESC relativas a su cumplimiento, éstas derivan de la normatividad internacional encontrada en las resoluciones y jurisprudencia de la ONU, los comentarios y observaciones generales emitidos por el Comité del Derechos Económicos, Sociales y Culturales —su órgano regulador— y los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto, además de otras declaraciones, conferencias y cumbres internacionales.

Además de las tres obligaciones generales de respetar, proteger y garantizar o satisfacer los derechos sociales contenidas en el Pacto, en los artículos 2o., 4o. y 5o. se establecen ciertas obligaciones específicas que han de ser cumplidas por los Estados parte, como la adopción de medidas inmediatas, la adecuación del marco legal, la provisión de recursos efectivos, garantizar niveles esenciales para el cumplimiento de ciertos derechos, el establecimiento de la progresividad y la prohibición de la regresividad en el reconocimiento de los derechos, entre otras.

Respecto a la vigilancia de la aplicación del PIDESC, ésta corresponde al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, creado por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU. Este Comité sesiona dos veces al año, y está integrado por dieciocho expertos en la materia que actúan a título personal, y se organizan en presidente, 3 vicepresidentes y un relator. La función del Comité consiste en determinar si los Estados están aplicando adecuadamente las normas del Pacto.

Conforme a lo establecido en los artículos 16 y 17 del Pacto, los Estados parte adquieren el compromiso de presentar informes periódicos al Comité, el primero, en un plazo de dos años a partir de la fecha de ratificación, y los subsecuentes, una vez cada cinco años, en los cuales deben de señalar detalladamente las medidas que hayan adoptado para asegurar los derechos incluidos en el tratado y el nivel de cumplimiento alcanzado. Después de haber examinado los informes, y con la posibilidad de haber realizado preguntas al Estado informante, el Comité publica sus observaciones finales, que constituyen la determinación a que se ha llegado respecto al informe presentado, teniendo las facultades de señalar la existencia de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, resaltar los factores que dificultan la apli-

cación del PIDESC y de emitir sugerencias y recomendaciones para la lograr un cumplimiento efectivo en la aplicación del mismo.

Una vez que se ha establecido el sistema dentro del cual se desarrollan los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema de la Organización de las Naciones Unidas, entraremos directamente al tema del acceso al agua potable y las distintas formas en que éste ha sido tratado por la ONU y sus distintos órganos en distintos instrumentos.

II. EL ACCESO AL AGUA POTABLE EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Distintos órganos del sistema de las Naciones Unidas se han referido en mayor o menor grado al derecho humano al agua. Para muchas personas y autores, este derecho no fue incluido expresamente dentro del texto de la Declaración Universal de las Naciones Unidas (DUDH), porque se pensaba que el agua, tal como el aire, constituía un bien tan elemental para la vida humana, que no tenía caso establecerlo de manera expresa.

Se piensa que el lenguaje de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que ha formado el cimiento para declaraciones posteriores, no estuvo destinado a incluir todo, sino más bien a reflejar componentes de un nivel de vida adecuado. La exclusión del agua como derecho explícito se debió más que nada a su naturaleza; al igual que el aire, fue considerada tan fundamental que su inclusión explícita se creyó innecesaria.³⁴

Si en el preámbulo de la Declaración se reconoce la dignidad intrínseca de los seres humanos y establece como fines el advenimiento de un mundo en que ellos se encuentren libres del temor y de la miseria, así como promover el progreso social y elevar el nivel de vida de las personas, resultaría absurdo que tan nobles propósitos pudieran lograrse sin el requisito mínimo de acceso al agua para todos.

Se considera que los artículos 3o., que proclama el derecho a la vida, y 25, que reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure a sí mismo y a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales ne-

³⁴ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, "El derecho al agua", <http://www.un.org/spanish/events/water/Derechoalagua.htm>, 7 de febrero de 2006.

cesarios, confieren el reconocimiento implícito del derecho humano al agua, pues sin él no podría concebirse la realización de dichos derechos; este es también uno de los motivos por los que para muchos el derecho al agua implica un prerrequisito para el cumplimiento efectivo de otros derechos humanos.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata, Argentina, del 14 al 25 de marzo de 1977, se trató por primera vez el tema de los recursos hídricos en el mundo, con el fin de realizar evaluaciones sistemáticas sobre los mismos, utilizarlos de manera eficaz y asegurar los niveles más elevados posibles de bienestar nacional para los Estados en esta materia. Para ello se desarrolló el Plan de Acción de Mar del Plata, en el que se agrupan las recomendaciones, lineamientos a seguir por parte de los Estados y las conclusiones de la Conferencia.

Los temas tratados de manera prioritaria dentro de esta reunión fueron las graves consecuencias para la salud que arroja la falta de acceso al agua limpia para consumo y saneamiento, además de la urgencia de cubrir las necesidades básicas de los pobres en materia de agua. A pesar de ser la primera reunión internacional celebrada en el marco de las Naciones Unidas respecto al tema del agua, ya en ella se estableció lo siguiente:

Todos los pueblos, cualquiera que sea su Estado de desarrollo y sus condiciones sociales y económicas, tienen el derecho de disponer de agua potable en cantidad y calidad suficiente para sus necesidades básicas. Es de reconocimiento universal que la disponibilidad de dicho elemento por parte del hombre, es imprescindible para la vida y para su desarrollo integral como individuo o como integrante del cuerpo social.³⁵

En 1998, en la reunión del grupo de expertos en aprovechamiento estratégico en el manejo de agua potable, de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, se elaboró el documento Financiamiento de agua potable para todos, un acercamiento con base en el derecho,³⁶ en el que se argumenta no sólo que el agua, elemento esencial en la vida y el desarrollo de los seres humanos, reúne todos los criterios para calificar como un derecho humano fundamental, sino que, además, es posible otorgar el acceso al

³⁵ Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, 14 a 25 de marzo de 1977, Documento E/CONF.70/29, p. 67.

³⁶ *Cfr.* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Nigam, Ashok y Rasheed, Sadig, "Financing of Freshwater for All, a Rights Based Approach", Reunión del grupo de expertos en acciones estratégicas para el manejo del agua dulce, 1998.

agua potable a todas las personas, si todos los gobiernos establecen políticas económicas con base en el derecho y no en el mercado para movilizar y allegarse de los recursos financieros necesarios.

El 5 de septiembre de 2000, el periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU fue declarado la Asamblea del Milenio, para dar inicio a la Cumbre del Milenio, en la que representantes de 191 países se reunieron para expresar sus puntos de vista respecto al futuro del siglo por venir. En la Cumbre se adoptó la Declaración del Milenio, en la que se plantearon los principales retos a enfrentar por todos los Estados y se establecieron objetivos concretos a resolver,³⁷ además de reafirmarse la fe de los pueblos en la Organización de las Naciones Unidas y su Carta constitutiva para lograr un mundo más próspero, pacífico y justo.

Como uno de los Objetivos del Milenio planteados en esta Declaración, dentro del tema III, relativo al desarrollo y la erradicación de la pobreza se fijó “reducir a la mitad, para el 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo”.³⁸

Asimismo, dentro del tema IV, relativo a la protección del entorno común, se definió la importancia de “poner fin a la explotación de los recursos hídricos formulando estrategias de ordenación de esos recursos en los planos regional, nacional y local, que promuevan un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado”.³⁹

En el marco del trabajo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura, y bajo la supervisión de la Comisión de Desarrollo Sostenible, también de Naciones Unidas, se creó, en 2000, el Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP, por sus siglas en inglés),⁴⁰ cuyo objeto es velar por que la gestión de los recursos hídricos a nivel mundial se realice de manera integrada, ya que no existía hasta ese momento ningún sistema global que ofreciera un panorama sistémico, continuo y completo de los recursos hídricos y su gestión, a pesar de que la crisis

³⁷ Los objetivos concretos a resolver se especificaron dentro del texto de la Declaración del Milenio, recibiendo el nombre de Objetivos del Milenio (ODM).

³⁸ Organización de las Naciones Unidas, Declaración del Milenio, Nueva York, septiembre de 2000, párrafo 19.

³⁹ *Ibidem*, párrafo 23.

⁴⁰ Véase Programa Mundial de los Recursos Hídricos, http://www.UNESCO.org/water/wwap/description/index_es.shtml, 26 de febrero de 2006.

mundial del agua es una amenaza constante para la seguridad, estabilidad y sustentabilidad del medio ambiente mundial, y, en particular, de las naciones en desarrollo.

Con la creación de este Programa se intentan reagrupar, de manera sistemática, los conocimientos teóricos y técnicos a nivel mundial para evaluar, progresivamente, el estado de los recursos hídricos del mundo, como base de acción para resolver la crisis global del agua. El Programa tiene a cargo la realización del Informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo.

En 2002 se presentó ante la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, de la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el informe presentado por el señor El Hadji Guissé, relator especial sobre el derecho al agua, “Relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento”.⁴¹ El relator del derecho al agua no niega que el agua sea un bien de carácter económico, sin embargo, afirma que es también un bien ecológico relacionado con los derechos comunitarios y de solidaridad y con los derechos humanos individuales; y que representa junto con el derecho a la alimentación, el sustrato del derecho a la vida.

En este documento se define el derecho a disponer de agua potable como “...el derecho que tiene cada persona a disponer de la cantidad de agua necesaria para satisfacer sus necesidades fundamentales... se refiere al acceso que debe tener una familia a servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas servidas administradas por órganos públicos o privados”.⁴²

El relator del derecho al agua encuentra dentro de los más graves problemas en relación con el goce y disfrute de este derecho que las personas de escasos recursos no están bien informados sobre sus derechos, y para poder hacerlos efectivos es necesaria la creación de estructuras sociales a nivel local que les comuniquen e informen sobre su contenido y les ayuden a realizar los trámites y procedimientos necesarios para hacer exigibles sus derechos.

⁴¹ Mediante la Resolución 2001/2 de la Subcomisión de Derechos Humanos, de la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU, se solicitó al relator del derecho al agua elaborar informes preliminar, provisional y final, a presentarse durante los periodos de sesiones 54, 55 y 56, respectivamente.

⁴² Organización de las Naciones Unidas, Relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento, informe presentado por El Hadji Guissé, relator especial del derecho al agua, Documento E/CN.4/Sub.2/2002/10, del 25 de junio de 2002, párrafo 19.

De 1981 a 1990 se celebró el Decenio Internacional del Agua Potable y el Saneamiento Ambiental, con el objetivo de realizar balances entre los Estados respecto a las metas por cumplir para que todas las personas tuvieran acceso al agua en cantidad suficiente y calidad adecuada, así como a servicios básicos de saneamiento; además de tomarse conciencia de que los propósitos establecidos en la Conferencia de Naciones Unidas, de 1977, iban a tomar más tiempo del que originalmente se había considerado para lograrlos.

El 22 de diciembre de 1992, la Asamblea General decidió establecer el 22 de marzo como Día Mundial del Agua,⁴³ con objeto de dar a conocer la situación de escasez del recurso y reconocer el grado en el que el aprovechamiento de los recursos hidrológicos contribuye a la productividad económica y al bienestar social.

El 2003, a su vez, fue establecido como el Año Internacional del Agua Dulce,⁴⁴ con el fin de alentar la toma de conciencia respecto al uso y manejo sustentable del agua, así como a la protección del agua dulce. También, el periodo 2005-2015 ha sido proclamado como el Decenio Internacional para la Acción “El agua, fuente de vida”,⁴⁵ recordando los Objetivos del Milenio y con el fin de ocuparse de una manera más profunda respecto de las cuestiones relativas al agua en todos los niveles y la ejecución de los programas vinculados con el agua, el saneamiento y los asentamientos humanos.

De la misma forma, en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrado en Johannesburgo, en 2002, dentro del tema II, relativo a la erradicación de la pobreza, se plantea, a la par de los Objetivos del Milenio, aumentar el acceso al saneamiento para mejorar la salud de los seres humanos y reducir la mortalidad de los lactantes y menores de edad, asignando prioridad a las cuestiones relacionadas con el agua; para ello, se acuerda, también, reducir para 2015 la mitad del porcentaje de las personas que carezcan de acceso al saneamiento básico.⁴⁶

Podemos concluir que en los últimos, casi, treinta años, la ONU y diversos organismos que de ella dependen, no han cesado en su lucha por que todas las personas tengan acceso al agua en cantidad y calidad adecuadas. Sin embargo, para que estos esfuerzos florezcan tienen que contar con el compromiso de todos los Estados.

⁴³ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución 47/193, 22 de diciembre de 1992.

⁴⁴ *Ibidem*, Resolución 55/196, 20 de diciembre de 2000.

⁴⁵ *Ibidem*, Resolución 58/217, 23 de diciembre de 2003

⁴⁶ *Ibidem*, Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, septiembre de 2002.

III. NORMATIVIDAD INTERNACIONAL DEL DERECHO AL AGUA

Aun cuando la Carta de las Naciones Unidas no hace alguna mención específica respecto al acceso al agua como un derecho, el artículo 55, ubicado dentro del capítulo IX, relativo a la cooperación internacional de carácter económica y social, establece que con el propósito de crear condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, la Organización de las Naciones Unidas promoverá:

- a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.
- b) La solución de los problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo.⁴⁷

Se considera que, dadas las circunstancias actuales de contaminación, cambio climático y escasez de los recursos hídricos, el reconocimiento del derecho humano al agua podría proporcionar un camino más y mejor para enfrentar dichos problemas y obtener los resultados deseados en el ámbito del desarrollo económico y social.

Los convenios III y IV de Ginebra, así como sus protocolos adicionales I y II contienen diversas disposiciones en las que se habla del derecho de prisioneros, civiles y víctimas a ser tratados con dignidad y a que se les proporcione agua, bajo las circunstancias particulares en que se encuentren.

El Convenio III de Ginebra relativo al Trato Debido de los Prisioneros de Guerra, en su artículo 20, menciona de manera genérica que la potencia que tenga prisioneros de guerra bajo su custodia, les deberá proporcionar agua potable y alimentos en cantidad suficiente.⁴⁸ El artículo 26 dispone que la ración diaria básica de alimentos proporcionados habrá de ser suficiente en cantidad, calidad y variedad para mantener a los prisioneros en buen estado de salud, asimismo, indica que se les suministrará suficiente agua potable.

El artículo 29 se refiere a la limpieza y salubridad que deberán observarse dentro de los campamentos de prisioneros, cuyas instalaciones deberán

⁴⁷ Organización de las Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, California, 26 de junio de 1945.

⁴⁸ Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales Destinados a Proteger a las Víctimas de la Guerra, Convenio de Ginebra relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra (Convenio III), Ginebra, Suiza, 12 de agosto de 1949.

adecuarse a las reglas higiénicas; además, menciona que sin perjuicio de la existencia de baños y duchas, se proporcionará a los prisioneros agua y jabón suficiente para el aseo corporal diario y el lavado de ropa. El artículo 46 se refiere a los traslados de los prisioneros de guerra, en los cuales se les deberá proporcionar agua potable y alimentos suficientes para mantenerlos en buen estado de salud.

El Convenio IV relativo a la Protección Debida de las Personas Civiles en Tiempo de Guerra señala, en el artículo 85, las normas de higiene que deben observarse en los lugares de internamiento y en sus instalaciones sanitarias, además de que también se les deberá proporcionar a las personas suficiente agua y jabón para el aseo diario y el lavado de ropa.⁴⁹ El artículo 89 se refiere a la alimentación de los internados, y se señala que se les deberá suministrar suficiente agua potable. Por último, el artículo 127, del traslado de los internos, como el Convenio anterior, establece que se les deberá proporcionar durante éstos agua potable y alimentos en cantidad, calidad y variedad suficientes para que mantengan un buen estado de salud.

El Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, en el párrafo segundo, del artículo 54, prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la sobrevivencia de la población civil, entre ellos, las instalaciones de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, “por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito”.⁵⁰

Por su parte, el artículo 55 establece que en la realización de la guerra se ha de velar por la protección del medio ambiente natural contra daños de carácter extenso, duradero y grave, que comprometan la supervivencia o la salud de la población.

⁴⁹ Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales Destinados a Proteger a las Víctimas de la Guerra, Convenio de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Convenio IV), Ginebra, Suiza, 12 de agosto de 1949.

⁵⁰ Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados, Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), Ginebra, Suiza, 8 de junio de 1977.

El Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional menciona, en el artículo 5o., tocante al trato humano debido a las personas privadas de libertad, en su inciso b, que éstas recibirán, en la misma medida que la población local, alimentos y agua potable, además de disfrutar de las garantías de salubridad e higiene. El artículo 14 se refiere a la protección de los bienes indispensables para la supervivencia, por lo que se prohíbe que, con el fin de hacer pasar hambre a los civiles, se destruyan, sustraigan o inutilicen los bienes indispensables para su supervivencia, tales como artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable, así como las obras de riego.⁵¹

De lo anterior se desprende que si aun en condiciones violentas, como las guerras y conflictos armados se cuida el mantener la dignidad humana y la satisfacción de las necesidades más básicas para la supervivencia, como el acceso a alimentos y agua para consumo e higiene personal, con mayor razón este acceso debe prevalecer en condiciones no violentas o de supuesta normalidad.

El principal documento legal de carácter internacional relativo a la gestión internacional de los recursos hídricos es la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación. Su objetivo principal no es establecer derechos sobre agua para los individuos, sino asegurar el uso, aprovechamiento, conservación, ordenación y protección de los cursos de agua internacionales y promover su utilización óptima y sostenible.⁵² No obstante lo anterior, el artículo 10 prevé que en caso de conflicto entre varios Estados sobre un curso de agua internacional, éste deberá ser resuelto conforme a las disposiciones de la Convención, “teniendo especialmente en cuenta la satisfacción de las necesidades humanas vitales”.

En el ámbito internacional de protección a los derechos humanos encontramos dos tratados en los que se hace mención del agua como derecho: la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, a pesar de que

⁵¹ Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados, Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II), Ginebra, Suiza, 8 de junio de 1977.

⁵² Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, 8 de julio de 1997.

ni en la Declaración Universal de los Derechos Humanos ni en ninguno de los pactos que le dan forma se pueda encontrar alguna referencia específica al mismo.

El artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en su primer párrafo, reconoce el derecho de los menores al disfrute del más alto nivel posible de salud, así como a servicios para el tratamiento de enfermedades y la rehabilitación de la salud, estableciendo que para ello los Estados parte se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho a disfrutar de esos servicios sanitarios.⁵³ El párrafo segundo, inciso c, establece que los Estados parte asegurarán la plena aplicación de ese derecho, y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de salud, entre otras cosas, mediante la aplicación de tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente. No sólo reconoce el acceso al agua como parte del derecho a la salud de los menores, establece que el agua debe de ser potable y salubre.

Por su parte, el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer dispone que los Estados parte han de tener en cuenta los problemas especiales que enfrenta la mujer rural y la importancia del papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluyendo el trabajo que realiza fuera de los sectores monetarios de la economía, y han de tomar todas las medidas apropiadas para aplicar las disposiciones de la Convención, en especial, aquellas dirigidas a eliminar la discriminación contra las mujeres de las zonas rurales para asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación dentro del desarrollo rural y sus beneficios, por lo que en particular asegurarán (inciso h) el goce de condiciones de vida adecuadas, particularmente, en las esferas de vivienda, “servicios sanitarios”, electricidad y “el abastecimiento de agua”, el transporte y las comunicaciones.⁵⁴ En este artículo no se especifica nada respecto a la potabilidad o salubridad del agua, sin embargo, ello se infiere de la redacción del mismo, pues evidentemente el agua debe ser apta para el consumo.

⁵³ Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989.

⁵⁴ Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de diciembre de 1979.

IV. LA OBSERVACIÓN GENERAL NÚMERO 15, “EL DERECHO AL AGUA”

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no menciona de manera específica la existencia de un derecho al agua, sin embargo, a partir de sus artículos 11 y 12, relativos a los derechos a un nivel de vida adecuado y a la salud, respectivamente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante su Observación General núm. 15, infiere la existencia del derecho al agua, y en dicha Observación detalla todos sus elementos relativos: cómo debe ser entendido, sus implicaciones, las obligaciones de los Estados al respecto, etcétera.

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un *nivel de vida adecuado* para sí y su familia, *incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el Presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos que se necesitan para:

a) 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 explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Así, a partir de los derechos a la vida digna y a la salud, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la ONU, mediante la Observación General núm. 15, establece que el agua es un recurso natural y un bien público fundamental para la vida y la salud, por ello, el derecho humano al agua es “indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos”.⁵⁵

1. *Fundamentación jurídica*

Como fundamentación jurídica de este derecho, la Observación General núm. 15 establece 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”.⁵⁶ Aclara, enseguida, la necesidad de un abastecimiento adecuado de agua salubre para evitar la muerte por deshidratación, reducir el riesgo de contraer enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer necesidades de consumo, cocina, higiene personal y doméstica.

En el texto se considera que además de que este derecho encuadra claramente dentro de las garantías indispensables para poder asegurar un “nivel de vida adecuado”, particularmente, por ser una de las condiciones fundamentales para la supervivencia; se asocia de manera indisoluble al “derecho al más alto nivel posible de salud”, al derecho a la vivienda y al derecho a la alimentación, por lo que debe ser considerado de manera conjunta con los derechos a la vida y a la dignidad humana.

También relaciona el derecho humano al agua con la necesidad de garantizar el acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas dentro del derecho a la alimentación, y la higiene ambiental como parte del derecho

⁵⁵ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 15, “El derecho al agua”, Documento E/C.12/2002/11, aprobado en el 29 periodo de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 11 al 29 de noviembre de 2002, párrafo 1o.

⁵⁶ *Ibidem*, párrafo 2o.

a la salud, por ello el derecho al agua no se satisface con el simple acceso al recurso, sino que debe ser salubre y estar libre de sustancias tóxicas.

2. *Contenido normativo*

En este apartado, el Comité menciona que el agua debe considerarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico.⁵⁷ Después, siguiendo la normativa de los artículos 11 y 12 del Pacto, señala que los elementos del derecho al agua deben de ser adecuados a la dignidad, a la vida y a la salud humanas, y determina que los factores de disponibilidad, calidad, accesibilidad física y económica, así como la no discriminación y el acceso a la información en materia de agua deben ser aplicados siempre y en cualquier circunstancia, de la manera siguiente:

- a) *Disponibilidad*. Supone que el abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo —de manera periódica— y suficiente para su utilización personal y doméstica,⁵⁸ aunque se reconoce que en razón del clima, la salud o las condiciones de trabajo, determinadas personas o grupos de ellas pueden necesitar cantidades adicionales.
- b) *Calidad*. Se refiere a que el agua de uso personal y doméstico debe ser salubre, libre de cualquier tipo de sustancia que pueda amenazar la salud; y que debe de tener color, olor y sabor aceptables para cada uno de estos usos.
- c) *Accesibilidad física y económica, no discriminación y acceso a la información en materia de agua*. La accesibilidad se integra por cuatro factores, pero, en general, hace referencia a que todos deben tener acceso sin ningún tipo de discriminación a las instalaciones y servicios de agua.

— La accesibilidad física se refiere al alcance físico o material al agua de todos los sectores de la población; es decir, que toda persona pueda

⁵⁷ Importante consideración que se encuentra en el centro del debate actual en materia de agua, pues, mientras algunos reivindican su importancia como bien social y cultural, los opositores a esta teoría lo reconocen solamente como bien económico.

⁵⁸ En este apartado se determina que el abastecimiento de agua por persona debe corresponder a las directrices aprobadas por la Organización Mundial de la Salud. Se refiere, específicamente, a los trabajos de Peter Gleick, Guy Howard y Jaime Bartram, analizados en el primer capítulo de este trabajo.

allegarse del agua disponible en la cantidad y calidad antes referidas, si no en su hogar, trabajo o escuela, en sitios cercanos a ellos.

- Por accesibilidad económica se entiende que los costos directos o indirectos del agua sean asequibles a todos, sin poner en peligro el goce de otros derechos humanos.
- El principio de no discriminación respecto al acceso al agua se refiere al acceso de todos al recurso en condiciones de igualdad, y menciona de manera específica a los sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad y marginalidad.
- El acceso a la información en materia de agua se refiere a que la accesibilidad debe comprender también el derecho de solicitar, recibir y difundir cualquier tipo de información relativa al agua, a los servicios de agua o medio ambiente, a las estrategias o planes nacionales de acción y la participación popular en los procesos de decisión que puedan afectar los derechos de las personas.

Más adelante se mencionan temas de amplia aplicación, dentro de los cuales se retoma el principio de no discriminación e igualdad, dentro del que se precisa que aun en tiempos de crisis o escasez del recurso se debe garantizar este derecho a los miembros más marginados de la sociedad, incluso mediante la implementación de programas que establezcan costos relativamente bajos.

Se establece, también, que una distribución desigual de los recursos hídricos puede constituir discriminación en el acceso al agua, por lo que las inversiones y creación de infraestructura en este sector siempre debe redundar en beneficio de los sectores más amplios y marginados de la población y no de pequeños grupos privilegiados, teniendo los Estados la obligación especial de facilitar agua a quienes no cuentan con los medios suficientes para allegarse del recurso.

Se menciona de manera especial la atención que ha de darse a los grupos de personas que generalmente han tenido dificultades para allegarse de este recurso, en específico:

- a) A las mujeres, incluyéndolas en los procesos de adopción de decisiones sobre los recursos y derechos de agua, además de aliviar la carga desproporcionada que a veces recae sobre ellas en su obtención.
- b) A los menores de edad, sin impedirles ejercer sus derechos humanos por falta de agua en escuelas y hogares o por la carga que supone la obtención del agua.

- c) A las zonas rurales y urbanas desfavorecidas, asentamientos humanos espontáneos y personas sin hogar, para que tengan acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación. Que el acceso a las fuentes tradicionales de agua sea libre de contaminantes, y no negar a ningún hogar este derecho por razón de clasificación de la vivienda o la tierra.
- d) Proteger el acceso al agua en las tierras ancestrales de los pueblos indígenas y facilitar recursos para que planifiquen, ejerzan y controlen el mismo.
- e) A las comunidades nómadas y errantes para que tengan acceso al líquido en los lugares de acampada tradicionales y designados.
- f) A refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y repatriados para que tengan acceso al agua potable en condiciones de igualdad.
- g) A los presos y detenidos para que tengan agua salubre en cantidad suficiente para sus necesidades, conforme a las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos y el derecho internacional humanitario.
- h) A los grupos con dificultades físicas para acceder al agua, como personas de edad, discapacitados, víctimas de desastres naturales, personas que viven en zonas propensas a desastres, áridas, semiáridas o en pequeñas islas.

3. *Obligaciones de los Estados relativas al derecho al agua*

Incluye obligaciones de carácter general y de carácter específico. En cuanto a las obligaciones generales se contemplan las siguientes:

- 1) Garantizar que el derecho al agua sea ejercido de manera inmediata sin discriminación alguna, y adoptar medidas deliberadas y concretas para lograr una plena realización del derecho y de los artículos 11 y 12 del PIDESC.
- 2) Avanzar con la mayor rapidez y efectividad posibles hacia la plena realización viable y practicable del derecho al agua.
- 3) Se prohíbe la adopción de medidas regresivas en cuanto al derecho al agua, salvo que se demuestre que su aplicación ha implicado un examen exhaustivo de todas las alternativas posibles, que su adopción esté debidamente justificada y sea bajo la utilización del máximo de los recursos disponibles.

Las obligaciones de carácter específico se refieren a las de respetar, proteger y cumplir:

1) *Respetar*. Esta obligación exige que los Estados se abstengan de injerir de manera directa o indirecta en el ejercicio del derecho al agua, abstenerse de toda actividad o conducta que restrinja o deniegue el acceso al agua en condiciones de igualdad, inmiscuirse de manera arbitraria en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución, contaminar o reducir ilícitamente el agua, limitar el acceso de servicios o infraestructuras de suministro de agua o hasta destruirlos como medida punitiva en conflictos armados. Durante conflictos de esta naturaleza, situaciones de emergencia o desastres naturales, el derecho al agua abarcará las obligaciones derivadas del derecho internacional humanitario.

Un Estado incumpliría la obligación de respetar el derecho al agua al interferir, interrumpir o desconectar el servicio de suministro de agua o aumentando las tarifas por este servicio de forma discriminatoria.

2) *Proteger*. La obligación de proteger implica que los Estados impidan que terceras personas, como particulares, grupos, empresas y otras entidades, o quienes actúen en su nombre, menoscaben el disfrute del derecho al agua. Por ello, para proteger el derecho han de adoptarse medidas legislativas o aquellas que resulten necesarias y efectivas para impedir que terceros denieguen el acceso al agua en condiciones de igualdad,⁵⁹ contaminen el recurso o lo exploten inequitativamente.

El incumplimiento a la obligación de proteger este derecho se daría si un Estado no adoptara las medidas necesarias para proteger a las personas contra las violaciones que pudieran darse en el goce y disfrute del derecho al agua.

3) *Obligación de cumplir*. La obligación de cumplir se subdivide en las obligaciones de facilitar, promover y garantizar. Facilitar se refiere a la adopción de medidas positivas que permitan y ayuden a las personas y comunidades a ejercer el derecho. Por promover se entiende la adopción de medidas para difundir información respecto al uso higiénico del agua, la protección de fuentes y métodos para reducir su desperdicio. Garantizar se refiere a hacer efectivo el derecho en los casos en que las personas no pueden por sí mismos y con los medios a su disposición, ejercer el derecho.

⁵⁹ El Comité hace énfasis en los casos en que los servicios de suministro y distribución de agua sean realizados por terceros, señalando que es obligación de los Estados implementar sistemas reguladores para que los servicios sean brindado en condiciones de igualdad.

La obligación de proteger, de manera general, implica adoptar las medidas necesarias para lograr el pleno ejercicio del derecho al agua, entre ellas su reconocimiento en el ordenamiento jurídico-político de los Estados, preferentemente, mediante la aplicación de leyes, adopción de estrategias y planes de acción para que el recurso sea asequible a todos.

Garantizar la asequibilidad para todos supone la adopción de distintas medidas, como la utilización de técnicas, tecnologías económicas y políticas adecuadas en materia de precios⁶⁰ y suplementos de ingresos. Establece, además, que los pagos por los servicios de suministro de agua deben basarse en el principio de equidad para que los servicios de carácter público o privado estén al alcance de todas las personas, y no recaiga en los sectores más pobres una desproporción de gastos por agua, en comparación con sectores privilegiados.⁶¹

La observación determina la obligación de adoptar estrategias y programas amplios para que no sólo las generaciones presentes dispongan de agua en cantidad y calidad suficiente, sino para que también las generaciones futuras puedan disfrutar de este derecho, por lo que dichas estrategias y programas pueden referirse a la reducción de la extracción, desvío o contención insostenible de recursos hídricos, reducir y eliminar la contaminación de las cuencas y ecosistemas, la vigilancia de las reservas hidrográficas, asegurar que los proyectos de desarrollo no obstaculicen el acceso al agua potable y reducir el desperdicio del agua durante su distribución, entre otras.

El Comité afirma que el garantizar que todas las personas tengan acceso a los servicios de saneamiento constituye, además, un elemento fundamental para proteger la calidad de las reservas hidrográficas, por ello, determina que las obligaciones de los Estados en esta materia han de ampliarse progresivamente hacia las zonas menos favorecidas y que carezcan de estos servicios. El incumplimiento de esta obligación por parte de los Estados significaría que éstos no adoptarán las medidas necesarias para garantizar a todos los individuos el derecho humano al agua.

⁶⁰ En las políticas de precios incluye el suministro de agua a bajo costo y a título gratuito.

⁶¹ Lo que al menos en México sucede, ya que en las periferias y zonas más pobres de las ciudades, como en Iztapalapa, en el Distrito Federal, o en zonas rurales no existe infraestructura para el suministro del agua o el recurso escasea, por lo que las personas tienen que allegarse del mismo a través de pipas, a un precio mayor que el del agua entubada.

4. *Obligaciones internacionales relativas al derecho al agua*

En cuanto a las obligaciones internacionales derivadas de la aplicación del Pacto en los Estados, se encuentran el reconocer la importancia de la cooperación y asistencia internacional y adoptar medidas conjuntas para la realización del derecho al agua; por lo tanto, los Estados han de respetar el disfrute del derecho al agua en otros países y abstenerse de implementar cualquier tipo de medida que lo obstaculice.

De manera más específica, deben abstenerse de aplicar embargos o utilizar el agua como instrumento de presión de carácter político o económico, así como impedir que sus ciudadanos y empresas violen este derecho en otros países; tienen la obligación de procurarlo, facilitando recursos hídricos, socorro y asistencia en casos de desastre o emergencia, y ayuda a los países con mayores índices de pobreza.

En este apartado, el Comité establece que los acuerdos de liberalización del comercio no deben restringir ni menoscabar la capacidad de un país de garantizar el pleno ejercicio del derecho al agua y que las instituciones financieras internacionales deben tomar en cuenta el derecho al agua dentro de sus políticas de préstamo, acuerdos de crédito y medidas relativas.

5. *Obligaciones básicas*

Estas obligaciones se refieren a la satisfacción del grado mínimo esencial y de carácter inmediato de los derechos enunciados en el PIDESC y que no pueden ser suspendidas. Respecto al derecho al agua, las obligaciones básicas son:

- a) Garantizar el acceso a la cantidad mínima esencial de agua suficiente y apta para el uso personal y doméstico y la prevención de enfermedades.
- b) Asegurar el derecho de acceso al agua e instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, especialmente a grupos vulnerables o marginados.
- c) Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan suficientes salidas y evitar tiempos de espera prohibitivos, y que se encuentren a distancia razonable de los hogares.
- d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal de las personas que acudan a obtener agua.

- e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles.
- f) Adoptar y aplicar una estrategia y plan de acción nacional respecto al agua y revisarlos periódicamente con base en procesos participativos y transparentes, previendo en ellos los indicadores y referentes que permitan observar los progresos.
- g) Vigilar el grado de realización o no realización del derecho al agua.
- h) Implementar programas para sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados.
- i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, velando, particularmente, por el acceso a servicios de saneamiento adecuados.

6. Aplicación del derecho al agua en el plano nacional

El Comité establece que los Estados deben recurrir a todos los medios que consideren apropiados con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, inclusive, mediante la aplicación de disposiciones específicas de carácter legislativo, cuidando que dichas medidas no obstaculicen el disfrute o el goce de otros derechos humanos.

Para cumplir con este derecho se establece la obligación de examinar la legislación ya existente y enmendar aquellas disposiciones no congruentes con las exigencias derivadas del pacto internacional en cuestión. En cuanto a la elaboración de la estrategia o plan de acción nacional a implementar, se debe hacer uso de la asistencia y la cooperación de los organismos especializados de Naciones Unidas, y, en particular, ésta debe:

- a) Basarse en la normatividad y los principios de derechos humanos.
- b) Abarcar todos los aspectos del derecho al agua y las obligaciones señaladas para los Estados.
- c) Definir objetivos claros.
- d) Fijar metas y los plazos para lograrlos.
- e) Elaborar políticas adecuadas que incluyan indicadores y niveles de referencia.

Dichas políticas deberán, además, respetar los principios de no discriminación y participación popular, basarse en los principios de rendición de

cuentas, transparencia e independencia del Poder Judicial, cerciorándose de que la iniciativa privada y la sociedad civil conozcan y tengan en cuenta la importancia del derecho al agua. De considerar conveniente el establecimiento de una legislación marco sobre el tema, ésta deberá incluir:

- a) Las metas a alcanzar y los plazos para su consecución.
- b) Los medios a utilizarse para alcanzar los fines perseguidos.
- c) La colaboración prevista con la sociedad civil, la iniciativa privada y las organizaciones de carácter internacional.
- d) Las instituciones que se encargarán del proceso.
- e) Los procedimientos de reparación y de recurso para casos de violación a este derecho.

Es importante señalar que en caso de que las responsabilidades de hacer efectivo el derecho al agua sean delegadas a autoridades de carácter regional o local, los Estados siguen siendo responsables de cumplirlas, por lo que es conveniente establecer mecanismos eficaces de regulación para monitorear el cumplimiento del derecho en las distintas regiones del país. En la observación se contempla que en caso de que un Estado o un tercero lleven a cabo alguna conducta que pudiera interferir con el goce y disfrute del derecho al agua de las personas, se deberá velar por que esas acciones sean congruentes con lo establecido por el Pacto, y, por lo tanto, deberán existir las siguientes condiciones:

- a) Auténtica consulta con los afectados.
- b) Suministro oportuno de información completa sobre las medidas proyectadas.
- c) Notificación con antelación razonable de las medidas proyectadas.
- d) Disponibilidad de vías de recurso y reparación para los afectados.
- e) Asistencia jurídica para obtener una reparación legal.

En cuanto a las violaciones al derecho al agua, además de las ya señaladas por el incumplimiento a las obligaciones de respetar, proteger y cumplir o garantizar el derecho, el Comité ha determinado que se habrá de diferenciar entre la incapacidad para cumplir y la renuncia al cumplimiento, por ello, los Estados deben demostrar las acciones que han implementado con el fin de lograr sus objetivos y haber utilizado el máximo de sus recursos disponibles.

Se menciona de manera enfática que las víctimas de violación al derecho al agua deberán contar con recursos judiciales efectivos o de otro tipo en los

planos nacional e internacional, tener una reparación adecuada que pueda consistir en la restitución, indemnización o garantía de que no se repetirán esos hechos, y que las defensorías del pueblo u órganos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos deberán contar con las facultades necesarias para conocer sobre las violaciones al derecho al agua.

De la misma manera, se establece que en el caso de sanción por adeudo en el pago del servicio de agua, se deberá tener en cuenta la capacidad de pago de la persona en particular, y por ningún motivo deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua.⁶²

El Comité establece que con el fin de obtener información respecto a los indicadores apropiados a seguir en los diversos ámbitos de aplicación del derecho al agua, como la suficiencia, salubridad, aceptabilidad, asequibilidad y accesibilidad, los Estados pueden guiarse de las labores y parámetros establecidos por los organismos internacionales, como lo son la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.⁶³

Respecto a los organismos internacionales señalados, así como de todos los pertenecientes al sistema de Naciones Unidas y las organizaciones internacionales dedicadas al comercio, el Comité señala que deberán cooperar con los Estados utilizando sus conocimientos especializados en pro de la realización del derecho al agua. Por su parte, las instituciones financieras también de carácter internacional, en especial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), deberán tener en cuenta el derecho al agua en sus políticas de préstamo, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y demás programas de desarrollo para así colaborar con la promoción del disfrute del derecho al agua.

⁶² No se establece a qué se refiere el mínimo indispensable de agua, si éste es de agua para beber o incluye la satisfacción de las necesidades domésticas, pero se cree que ésta es incluida, por corresponder a un mínimo necesario para mantener la vida digna, ya que la salud y la vida digna son los principios rectores del derecho al agua, conforme a los artículos 11 y 12 del PIDESC.

⁶³ Órgano que por resolución de la Asamblea General A/RES/60/251, del 16 de junio de 2006, es ahora Consejo de Derechos Humanos.

Las actividades de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja, de la Media Luna Roja, del Comité Internacional de la Cruz Roja, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en conjunto con otras organizaciones ya mencionadas, como la OMS y la UNICEF, y diversos organismos no gubernamentales poseen especial importancia en la prestación de socorro por casos de desastre y asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, en este tipo de acontecimientos, en la ayuda, la distribución, la gestión y los servicios de agua se deberá dar prioridad a los grupos más vulnerables y marginados de la población.

A la par de la Observación General núm. 15, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, encontramos un documento emitido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (IUCN, por sus siglas en inglés), titulado *¿Agua como derecho humano?*⁶⁴ En éste se aborda el tema del derecho al agua, dándolo a conocer formalmente con el propósito de extender sus efectos y alentar los esfuerzos de la comunidad internacional y de los gobiernos para cubrir las necesidades humanas básicas respecto al agua y de esa manera contribuir al cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

El análisis de este documento parte de la premisa de que las nociones de desarrollo sustentable y derechos humanos no pueden separarse, se concibe al agua como un recurso necesario desde los puntos de vista social y medioambiental; por tanto, el reconocimiento del agua como un derecho humano significa un beneficio para el desarrollo sustentable del medio ambiente y para los seres humanos, ya que la creciente contaminación, la depredación de los ecosistemas y la distribución inequitativa de los recursos hídricos exacerban la pobreza ya existente.

En este estudio se afirma que la crisis del agua es, en realidad, una crisis de gobernabilidad,⁶⁵ de instituciones de distribución del agua que se encuentran fragmentadas estructuralmente y de recursos públicos diversificados en busca de ganancias privadas, lo cual impide un manejo eficaz de los recursos.

⁶⁴ Scanlon, John *et al.*, "Water as a Human Right?", *Environmental Law Programme, Environmental Policy and Law Paper*, Reino Unido, núm. 51, 2004.

⁶⁵ Este argumento también es señalado en el Segundo Informe de las Naciones Unidas sobre los Recursos Hídricos en el Mundo, "El agua, una responsabilidad compartida", y dado a conocer durante la celebración del IV Foro Mundial del Agua, celebrado en marzo de 2006, en la ciudad de México.

Se afirma, también, que el reconocimiento explícito del derecho al agua provee un instrumento sólido con el que la sociedad civil puede contar con mejor sustento para solicitar a los gobiernos la implementación de mejores políticas públicas y estrategias con objeto de asegurar su cumplimiento y de esta manera otorgar protección efectiva a la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

Por otra parte, se explica que la manera en que se podría cumplir el acceso al agua por medio de otros derechos sustantivos, como los derechos a la vida y a la salud, es de corto alcance para la protección de los individuos que sufren carencias de agua o de aquellos que sólo tienen acceso al agua contaminada, y estas circunstancias, bajo regímenes que no han reconocido formalmente el derecho al agua, deja a las personas con muy pocas alternativas de acción para remediar su situación, ya que es más difícil que puedan obtener una protección efectiva al acudir a organismos, comisiones o a los mismos tribunales. Además, su reconocimiento como derecho hace que su incumplimiento se traduzca en una violación a derechos humanos, con la ventaja de que los sistemas de protección a éstos no se agotan en los ámbitos nacionales, y, con ello, las personas se encuentren mejor amparadas.

Conforme a este estudio, el derecho al agua debe ser concebido como el derecho al acceso a agua de calidad adecuada y en cantidad suficiente para cubrir las necesidades humanas básicas.⁶⁶ En la Observación General núm. 15, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se analizan los elementos que integran este derecho, bajo un criterio similar en cuanto a las cuestiones básicas que lo conforman, pero no enteramente igual. En este reporte se toman en cuenta los factores de accesibilidad, cantidad y calidad.

- 1) Para considerar que el recurso es, en efecto, accesible, debe de estar al alcance físico de todas las personas, ser asequible desde el punto de vista económico también para todos los individuos y accesible fáctica y legalmente.
- 2) Por calidad adecuada se entiende que el agua para uso personal y doméstico debe ser salubre.
- 3) La cantidad se refiere a que la provisión de agua debe de ser suficiente y continua para cubrir los usos personales y domésticos.

⁶⁶ Scanlon, John *et al.*, *op. cit.*, nota 64, p. 14.

Además de estos requisitos se establecen una serie de “derechos procedimentales” que deben acompañar al derecho humano al agua, a saber:

- 1) El derecho a la información respecto a las actividades gubernamentales en materia de agua y salud.
- 2) El derecho a participar en la toma de decisiones en los asuntos relativos al agua.
- 3) El derecho a contar con un recurso en caso de sufrir en su perjuicio algún tipo de daño ambiental.
- 4) El derecho a contar con acciones administrativas justas.

Estos derechos actúan como garantías para el cumplimiento del derecho humano al agua, se trata de los derechos genéricos a la información, a la participación ciudadana en la toma de decisiones, a un recurso efectivo en caso de violaciones a derechos humanos; derechos que deben existir previamente en los Estados, y que en este caso concreto han sido orientados al cumplimiento efectivo del derecho al agua.

V. EL ACCESO AL AGUA Y OTROS DERECHOS HUMANOS

La presencia cotidiana del agua en nuestra vida nos impide, a veces, reflexionar sobre su importancia en todos los ámbitos de nuestras actividades. El acceso al agua se vincula directamente con el goce y disfrute de otros derechos humanos, por eso se le reconoce como un prerrequisito para la efectividad de otros derechos. Esta relación se vincula no sólo con los derechos como el nivel de vida y la salud, a partir de los cuales el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales interpreta y asume la necesidad del reconocimiento al acceso al agua como un derecho humano. El agua es un elemento tan fundamental para el desarrollo de la vida humana, que se hace necesario en casi todas las actividades cotidianas del hombre, y, por tanto, se implica en múltiples áreas de la vida.

1. El acceso al agua y el derecho a la vida

Como sabemos, el derecho a la vida es el derecho supremo por excelencia, la normatividad internacional de protección a los derechos humanos respecto al derecho a la vida se articula en dos garantías fundamentales: la prohibición arbitraria de la vida y la restricción de la aplicación de la pena de muerte; sin embargo, las violaciones al derecho a la vida no se producen solamen-

te cuando alguna autoridad priva de la vida de manera arbitraria a alguien o cuando le aplica la pena de muerte, también determinados actos u omisiones que ponen en peligro la vida de las personas pueden constituir violaciones al derecho a la vida.

La vida humana no puede ser pensada siquiera sin acceso al agua, como ya se indicó en la primera parte de este trabajo, el ser humano necesita consumir una determinada cantidad de agua al día para recuperar la pérdida de los fluidos corporales y evitar la deshidratación, de esta manera, el acceso al agua potable se convierte en corolario para la vida.

2. El acceso al agua y el derecho a la salud

El acceso al agua potable se encuentra directamente relacionado con el derecho a la salud, no solamente porque muchos sectores consideren que no debería ser un derecho aparte sino parte del contenido esencial de este derecho, porque a partir del derecho a la salud y del nivel de vida digna es que en el derecho internacional se deriva consecuentemente el derecho al agua.

Sin el acceso al agua en cantidad y calidad suficientes es difícil que se pueda gozar de una salud adecuada. Así, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no establece el derecho a la salud solamente como el derecho a no padecer enfermedades y contar con la atención requerida para proteger la salud, sino como el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental.

La Observación General núm. 14, elaborada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa al derecho a la salud, establece que éste es un derecho inclusivo que abarca los principales factores determinantes de la salud, como el acceso a agua limpia y potable y a condiciones sanitarias adecuadas, entre otros.⁶⁷

En esta Observación se hace reiterada mención de la obligación de los Estados para que los establecimientos de salud cuenten con acceso al agua potable y a condiciones sanitarias adecuadas; las normas de higiene en el trabajo deben observar las mismas condiciones, además, se ha de evitar la contaminación del agua, tratar de reducirla y velar por el acceso de todas las personas a todos los factores determinantes básicos de la salud.

⁶⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 14, "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud", 22 periodo de sesiones, 11 de agosto de 2000, Documento E/C.12/2000/4.

La Organización Mundial de la Salud, aparte de encargarse de la elaboración de parámetros en cuanto a la cantidad mínima y calidad del agua para consumo de los seres humanos y el estudio e investigación de las políticas a implementar para reducir las enfermedades relacionadas con el agua, en el documento *El derecho al agua*,⁶⁸ analiza los motivos por los que este derecho significa una diferencia para la vida de todas las personas en el mundo y afirma que el agua, más que una comodidad o un servicio proveído sobre una base caritativa, entraña una titularidad legal.

La OMS ha considerado que en los países en desarrollo el 80% de las enfermedades y más de un tercio de la mortandad se deben al consumo de agua contaminada, además de que el 60% de la mortalidad infantil en el mundo se relaciona a las enfermedades infecciosas y parasitarias relacionadas con el agua, como el cólera, la malaria, la disentería, la diarrea, el dengue, la hepatitis infecciosa y el gusano de guinea, entre otras.⁶⁹

Se encuentra una estrecha relación entre el agua, la higiene, el saneamiento y las enfermedades relacionadas con el agua, por lo que no solamente el acceso al agua en estado limpio y puro para el consumo es suficiente para evitarlas, se debe, también, poder acceder a instalaciones de saneamiento adecuadas y contar con agua suficiente para la higiene personal, para evitar padecimientos, como el tracoma, la conjuntivitis y demás infecciones de los ojos y la piel, aparte de las mencionadas en el párrafo anterior.

Cuando las personas, sobre todo aquellas que viven en áreas rurales, no cuentan con fuentes de abastecimiento de agua cercanas a sus hogares, se ven en la necesidad de recolectarla, a veces tienen que caminar durante horas hasta la fuente más cercana; son, por lo general, las mujeres y los niños quienes realizan esta actividad, lo cual puede afectar seriamente su salud. La OMS ha establecido que la distancia entre la fuente de suministro de agua y el hogar es el factor más significativo en cuanto al surgimiento del tracoma.⁷⁰ La actividad de recolección puede aumentar considerablemente la aparición de daños en la espina dorsal, en la cadera, y padecimientos artríticos; además de que las mujeres que recorren largas distancias con el fin de abastecerse a sí mismas y a sus familias de agua pueden desarrollar fácilmente estados de desnutrición si están embarazadas y reducción en la producción de leche materna.

⁶⁸ Organización Mundial de la Salud, *El derecho al agua*, 2003. http://www.who.int/water_sanitation_health/rtwrev.pdf, 14 de diciembre de 2005.

⁶⁹ *Idem*.

⁷⁰ Howard, Guy y Bartram, Jaime, *op. cit.*, nota 6, p. 15.

3. *El acceso al agua y el derecho a la alimentación*

El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama el derecho a la alimentación,⁷¹ a su vez, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho a la alimentación como el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre.

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, el derecho a una alimentación adecuada se encuentra vinculado de manera inseparable a la dignidad inherente de los seres humanos y a la justicia social. Para garantizarlo se hace necesario adoptar políticas de carácter económico, ambiental y social, en los ámbitos nacional e internacional, dirigidas a erradicar la pobreza, y que de esta manera todas las personas disfruten de todos los derechos humanos. Para este órgano, el derecho a la alimentación se ejerce al tener acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada y a los medios para obtenerla, por tanto, no debe ser interpretado de manera restrictiva, reduciéndolo a conjuntos proteínicos o calóricos concretos en cuanto a los balances nutricionales.

Los regímenes de alimentación en los que sí se requiere una combinación de nutrientes específicos para el desarrollo físico y mental responden al nombre de necesidades alimentarias, por ello, el Comité define el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada como: “La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada, y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”.⁷²

Jacques Diouf, director general de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, ha considerado que si todos los países consideraran prioritaria, desde los puntos de vista político y financiero, la administración eficaz de los recursos hídricos, no habría crisis alimentarias como la que existe actualmente en África, pues el mejoramiento del

⁷¹ Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

⁷² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12, “El derecho a una alimentación adecuada”, vigésimo periodo de sesiones, 1999, Documento E/C.12/1999/5.

desarrollo y la gestión de los recursos hídricos puede ayudar a la producción de alimentos, a aliviar la pobreza y a respaldar el crecimiento económico.⁷³

La afirmación anterior se sustenta en que más de un tercio de la producción mundial de alimentos se basa en los sistemas de riego, además de que el 70% del agua dulce utilizada a nivel mundial es destinada a fines agrícolas para la producción de alimentos. El desarrollo agrícola requiere de enormes volúmenes de agua para el cumplimiento de sus fines, baste decir que para producir un kilogramo de trigo se necesitan mil litros de agua.

La producción de alimentos depende de los recursos hídricos disponibles para el riego, la fertilidad de la tierra depende también, entre otros factores, del agua, sin este recurso la seguridad alimenticia se pone gravemente en riesgo.

Los derechos al agua y a la alimentación se implican entre ellos; Jean Ziegler, relator de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, ha establecido que estos derechos no pueden disociarse y que las violaciones al derecho a la alimentación se relacionan con la falta de acceso al agua o al control de su abastecimiento.⁷⁴ Por otra parte, también menciona que el término “alimentación” no se refiere únicamente a los alimentos sólidos, sino que abarca los aspectos nutricionales del agua potable. Alimentos sin agua no son suficientes, se requiere acceder al consumo de agua como complemento del derecho a la alimentación, hay que recordar que el hombre puede sobrevivir varios días sin probar alimento, pero no puede resistir mucho tiempo sin agua.

4. El acceso al agua y el derecho a la educación

La relación del agua con el derecho a la educación se da en dos ámbitos distintos: el primero, tiene que ver con el derecho de los menores a la educación, ya que muchos niños que habitan en zonas rurales o que pertenecen a grupos marginados o de pobreza extrema, al igual que las mujeres, tienen a cargo la responsabilidad de recolectar el agua para uso familiar. Cuando las fuentes de agua no son próximas a los hogares y se tiene que caminar largas distan-

⁷³ Cfr. Diario de la Seguridad Alimentaria, “La FAO pide a la comunidad científica salvaguardar el agua como fuente de seguridad alimentaria”, http://www.consumaseguridad.com/web/es/sociedad_y_consumo/2003/06/06/6778.php, 25 de enero de 2006.

⁷⁴ Cfr. <http://www.consumer.es/web/es/alimentación/2003/03/0458593.php>, 28 de marzo de 2006.

cias para la recolección, los niños encargados de esta tarea dejan de acudir a la escuela, su formación educativa se ve truncada por no contar con un acceso adecuado al agua.

El segundo ámbito, dentro del cual se relaciona el agua con el derecho a la educación, tiene que ver con toda la información relativa al cuidado del agua, la importancia de la higiene personal para evitar el desarrollo de enfermedades, es decir, la difusión de cuidados sanitarios y medioambientales para proteger la salud y los ecosistemas; aparte de que los centros educativos, sobre todo los ubicados en las zonas rurales, deben de contar con instalaciones adecuadas de acceso al agua y al saneamiento.

5. El acceso al agua y el derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda, como el derecho a un nivel de vida adecuado, también se encuentra contemplado en el artículo 11 del PIDESC. El acceso al agua es una condición para el disfrute del derecho a vivienda, pues como lo señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación General núm. 7, relativa al derecho a la vivienda, una vivienda adecuada debe contar con diversos servicios considerados indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición; por tanto, todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deben tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, al agua potable, a la energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.⁷⁵ Además, el costo de dichos servicios debe ser de un precio que no impida ni comprometa el logro ni la satisfacción de otras necesidades básicas. Las viviendas deben de contar con los requerimientos básicos de higiene y ubicarse en lugares que permitan el acceso a servicios de empleo, de atención de la salud y otros servicios sociales.

Como se puede observar, para el Comité, el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada incluye no sólo el servicio de suministro de agua potable a la casa, sino de instalaciones sanitarias y de aseo, eliminación de desechos y drenaje, lo cual significa el acceso a todos los servicios de agua y saneamiento para cubrir las necesidades humanas básicas y, por lo tanto, el

⁷⁵ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 7, “El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos”, sexto periodo de sesiones, 13 de diciembre de 1991, Documento E/1991/23.

derecho humano al agua. En este sentido, podemos destacar que dichos parámetros, en cuanto a las viviendas, siguen siendo un ideal a alcanzar sobre todo para los países en desarrollo; las personas que habitan en comunidades rurales, en asentamientos humanos espontáneos y en los cinturones de pobreza de las grandes ciudades apenas cuentan con medianas estructuras que los protegen de las inclemencias del clima y del ambiente, miles de ellos no tienen acceso a estos servicios básicos.

6. El acceso al agua, el nivel de vida y el derecho al desarrollo

Aun cuando el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refiere, esencialmente, al derecho a la alimentación y a un nivel de vida adecuado, consideramos que ese nivel de vida se encuentra estrechamente vinculado con el derecho al desarrollo, para ello, nos referiremos al concepto de derecho al desarrollo contenido en el artículo 1.1 de la Declaración del Derecho al Desarrollo, que establece como tal “el 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 de él”.⁷⁶

El hecho de participar del desarrollo económico, social y cultural aporta elementos indispensables para gozar de un nivel de vida adecuado, aparte de que como lo establece el artículo 8o. de la misma Declaración, respecto a las medidas que deben adoptarse por parte de los Estados para la realización del derecho al desarrollo, están el garantizar la igualdad para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos y aplicar las medidas económicas y sociales conducentes con objeto de erradicar las injusticias sociales, entre otras obligaciones.

Un nivel de vida adecuado se refiere, en términos generales, a la posibilidad de tener una vida digna. Para Enrique Pérez Luño, la apelación a la dignidad y al pleno desarrollo de la personalidad humana es lo que ha propiciado una progresiva ampliación y adaptación del estatuto de los derechos fundamentales del hombre a las circunstancias del contexto histórico social, a través de una interpretación evolutiva de las Constituciones. Desde la

⁷⁶ Organización de las Naciones Unidas, Declaración del Derecho al Desarrollo, 4 de diciembre de 1986.

perspectiva liberal, la dignidad humana queda abarcada, en su mayor parte, dentro de la visión de una vida en la cual cada persona es un miembro igual y autónomo de la sociedad y disfruta de todos los derechos humanos.

Victoria Camps, al hablar de la cuestión sobre dilucidar qué derechos son realmente parte de los derechos fundamentales, afirma que es preciso profundizar sobre la dignidad y la calidad de vida que queremos para nosotros y nuestros congéneres.⁷⁷

Dentro del tema del nivel de vida, lo preponderante no es el elevar el nivel de vida, sino su calidad, “el conjunto de condiciones que contribuyen a hacerla agradable, las cuales van más allá de lo cuantitativo, en términos del consumo, pues incluyen la posibilidades de recreo, de ocio, de participación social, de equidad de género y de consideración de las generaciones futuras en el escenario presente”.⁷⁸ En concreto, la participación y disfrute de las personas en los desarrollos económico, social, cultural y político implica, necesariamente, el acceso a un nivel de vida adecuado, digno para sí y para sus familias, en el que puedan gozar de manera efectiva de los derechos humanos reconocidos y acceder a todos los servicios sociales de carácter básico.

7. El acceso al agua y el derecho a un medio ambiente adecuado

El Segundo Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo establece que el 90% de los desastres naturales son fenómenos relacionados con la explotación inadecuada del subsuelo, la disminución de las aguas y la deforestación.⁷⁹

La importancia del agua para el medio ambiente es fundamental, además, el hombre y todas sus actividades dependen del agua dulce. Actualmente se hace patente cierta confrontación entre la utilización de los recursos hídricos por parte del hombre y la conservación del recurso; el ciclo hidrológico del agua es la base del funcionamiento de todos los ecosistemas, pero las activi-

⁷⁷ Cfr. Camps, Victoria, *Los fundamentos de los derechos humanos desde la filosofía y el derecho*, Madrid, Colectivo EDAI, 1998, p. 33.

⁷⁸ Riojas R., Javier de J., “Un rápido recorrido por el tema del desarrollo sustentable”, *Los derechos humanos y la globalización*, fascículo 5: *Derechos humanos y desarrollo sostenible, los nuevos desafíos de la globalización*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005, p. 49.

⁷⁹ Organización de las Naciones Unidas, Segundo Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo: “El agua, una responsabilidad compartida”, marzo de 2006.

dades humanas al utilizar más de un tercio del agua del ciclo hidrológico, lo han alterado gravemente, causando una considerable reducción en los volúmenes de ríos y lagos.

La contaminación del medio ambiente tiene diversos efectos sobre el funcionamiento de los ecosistemas, dichos efectos pueden modificar gravemente a la ecología, destruir el hábitat de diversas especies y cambiar la fisiología de los organismos y especies animal y vegetal, inhabilitar sus capacidades reproductivas o hasta originar su muerte.⁸⁰

Para gozar del derecho a un medio ambiente adecuado y ecológicamente equilibrado es preciso atender dos cuestiones: que el medio ambiente esté libre de sustancias contaminantes, y que no sea explotado de manera irracional, para contar con un desarrollo sostenible de los ecosistemas y sus recursos.

La declaración emitida con motivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992, en Río de Janeiro, Brasil, establece, en su principio 4o., que con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo, y no puede ser considerada en forma aislada;⁸¹ esto es, porque la contaminación afecta la calidad del entorno natural, la contaminación de las fuentes naturales de agua y su explotación pueden poner en riesgo la sostenibilidad de los recursos para las generaciones futuras.

En cuanto a los recursos hídricos en específico, el Programa 21 (un plan de acción que articula de manera global las múltiples cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible, elaborado con motivo de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, en 2002), dentro de su sección II, relativa a la conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, dedica el capítulo 18 a la protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce, y aplica criterios integrados para su aprovechamiento, ordenación y uso.⁸²

En este sentido, dentro de dicho capítulo se afirma que el agua es necesaria en todos los aspectos de la vida, y se establece como objetivo general el velar por mantener un suministro suficiente de agua de buena calidad para

⁸⁰ Cfr. Narcis, Prat, "El agua en los ecosistemas: motor y sustancia de la vida", en Martínez-Val, José María (ed.), *Agua y desarrollo sostenible: vida, medio ambiente y sociedad*, Madrid, Fundación Iberdrola, 2004, pp. 54 y 55.

⁸¹ Cfr. Organización de las Naciones Unidas, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, junio de 1992.

⁸² Cfr. Organización de las Naciones Unidas, Programa 21.

toda la población del planeta, y al mismo tiempo, preservar las funciones de carácter hidrológico, biológico y químico de los ecosistemas, para lo cual se plantea adaptar las actividades humanas a los límites de capacidad de la naturaleza y combatir los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua. Para lograr dichos objetivos se determina la necesidad de mejorar las tecnologías locales que permitan el pleno aprovechamiento de los recursos hídricos limitados y que los proteja de la contaminación.

El artículo 18.3 establece la necesidad de que se reconozca el carácter multisectorial del aprovechamiento de los recursos hídricos dentro del contexto del desarrollo socioeconómico, y su utilización para fines múltiples. El artículo 18.8 nos parece relevante en cuanto establece que la ordenación integrada de los recursos hídricos se basa en la percepción del agua como elemento integrante del ecosistema, recurso natural, bien social, y, a su vez, bien económico; además de establecer que en su aprovechamiento ha de darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la protección de los ecosistemas; en la parte final del artículo se establece lo siguiente: "...una vez satisfechas esas necesidades, los usuarios del agua tienen que pagar unas tarifas adecuadas".⁸³

Este artículo es acorde con la Observación General núm. 15, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto a que este recurso no debe ser considerado como un bien preponderantemente económico, y aunque no hace referencia al agua como un bien cultural, sí establece su importancia como un bien de carácter social; aparte de que de su redacción final parece desprenderse la aceptación de la gratuidad del recurso cuando su uso se refiera a la satisfacción de necesidades básicas y protección de los ecosistemas.

Posteriores disposiciones del capítulo afirman que del reconocimiento del agua como bien económico y social se desprende la obligación de evaluar, de manera profunda, las opciones disponibles para el cobro de tarifas a los usuarios, el desarrollo de instrumentos económicos que incluyan cuestiones relativas a los costos de oportunidad y a los efectos del medio ambiente. Señala que las funciones del agua como bien social y económico, así como base para la vida han de ser tomadas en cuenta y reflejarse en los mecanismos de gestión de la demanda, conservación, reaprovechamiento y evaluación de los recursos hídricos, así como en la emisión de instrumentos financieros.

⁸³ *Idem.*

De lo anterior observamos cómo sin acceso al agua es imposible el cumplimiento de otros derechos humanos, dada su relación con todas las actividades del hombre, es por ello que el acceso a los recursos hídricos ha sido considerado como un prerrequisito indispensable para el goce de otros derechos humanos y como condición *sine qua non* para una vida digna.

CAPÍTULO TERCERO

DISTINTAS VISIONES RESPECTO AL AGUA

I. INTRODUCCIÓN: EL DEBATE SOBRE EL AGUA

Si bien existe un amplio debate respecto a si la gestión de los recursos hídricos debe de ser realizada por el sector público o el privado, Karen Baker señala que la verdadera controversia trasciende el ámbito público-privado, ya que no se trata sólo de la gestión del recurso, sino que se centra en su naturaleza, la propiedad del mismo, y muchas otras características opuestas entre sí, que al final terminan confrontando la existencia de un derecho humano con la noción de una necesidad humana y la de un bien común con la de un bien económico. Para entrar al análisis de estas posturas opuestas, las llamaremos perspectivas comunal y mercantil del agua.

Baker establece que desde la perspectiva comunal el agua es definida como un bien público, no debe de tener un precio, es más, debe ser gratuito al menos en la cantidad requerida para sostener la vida, su gestión debe ser dirigida y controlada por la comunidad con miras a lograr la equidad social y satisfacer las necesidades de los hogares, constituyendo así un derecho humano.

Riccardo Petrella, por su parte, considera que la tendencia hacia el reconocimiento del agua, entre otros recursos naturales, como bienes comunes mundiales se funda sobre una triple matriz: una matriz cultural; una religiosa, ligada tanto a la tradición cristiana, universal y tercermundista como a las tradiciones egocéntricas y no violentas de la India, África y de las comunidades indígenas de América Latina, y una social, representada por la lucha de los campesinos por el derecho a la tierra.

En cambio, la perspectiva mercantil define al agua como un bien económico cuyo precio debe incluir su costo total, su gestión ha de basarse en la regulación del mercado teniendo como objetivos la eficiencia en su manejo y la seguridad hídrica, constituyendo una necesidad humana.⁸⁴

Petrella considera a esta segunda tendencia como la categorización del agua como bien económico, la que comienza a afirmarse después de la dé-

⁸⁴ Baker, Karen, "Water Management Issues from Commons to Commodity? Privatizing and Commercializing Water Supply", en Gallagher, Patricia y Woods, Laurie (eds.), *Water and the Future of Life on Earth*, Canadá, Universidad de la Columbia Británica, 2002. <http://www.sfu.ca/cstudies/science/water/pdf/Water-Ch12.pdf>, 25 de abril de 2006.

cada de los años ochenta, y que define a la sociedad como un conjunto de transacciones interindividuales de intercambio de bienes y servicios mediante el cual cada persona intenta satisfacer sus propias necesidades para optimizar su utilidad individual, minimizando los costos y maximizando los beneficios. En este contexto, el parámetro para definir el valor de los bienes lo representa el capital financiero; el valor de un bien está determinado por su contribución a la plusvalía. La empresa y la inversión privada son vistas como sujeto y motor principal de la creación de la riqueza y del desarrollo económico-social de un país, el agua pertenecería a quien invierte, a quien se hace cargo de los costes para asegurar la captación, depuración, distribución, manutención, protección y reciclaje.⁸⁵

Menciona que conforme a esta perspectiva, el agua en su estado natural es un bien común, pero a partir del momento en que hay intervención humana y, por tanto, un coste para transformarla en agua potable o para riego, deja de ser un bien común natural, convirtiéndose en un bien económico objeto de intercambio y de apropiación privada, como es evidenciado por los procesos de privatización.⁸⁶ Asimismo, señala que lo anterior es una consecuencia de haber identificado el desarrollo de un país con crecimiento continuo de la producción y del consumo, lo cual ha llevado a las sociedades a ser incapaces de realizar las modificaciones estructurales necesarias en el sistema.

La postura comunal es generalmente defendida por grupos de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa del recurso y organizaciones ecologistas, mientras que la visión mercantil es avalada por el Consejo Mundial del Agua, instituciones financieras internacionales, las declaraciones finales de diversos encuentros internacionales relativos a los recursos hídricos y las grandes trasnacionales del agua.

Las diferencias entre una visión y otra no varían solamente en cuanto a la propiedad del recurso, sino que difieren en los procesos de gestión, objetivos y las relaciones entre los Estados, el mercado y los individuos.

Para Karen Baker, este debate tan en boga no es novedoso, pues ya en el siglo XIX operaban sistemas de distribución de agua de carácter privado en ciudades como Sevilla, Londres, París y Buenos Aires, enfocados a distribuir el recurso a las comunidades privilegiadas de dichas sociedades, operando como monopolios que manejaban altos costos por el servicio, pero

⁸⁵ Cfr. Petrella, Ricardo, "El agua es un bien común", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, núm. 13, invierno de 2003, p. 101.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 103.

debido a la existencia de epidemias relacionadas con el agua, y a que los asuntos de salubridad eran muy importantes en esos momentos de la historia, se dio paso a la gestión pública del recurso, la cual le concedió una mayor legitimidad política a los sistemas de distribución que también se dedicaron a desarrollar infraestructura de redes de abastecimiento, constituyendo un sistema más barato, económicamente hablando.

Sin embargo, ejemplifica cómo en el siglo XIX se originó cierto fracaso del mercado, lo cual contribuyó a que éste no pudiera cumplir con el abastecimiento y la distribución del recurso. Un siglo después, a finales de siglo XX, se suscitó el fracaso del Estado o la caída del Estado benefactor, lo cual otorga argumentos para justificar que los sistemas operadores de agua potable y saneamiento pasen de manos públicas a las manos privadas y a las del mercado, ya que, actualmente, es común el excusar la falta de recursos de los Estados para financiar este tipo de organismos, dando lugar a la gestión por parte de agentes privados, entre otras justificaciones.

En los últimos veinte años han crecido las inversiones privadas en el sector del agua, sobre todo en los países en desarrollo, este tipo de inversiones del sector privado han cambiado de características, en principio, porque los inversores tienden a ser grandes compañías de tipo global o transnacional, y los recursos económicos utilizados son, en gran medida, proporcionados por instituciones financieras internacionales. Destaca que en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, estas instituciones proporcionaban los mismos recursos a los Estados, pero en los últimos años han, incluso, negado préstamos a los países y tienden a otorgarlos en cambio, al sector privado, además de requerir a los gobiernos la privatización de sus organismos operadores de agua potable y saneamiento.

Para ejemplificar las visiones de los defensores de las distintas corrientes referentes al agua, profundizaremos en las mismas, dando cuenta de las perspectivas y acciones que dan sustento a la clasificación emitida anteriormente.

II. LA VISIÓN MERCANTIL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

1. *El Consejo Mundial del Agua y sus foros*

Creado en 1996, en respuesta al creciente interés de la comunidad internacional respecto a los asuntos relacionados con el agua, el Consejo Mundial del Agua (CMA) ha liderado desde ese entonces la política internacional

dominante actualmente respecto a la gestión de los recursos hídricos. Esta institución define como su misión el promover la conciencia, construir compromisos políticos y acciones en asuntos críticos del agua a todos los niveles, incluyendo su participación en la adopción de importantes decisiones para facilitar su uso y manejo eficiente, sobre la base de un medio ambiente sostenible que beneficie la vida de todos en el planeta.

Como medidas para lograr lo anterior se plantea la realización de plataformas de debate e intercambio de experiencias entre los países, para así lograr una visión estratégica común en los servicios a cargo de los organismos operadores de agua en los diferentes Estados.

Esta organización afirma que a pesar de que el derecho al agua es reconocido en múltiples documentos de carácter internacional, no ha sido implementado en la práctica por falta de voluntad política de diversos países, frecuentemente, con motivo de una percepción poco clara del significado del derecho y sus implicaciones; asume que el derecho al agua puede tener distintas denotaciones para Estados en los que la mayoría de las personas tienen acceso al agua y aquellos en los que el acceso está lejos de ser generalizado;⁸⁷ no obstante dichas afirmaciones, en ninguna de las reuniones y foros celebrados por este Consejo se ha vislumbrado la menor intención de sus organizadores de declarar o reconocer el derecho humano al agua.

En el interior del Consejo Mundial del Agua se establece que el acceso a los servicios de agua y saneamiento implica un imperativo de carácter ético y moral enraizado en las tradiciones culturales de las comunidades del mundo. Asimismo, se ha manifestado que extender dichos servicios a los hogares más pobres contribuirá a promover los valores de dignidad, equidad, compasión y solidaridad, ya que, conforme a lo establecido por la ONU en la Observación General núm. 15, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se proclama el derecho al agua, éste es un derecho indispensable para llevar una vida digna, y un prerrequisito para la realización de otros derechos humanos.

Controversialmente, el Consejo manifiesta el interés en el reconocimiento del derecho al agua y en la consecución de los Objetivos del Milenio, por lo que para compartir experiencias organiza diversos foros y paneles internacionales, de entre los que destaca la celebración cada tres años, desde 1997,

⁸⁷ Véase Consejo Mundial del Agua, <http://www.worldwatercouncil.org/>, 5 de diciembre de 2005.

de los foros mundiales del agua, en los que parece rechazarse el reconocimiento del derecho.

Es importante mencionar que aun cuando dichas reuniones cuentan con un alto grado de participación de representantes de los Estados y de organismos internacionales especializados de la misma ONU, entre otros, no pueden ser asimilados como conferencias o rondas de derecho internacional, debido a la naturaleza misma del CMA, que es la de una asociación de carácter civil, lo cual no ha significado un detrimento en la difusión de los foros y en el alto grado de participación de diversos sectores de la sociedad. A partir de los contenidos discutidos en estos foros y de las declaraciones emitidas en ellos es que se ubica de una manera más clara su posición respecto al manejo y la propiedad del recurso.

El I Foro Mundial del Agua se realizó en Marrakech, en 1997, en éste se trataron los temas de agua y saneamiento, gestión de aguas compartidas, igualdad de sexos, conservación de los ecosistemas y la utilización eficaz del recurso. En la Declaración de Marrakech se hizo alusión a la urgente necesidad de llegar a una mejor comprensión sobre la complejidad de los asuntos relacionados con el agua desde distintas perspectivas: política, económica, legal, institucional, social, financiera, educativa y medioambiental, que debían primar en las políticas del agua en el nuevo milenio.

El texto recomienda reconocer el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento como necesidades básicas, así como establecer mecanismos efectivos de manejo de aguas compartidas, la preservación de los ecosistemas, concientización respecto al uso eficiente del recurso, atender los parámetros de equidad de género en los asuntos del agua y fomentar la participación de los sectores gubernamentales y de la sociedad civil en la gestión. Sin embargo, no hay en el cuerpo de este documento alusión alguna al derecho al agua, el tratamiento del tema, como ya mencionamos, es tan sólo de necesidad humana básica, sin considerarse que una necesidad de este tipo puede y debe dar lugar al reconocimiento de un derecho indispensable para la supervivencia de los seres humanos.

El II Foro Mundial del Agua se llevó a cabo en La Haya, Holanda, en 2000. En esta reunión se trataron como temas fundamentales los asuntos relacionados con el agua como fuente de consumo humano, el agua para la alimentación, la naturaleza, la soberanía de los Estados respecto a los recursos y la educación sobre el manejo de cuencas compartidas. A la par de este encuentro se realizó la Conferencia Ministerial sobre la Seguridad Hídrica en el siglo XXI, la Declaración final se refirió, en su generalidad, a una gestión

integrada del recurso, haciendo hincapié en el factor económico, para ello se contempló establecer tarifas a los servicios de agua que reflejaran el costo total del recurso. La Declaración de este Foro vuelve a ser omisa respecto a tratar el acceso al agua potable como un derecho humano de las personas.

El III Foro Mundial del Agua se celebró en 2003, en la ciudad de Kyoto, Japón, la reunión internacional versó sobre los mismos temas que el Foro anterior, además de tratar políticas de acceso al recurso para los sectores más pobres de la sociedad, la prevención de la contaminación de los recursos hídricos y la reducción y prevención de desastres naturales relacionados con el agua. Una vez más, la discusión respecto al reconocimiento del acceso al agua potable como un derecho humano pasó desapercibida dentro del cuerpo de la Declaración ministerial del encuentro.

En marzo de 2006 se celebró el IV Foro Mundial del Agua, en la ciudad de México, “Acciones locales para un reto global”. Al margen del mismo, se hicieron notar diversas voces que cuestionaban la validez de los encuentros celebrados por el Consejo Mundial del Agua, argumentando la participación de empresas transnacionales como miembros del mismo Consejo, lo cual dificultaba la existencia de beneficios reales para los sectores sociales, derivados de las reuniones celebradas en el marco de dicho organismo.

El encuentro se encaminó a dar seguimiento a compromisos celebrados en conferencias y foros internacionales anteriores, así como a producir las recomendaciones clave dirigidas a fortalecer las acciones locales en la solución de los problemas hídricos, de conformidad con los siguientes ejes temáticos:

- 1) Agua para el crecimiento y el desarrollo.
- 2) Instrumentación de la gestión integrada de los recursos hídricos.
- 3) Agua y saneamiento para todos.
- 4) Agua para la alimentación y el medio ambiente.
- 5) Manejo de riesgos.⁸⁸

La mayor particularidad del encuentro se dio por las posiciones encontradas de los diversos Estados respecto al reconocimiento del derecho humano al agua. A pesar de que el entonces presidente de la República mexicana, Vicente Fox, en su discurso inaugural habló del acceso al agua potable como un derecho humano de las personas, este tema fue completamente olvidado en

⁸⁸ IV Foro Mundial del Agua. http://www.worldwaterforum4.org/homen/2_din.asp?cve_art=228, 5 de abril de 2006.

el texto de la Declaración ministerial que dio cierre al evento, aun cuando representantes de Bolivia, Cuba, Venezuela, España y Uruguay realizaron una declaración paralela dentro de la que se manifiesta que el acceso al agua en calidad, cantidad y equidad constituye un derecho humano fundamental.⁸⁹

Además, el gobierno de Bolivia solicitó a las instituciones financieras y comerciales internacionales, especialmente a la Organización Mundial del Comercio, suspender cualquier negociación relativa al agua potable y retirar al sector de los servicios catalogados ante el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Durante el desarrollo del encuentro y en vísperas a la elaboración del documento ministerial final, los representantes de Bolivia y Venezuela manifestaron su renuencia a firmarlo por considerarlo un instrumento que respondía a los intereses de empresas transnacionales comercializadoras de agua y que no reconocía el derecho de las personas para acceder al recurso.⁹⁰

En el texto declaratorio se reafirma la importancia crítica del agua dulce "...para todos los aspectos del desarrollo sustentable, incluyendo la erradicación de la pobreza y el hambre, la reducción de desastres relacionados con el agua, la salud, el desarrollo agrícola y rural, la hidroenergía, la seguridad alimenticia, la igualdad de género, así como el logro de la sustentabilidad y protección ambiental".⁹¹ Además se manifestó la necesidad de incluir los servicios de agua y saneamiento como prioridades dentro de los procesos nacionales, particularmente como estrategias de carácter nacional de desarrollo sustentable y reducción de la pobreza, pero no se hizo ninguna alusión a la naturaleza social del recurso ni a la importancia de su acceso como derecho humano.

Dados los acontecimientos repetidos en diversos países relativos a los problemas del agua y la crisis de abastecimiento del recurso, la sociedad civil y la opinión pública internacional esperaban un resultado que reflejara un compromiso mayor hacia la población en la materia, por lo que las críticas a la Declaración final del encuentro no se hicieron esperar: "...la Declaración del IV foro ofreció poco para revertir esta crisis. Lanzó un proyecto de banco de datos sobre mejores prácticas en agua y saneamiento y afirmó

⁸⁹ Cfr. Galán, José *et al.*, "Derecho al agua y cobertura a pobres, temas excluidos de la Declaración final", *La Jornada*, 22 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.com.mx>.

⁹⁰ Barajas, Abel, "El vocero presidencial dijo que Bolivia y Venezuela son minoría ante los invitados que suscribirán la declaratoria final del foro", *Reforma*, 20 de marzo de 2006. <http://www.reforma.com.mx>.

⁹¹ IV Foro Mundial del Agua, Declaración Ministerial. <http://www.worldwaterforum4.org.mx/files/Declaraciones/Ministerial.pdf>, 17 de abril de 2006.

acuerdos previos. A pesar de las expectativas, la Declaración no abogó por el reconocimiento de del agua como derecho, sino como prioridad en procesos nacionales de desarrollo y combate a la pobreza”.⁹²

No hubo acuerdo para declarar el acceso al agua potable como derecho humano en el IV Foro Mundial del Agua, lo que ha creado una cierta decepción. Resulta realmente preocupante comprobar las dificultades que habitualmente surgen para avanzar con determinación en la adopción de medidas solidarias y de protección del planeta en las grandes cumbres que se organizan a tal efecto.⁹³

Es preciso señalar que durante la celebración de estos foros, de manera inevitable, se confrontan los sectores que promueven la inclusión del acceso al agua potable como un derecho humano y quienes parecen resistirse a aceptar esta postura. Resulta extraño que un organismo como el Consejo Mundial del Agua sea una sociedad civil al que se le relaciona directamente con las grandes transnacionales comercializadoras del agua y se caracterice por ser el mayor articulador de las reuniones internacionales sobre el agua, en las cuales se dan cita no sólo los gobiernos de muchísimos Estados, sino miembros de importantes organizaciones internacionales de distinta naturaleza. Lo anterior provoca confusión respecto a la verdadera postura del órgano en el tema del agua y los propósitos reales de la asociación; no se logra apreciar, claramente, que ésta posea una postura definida, lo cual da lugar a suspicacias.

Durante la celebración del IV Foro Mundial del Agua, en la ciudad de México, el presidente del Consejo Mundial del Agua, Loic Fauchón, solicitó a los participantes en el mismo que sin ambigüedades se inscribiera al agua como un derecho esencial para la humanidad. “Juntos expresaremos el derecho al agua, sin ambigüedad, como un elemento esencial de la dignidad humana. Lo tenemos que inscribir en los palacios oficiales y esto tiene que estar en los libros y en los cuadernos de nuestros hijos, en las escuelas donde aprenden la ciudadanía”.⁹⁴ Y en otro momento agregó que el recurso, no por ser un derecho esencial para la dignidad humana, tiene que ser gratuito.

⁹² Carlsen, Laura, “El IV Foro Mundial del Agua en México: el agotamiento del modelo”, *Internacional Relations Center, Programa de las Américas*, <http://www.ircamericas.org/esp/3256>.

⁹³ “El Derecho al Agua”. <http://www.lavanguardia.es/web2060324/51238994635.html>, 24 de marzo de 2006.

⁹⁴ Notimex, “Agua, derecho esencial de la dignidad humana: CMA”, *La Crónica de Hoy*, 21 de marzo de 2006. <http://www.cronica.com.mx>.

Para muchos sectores de la sociedad, dicho Consejo no tiene un compromiso real con el tema, y debido a la participación dentro del mismo de empresas que comercian con el agua, han inferido que los intereses perseguidos son únicamente de carácter económico "...creado por corporaciones cuyo negocio principal es el agua... El objetivo es lograr que los gobiernos del mundo privaticen el acceso, manejo y distribución del agua para convertirla en un negocio".⁹⁵

Antes y a la par de la celebración del IV Foro Mundial del Agua en la ciudad de México tomaron lugar las Jornadas en Defensa del Agua, convocadas por organismos no gubernamentales, entre ellos el Movimiento Urbano Popular (MUP), y miembros de la sociedad civil entre los que destacaron grupos sindicales, de campesinos, indígenas, estudiantes y académicos nacionales y extranjeros, muchos de los cuales previamente habían constituido la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA), quienes en lo general tuvieron como fin alertar a la opinión pública respecto a las implicaciones de la privatización del recurso, colocando en el debate las políticas sobre el agua desde perspectivas sociales, culturales y espirituales, mediante la proposición del reconocimiento del derecho humano al agua con fundamento en diversos documentos internacionales, su cuidado de manera sustentable y en armonía con el medio ambiente y la gestión democrática del recurso.⁹⁶

Además, denunciaron una política de exclusión para que diversos sectores participaran en el Foro, manifestando que se marginó a un alto número de organizaciones sociales con diferentes puntos de vista respecto a la gestión del agua, además de que para ingresar a la reunión había que pagar cuotas de alrededor de 600 dólares.

2. Otras reuniones internacionales

Fuera del marco del CMA se han realizado diversos encuentros internacionales con objeto de regular la situación de los recursos hídricos en el mundo, su disponibilidad y el acceso al agua potable y al saneamiento, entre otros temas importantes relacionados con el recurso.

Recordamos como el primer encuentro relativo a la materia la Conferencia de las Naciones Unidas realizada en Mar del Plata, Argentina, en 1977, en la

⁹⁵ Nadal, Alejandro, "Foro Mundial del Agua: empapados en codicia", *La Jornada*, 15 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.mx>.

⁹⁶ Véase Convocatoria a las Jornadas en Defensa del Agua, <http://www.ecoportel.net/content/viewful/56625/>, 12 de diciembre de 2005.

cual se reconoció el derecho al agua como un derecho de todas las personas; no obstante, a partir de esa fecha, ninguna otra reunión se ha caracterizado por mantener ni defender los principios establecidos en esta importante cumbre.

En la Consulta Mundial sobre el Agua Potable y el Saneamiento para el Decenio celebrada en 1990, en Nueva Delhi, India, organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), no hay ninguna alusión al acceso al agua potable como un derecho humano; en cambio, se prevén cambios en la función gubernamental de la provisión de los servicios de agua, encaminados a que las instituciones locales públicas, privadas y de la comunidad ofrecieran mejores servicios. Respecto a la participación de la comunidad en la gestión, se plantea que tenga poder de decisión y posea los medios para controlar sus propios sistemas, haciéndose énfasis en la no gratuidad del agua potable, por lo cual deben de adoptarse mecanismos apropiados de cobro que reflejen las condiciones socioculturales y económicas locales. Se planteó la descentralización de la recaudación para disponer de ingresos para la administración y el funcionamiento de los servicios en los ámbitos de operación en todos los niveles.

En el 4o. principio de la Declaración final de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente realizada en 1993, en Dublín, Irlanda, se asentó el valor económico del agua en todos sus usos y la exigencia de que el recurso fuera reconocido como un bien económico; el principio fue establecido de la siguiente manera:

... 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*. La ignorancia, en el pasado, del valor económico del agua ha conducido al derroche y a la utilización de este recurso con efectos perjudiciales para el medio ambiente. *La gestión del agua en su condición de bien económico*, es un medio importante de conseguir un aprovechamiento eficaz y equitativo y de favorecer la conservación y protección de los recursos hídricos.⁹⁷

El reconocimiento del derecho fundamental de acceso al agua en ese texto no puede interpretarse como la proclamación del derecho humano al agua, al encontrarse involucrado en dicha noción “un precio asequible”. Si bien es cierto que actualmente la posibilidad de ejercer todo tipo de derechos conle-

⁹⁷ Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, <http://www.wmo.ch/web/homs/documents/espanol/icwedecs.html>, 6 de junio de 2006.

va un costo, éste no equivale al pago de un precio necesariamente, pues los derechos no están en venta. Aceptar dicha definición significaría condicionar el goce de un derecho al pago de un precio por el mismo.

Aparte, el reconocimiento del carácter económico del agua, si bien no puede negarse, no es razón para justificar la ausencia sobre la mención de sus características como bien social y cultural como un reconocimiento a la par del económico; y en cuanto al derroche del recurso, éste no es provocado solamente por haberse olvidado su carácter económico, se debe, en mayor medida, a prácticas agrícolas inadecuadas, ineficiencias al interior de los organismos operadores de agua potable y fugas en las redes públicas de distribución y abastecimiento del recurso.

En la Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible, de 1998, en París, Francia, el agua fue considerada como recurso esencial para la satisfacción de las necesidades humanas básicas y no como una necesidad básica en sí misma, se manifestó que los recursos hídricos son esenciales para la satisfacción de las necesidades humanas básicas, la salud, la producción de energía, de alimentos, la preservación de los ecosistemas, así como para el desarrollo económico y social.

En 2001, dentro de la Conferencia Internacional de Agua Dulce celebrada en Bonn, Alemania, se evaluaron los progresos en la aplicación del Programa 21, de examinar las medidas necesarias para lograr la seguridad en el abastecimiento de agua y lograr una ordenación sostenible de los recursos hídricos. Para los participantes en este encuentro, el disponer de suficiente agua potable y de un saneamiento adecuado fue considerado solamente como una necesidad humana básica.

3. Los acuerdos comerciales y las instituciones financieras internacionales

Además de los resultados de las anteriores reuniones internacionales, se unen a esta visión de los recursos hídricos las instituciones financieras de carácter internacional y las estipulaciones contenidas en los acuerdos comerciales del mismo carácter. Al respecto, Emmanuele Fantini describe que, en los últimos años, la comunidad mundial se ha guiado por una orientación de los instrumentos del mercado como la promoción de la libre competencia y de las inversiones privadas, desde la premisa de que el sistema de precios motivará el ahorro y una gestión más eficiente de los recursos hídricos, e incluso este enfoque economicista ha sido legitimado en las reuniones internacio-

nales en materia de agua, con el impulso que el Banco Mundial ha dado al Consejo Mundial del Agua para abordar la crisis del recurso sobre principios de libre mercado, perspectiva contraria a la de quienes reivindican el derecho al agua, y, de esta manera, la gestión delegada a los agentes privados se ha impuesto internacionalmente a raíz de las presiones de instituciones, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.⁹⁸

De la misma manera, diversas estipulaciones en tratados comerciales bilaterales y regionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y en los acuerdos comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), impulsan la liberalización de los servicios del agua y la concepción del recurso como un bien plenamente comercial; así, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio incluye la definición del agua como mercancía, y el Acuerdo General del Comercio de Servicios propone incluir al agua como un servicio, lo que convierte al recurso en un bien de carácter económico solamente, dejando de lado las concepciones que lo caracterizan también como bien social y cultural, aparte de hacer que al interior de los países resulte complicada la prevención de las importaciones y el control de las exportaciones de capitales, bienes y servicios del agua.

También, representantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han manifestado que considerar al agua como un bien público casi gratuito acelera su mal uso y asignación, así como el abuso del recurso.⁹⁹

Existen cifras que indican que el Banco Mundial destina aproximadamente 3 mil millones de dólares anuales a proyectos relacionados con el agua alrededor del mundo,¹⁰⁰ representantes de dicha institución han manifestado que la carencia de un adecuado abastecimiento de agua es uno de los principales factores de la pobreza estructural en México,¹⁰¹ y, sin embargo, ningún porcentaje de los millones de dólares invertidos en México para poner en marcha las modificaciones a la Ley de Aguas Nacionales y hacer operable el proyecto de Promagua¹⁰² han sido destinados a zonas marginadas.

⁹⁸ Cfr. Fantini, Emmanuele, "El futuro del agua, entre guerra y Mercado", http://www.signodelostiempos.com/ArchivosArticulos/842161985_3.Doc, 12 de julio de 2006.

⁹⁹ Cfr. Enciso, Angélica, "Gurría: el agua ya no puede ser un bien gratuito", *La Jornada*, 8 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.mx>.

¹⁰⁰ Cfr. EFE, "Crítica Banco Mundial gestión del agua en Latinoamérica", *El Universal*, 17 de marzo de 2006. <http://www.eluniversal.com.mx>.

¹⁰¹ Cfr. González Amador, Roberto, "BM reclama participar en reformas al manejo del agua en México", *La Jornada*, 5 de agosto de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.

¹⁰² Véase capítulo cuarto de este trabajo

Jamal Saghir, director de Agua y Energía del BM, negó que dicha institución haya planteado la privatización del agua, y, al contrario, aseguró que la misma confirmó que el recurso constituye un derecho humano, para lo cual es necesario determinar cómo costear un servicio eficiente y al menor costo para los sectores más humildes.¹⁰³ Esta declaración es acorde con las últimas manifestaciones de representantes de ese organismo financiero, en las que se ha hecho referencia a que el sector privado no está en condiciones de realizar fuertes inversiones requeridas en el sector del agua, y, por ello, la mayor parte de las mismas deberían de provenir del sector público,¹⁰⁴ tal vez debido a las múltiples críticas que ha recibido en su afán privatizador.

No obstante lo anterior, se difundió la versión de que durante la celebración del IV Foro Mundial del Agua, el Banco Mundial dio a conocer un documento en el que se indicaba que los países que no comenzaran a privatizar los servicios de agua, no serían beneficiados con préstamos para otro tipo de actividades. Dicho documento trajo a la memoria lo ocurrido en 1999, en la República de Guinea, cuando el gobierno no renovó un contrato de arrendamiento de los servicios de agua a empresas francesas, y debido a ello se cancelaron las inversiones en dicho sector,¹⁰⁵ sin que el país pudiera contar tampoco con aportaciones del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional, instituciones que supuestamente exigieron la venta de los servicios de distribución de agua potable y saneamiento como condición para otorgar la ayuda solicitada.

4. La privatización de los recursos hídricos y su gestión por parte del sector privado

Mediante el argumento fundamental de que los Estados no cuentan con los recursos económicos suficientes para enfrentar los requerimientos financieros de los sistemas de agua potable y saneamiento, agentes pertenecientes al sector privado han invertido su capital en dichos organismos operadores bajo diversos mecanismos y formas de participación, dentro de las cuales pueden existir múltiples variables. En consideración de Barlow y Clarke, existen tres

¹⁰³ Cfr. Enciso, Angélica *et al.*, “Niega BM haber planteado en este foro privatizar el recurso”, *La Jornada*, 20 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.mx>.

¹⁰⁴ Cfr. González Amador, Roberto, “Inversión mixta en los sistemas, plantea el BM”, *La Jornada*, 17 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.mx>.

¹⁰⁵ Véase Barlow, Maude y Clarke, Tony, *Oro azul, las multinacionales y el robo organizado de agua en el mundo*, Barcelona, Paidós, 2004.

modelos predominantes de privatización de los sistemas operadores de agua potable y consecuentemente de gestión de los recursos hídricos:¹⁰⁶ el primer modelo consiste en la venta de los servicios de tratamiento y suministro del agua por parte de los gobiernos a las empresas privadas, por el que la propiedad de toda la infraestructura del sector del agua potable y el saneamiento pasa a manos privadas; el segundo se caracteriza por la concesión que realizan los gobiernos de los Estados a las empresas, de licencias de explotación del suministro público del agua; en estos sistemas el sector público mantiene la propiedad de los organismos y son, por lo general, las empresas las que realizan la operación, mantenimiento, construcción de redes y el cobro por los servicios a los particulares más un suplemento que obra como beneficio de la explotación; el tercer ejemplo consiste en que el gobierno contrata a una empresa para que ésta gestione los servicios de agua potable a cambio de un precio administrativo, la empresa no cobra el servicio global del agua, solamente un suplemento garantizado en el contrato. Dichos modelos de participación privada en la gestión de los recursos hídricos han sido los más característicos hasta el momento, aunque el más socorrido es el de la concesión, que puede operar por medio de empresas mixtas, es decir, público-privadas.

La participación del sector privado en la gestión y suministro del agua potable implica la implementación de nuevas reglas dentro de la administración misma de los recursos hídricos y sistemas operadores, ya que se entra al ámbito del comercio con lo que las leyes públicas cambian o al menos se mezclan con normas corporativas dentro de las que se incluyen la recuperación total de costos, entre otras reglas. También es preciso mencionar que la sola participación privada en los organismos operadores de agua potable y saneamiento no implica la privatización de los recursos o los servicios, sin embargo, ha recibido dicho nombre debido a la participación cada vez mayor de los agentes privados en un sector que antes era enteramente público.

5. Argumentos para justificar la privatización

Para acreditar la necesidad de privatizar los sistemas operadores de agua o dar entrada en ellos a la participación del sector privado se argumentan y establecen diversos motivos y postulados de distinta naturaleza, entre los cuales se encuentran, generalmente, los siguientes:

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 146-152.

- 1) La necesidad de inyectar recursos al sector debido a la incapacidad económica de los gobiernos para sufragar los gastos que implican los organismos operadores.
- 2) El agua debe constituirse como una mercancía porque su gratuidad ha derivado en su sobreexplotación y el elevar su precio propiciará la conservación del recurso.
- 3) Incrementar la eficiencia de los organismos operadores de agua y con ello, la posibilidad de obtener mayores ganancias.
- 4) Reducir costos de distribución y aumentar el bienestar social aumentando el acceso de las personas al agua de calidad.
- 5) Lograr las metas proclamadas en la Declaración del Milenio, de reducir a la mitad la cifra de personas que carecen de agua potable y saneamiento para 2025.
- 6) Aumentar las redes de distribución.
- 7) Evitar la corrupción de funcionarios públicos al interior del sector.
- 8) Necesidad de emplear personal especializado en la materia.
- 9) Reducir el control centralista del gobierno sobre el recurso y priorizar el papel de los ciudadanos para lograr una verdadera democracia del agua.
- 10) El agua es una necesidad humana y no un derecho humano.

Estos postulados que justifican la necesidad de la participación del sector privado en la gestión del agua potable y el saneamiento, además de articular, en buena medida, la perspectiva mercantil sobre los recursos hídricos, si bien, poseen algunos elementos importantes para lograr una mayor eficiencia de los organismos operadores y proteger el recurso de fugas y pérdidas dentro de las mismas redes de distribución, no implican la única vía de solución a los problemas surgidos en la gestión del recurso.

Desde esta perspectiva se infiere que dadas las pocas posibilidades financieras y económicas de muchos gobiernos para sufragar por sí mismos los gastos del sector del agua potable y el saneamiento, sean los actores privados quienes provean los recursos faltantes, otorgándoles algún grado de participación en la gestión de los recursos hídricos, participación, que por lo general, implica algunos cambios de tipo empresarial en la administración de los organismos operadores, debilitando el papel del Estado en la materia, aspecto que debería de ser reconsiderado, tratándose de un servicio público elemental, básico para la vida de los individuos, estratégico para el desarrollo de los Estados y relacionado directamente con los derechos humanos.

Las limitaciones financieras de los Estados encarnan el motivo principal por el cual se hace necesario atraer las inversiones de los agentes privados para inyectar recursos económicos al sector del agua potable, y tomando en cuenta que los problemas del área no se reducen a la carencia de recursos, atacar todos los vértices que den lugar a conflictos relacionados con el agua, maximizando las utilidades y capacidades sobre los niveles de eficiencia al interior del sector.

Por ello, con el fin de propiciar el cuidado y ahorro de los recursos hídricos se articula una consideración mercantil del agua, al estimarse que otorgarle un precio elevado aportará razones suficientes para valorarla y evitar desperdicios; pudiéndose diversificar en mayor medida los usos del recurso y brindar su acceso a un mayor número de personas. Se considera que al contar con más recursos se podrá crear una mejor infraestructura que amplíe las redes de distribución de agua potable, así como de los sistemas de saneamiento y alcantarillado.

Por otra parte, el hecho de mantener el recurso como una necesidad y no otorgar a su acceso el grado de derecho humano permite la libre participación del sector privado en el área, ya que su vinculación como derecho fundamental de las personas implicaría la plena responsabilidad del Estado para gestionarlo, exigiéndose reducir los costos por el acceso y los servicios de agua e imponiendo una visión estrictamente social.

6. *Casos*

Existen diversos casos alrededor del mundo que ejemplifican serios problemas sociales derivados de la privatización o concesión de los organismos operadores de agua potable y saneamiento a los sectores de carácter privado, en particular, a empresas trasnacionales del agua. De entre los casos más abrumadores se encuentran las experiencias de los pueblos boliviano y uruguayo, dos ejemplos latinoamericanos de verdaderas luchas sociales por la defensa de los recursos hídricos con distintos resultados, en donde se muestra la gravedad que puede implicar otorgar demasiadas libertades al sector privado y la ausencia del debido control y vigilancia gubernamental en sus actividades y en las negociaciones de los contratos de concesión para llegar a acuerdos justos que beneficien a todas las partes.

A. *El caso boliviano*

Bolivia, uno de los países más pobres del mundo, vivió en 2000 uno de los peores problemas de su historia para la sobrevivencia de sus habitantes, conflicto conocido con el nombre de la “Guerra del agua de Cochabamba”.

Se habla de que el Banco Mundial condicionó a Bolivia la renovación de un préstamo por 25 millones de dólares a la privatización de sus servicios de agua.¹⁰⁷ En septiembre de 1999, el gobierno del Estado y las autoridades del municipio de Cochabamba celebraron un contrato de concesión por cuarenta años de los servicios de agua de la ciudad al consorcio Aguas del Tunari, subsidiaria de las transnacionales Bechtel, de Estados Unidos, y Abengoa, de España. Los efectos de dicha concesión llevaron de inmediato al aumento de las tarifas por el servicio de agua hasta en un 200%, se colocaron medidores para el cobro del agua utilizada de los pozos agrícolas, y la población tampoco podía almacenar el agua de las lluvias sin antes pagar derechos por ello a la empresa concesionaria.

Ya en diciembre del mismo año el rechazo popular a estas medidas era manifestado comúnmente en las calles de Cochabamba, la sociedad civil se unió en contra de lo que a la población le significaba la privatización de los recursos hídricos del país, ya que no poder utilizar ni el agua de lluvia era una situación inaceptable. Se creó el Comité en Defensa del Agua, formado por campesinos y coccaleros en su mayoría, y la Federación de Regantes, integrada por sindicatos obreros, grupos estudiantiles, ambientalistas y otros, quienes demandaban la revisión de la ley y garantizar el abasto de agua como un derecho colectivo; las revueltas y movilizaciones tomaron la ciudad durante de marzo y abril de 2000, estableciendo una huelga general que paralizó económicamente a Cochabamba, llevando, finalmente, al gobierno a rescindir el contrato con la transnacional.

Cabe mencionar que el conflicto, que significó una conquista para el pueblo de Bolivia, fue un auténtico enfrentamiento entre el gobierno (militares) y los ciudadanos, algunas personas perecieron durante el conflicto.

Posterior a la rescisión del contrato, Aguas del Tunari demandó al Estado boliviano por una cantidad de 50 millones de dólares como indemnización por la rescisión del contrato, cifra que posteriormente redujo a la mitad, y ante la negativa del gobierno a pagar, la demanda se ventiló ante un tribunal de arbitraje internacional constituido por el Banco Mundial para el efecto.

El organismo financiero internacional constituyó un tribunal integrado por un miembro de cada una de las partes y un representante del Banco.

¹⁰⁷ Cfr. González Méndez, José, "Sed de Control", *La Jornada en la Economía*, México, núm. 94, enero de 2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/30/4n1sec.html>, 8 de mayo de 2006.

En 2005, la compañía Bechtel abandonó el litigio que solicitaba al gobierno boliviano 50 millones de dólares, después de una larga campaña de protestas y presiones de diversos sectores de la sociedad civil en todo el mundo; el acuerdo consistió en que las empresas Abengoa y Bechtel vendieron el 80% del capital de Aguas del Tunari a un precio significativo, que pareció más bien una cesión sin costo.

Es de resaltarse que en 1999, cuando la empresa Aguas del Tunari firmó el contrato de concesión tenía su domicilio fiscal en las Islas Caimán, y, posteriormente, vendió parte de su capital a una empresa italiana, trasladando su domicilio a Holanda, lo que permitió la intervención en el conflicto del tribunal de arbitraje internacional del Banco Mundial.

Sin embargo, conforme lo mencionado por Mario Ronald Durán Chuquimia, Suez, una trasnacional de origen francés sigue operando en El Alto, Bolivia, bajo el nombre de Aguas de Illimani y en este año, bomberos de la ciudad se quejaron de que dicha empresa les había cortado el suministro de agua a los hidrantes que proveen de agua en casos de incendio.¹⁰⁸

Lo anterior es un ejemplo de lo temido por sectores de la sociedad civil en países subdesarrollados en donde se promueven el ingreso de los agentes privados a las inversiones en el sector del agua, tema que también en diversas ocasiones ha sido manifestado al interior de la ONU respecto a las conductas de las empresas trasnacionales y sus efectos en el disfrute de los derechos humanos.

El grupo de trabajo sobre los métodos de labores y las actividades de las empresas trasnacionales, instituido ante la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la antes Comisión de Derechos Humanos, emitió los Principios relativos a la conducta de las empresas en materia de derechos humanos,¹⁰⁹ en el cuerpo de dicho documento se argumenta que cierta responsabilidad de promover y garantizar los derechos humanos puede aplicarse en mayor o menor grado al sector privado, por actos que afecten directamente a los empleados, a los asociados comerciales y sus empleados, a la comunidad y su situación general en materia de derechos humanos.

¹⁰⁸ Cfr. Durán Chuquimia, Mario Ronald, "Bolivia: ¿de qué sirvió la guerra del agua alteña?", http://www.amauta.inf.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2753&Itemid=32, 8 de agosto de 2006.

¹⁰⁹ Cfr. Organización de las Naciones Unidas, documento de trabajo preparado por David Weissbrodt, Principios relativos a la conducta de las empresas en materia de derechos humanos, Documento E/CN.4/Sub.2/2000/WG.2/WP.1, 25 de mayo de 2000.

B. *El caso uruguayo*

La Constitución de la República Oriental del Uruguay establece en su artículo 47 que el acceso al agua potable y al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales. Estos derechos fueron reconocidos con motivo de un plebiscito que tuvo lugar después de que el pueblo uruguayo enfrentara serios problemas en materia de acceso al agua potable.

El problema se originó por las declaraciones que el ahora ex presidente del país, Jorge Batlle, hizo en una entrevista concedida a una televisora norteamericana, en la que dijo que se abriría el sector del agua potable y el saneamiento a la inversión privada a partir de enero de 2003. Ante ese panorama, diversos sectores de la sociedad acordaron el impulso de una iniciativa popular que afirmara el carácter público del agua y el reconocimiento del acceso al recurso a nivel constitucional; para ello se recolectaron firmas del 10% del padrón electoral, que una vez presentadas se sometieron a validación. De esa manera se acordó realizar el plebiscito, el que fue votado de manera conjunta en las elecciones para presidente y para el parlamento del país.

La iniciativa afirmaba la propiedad pública de los recursos hídricos y planteaba, de manera explícita, la anulación de las concesiones en el sector.¹¹⁰ Antes de la celebración del plebiscito operaban en el país diversas concesiones en los servicios de agua. La primera concesión fue otorgada en el departamento de Maldonado, una de las zonas más prósperas del país, donde las tarifas por el servicio se habían multiplicado hasta diez veces, la empresa Aguas de Barcelona (propiedad de la trasnacional francesa Suez-Lyonnaise des Eaux), en 1992, había aumentado las tarifas en un setecientos por ciento y cuatro mil por ciento en servicios de agua y saneamiento, respectivamente, sobre los costos del organismo operador de agua del Estado; además, por falta o atraso en el pago por el servicio, éste era cortado, lo que ocasionó dejar sin el servicio a varios hogares y hasta a escuelas públicas.

En la segunda concesión, otorgada a la empresa española Aguas de Bilbao, misma que constituyó la empresa Uragua, las tarifas eran iguales a las del organismo de servicios de agua del Estado, sin embargo, no fueron cumplidas diversas estipulaciones del contrato de concesión en las que la empresa se obligaba a realizar obras de saneamiento básico, cláusulas que la responsable renegoció después de la celebración del contrato.

¹¹⁰ Cfr. Schmid, Beat, "El agua de todos/as", http://www.gvom.ch/info_esp/e_urug/el47.html, 22 de julio de 2006.

En palabras de Eduardo Galeano, el plebiscito

fue el primero y el último en la historia universal. Primera y única vez —no fue contagioso, tristemente— que el pueblo fue consultado para ver qué quería hacer con el agua, pues ahora tenemos que recuperar aquella concepción islámica de que el agua es sagrada. Todo mundo habla que, y es verdad, el agua será el petróleo del mañana. Los países que tienen agua están obligados a defender el agua que tienen y también a democratizarla en el uso que se le da. De ahí que se hiciera un plebiscito para saber si el agua sería un derecho de todos o un privilegio de las empresas privadas. Cerca de 65% votaron por el agua como propiedad pública colectiva. El Uruguay fue el único país que hizo un plebiscito.¹¹¹

Posterior al plebiscito, el artículo 47 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay quedó de la siguiente manera: “El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”.¹¹²

La parte siguiente del artículo se refiere al desarrollo de la política nacional del agua, de la que destacan los principios de participación de la sociedad civil en todas las instancias de planeación, gestión y control del recurso, la prioridad de abastecer a la población como primer uso del agua, anteponer intereses de orden social a los económicos en el abastecimiento del recurso, la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento sólo por parte de personas jurídicas estatales y la posibilidad de autorizar el suministro de agua a algún país que se encuentre desabastecido, por motivos de solidaridad internacional.

Es de mencionarse que Uruguay, siguiendo a Suiza, ocupa el segundo lugar mundial en calidad de reservas de recursos hídricos, lo cual explica por qué el interés de tantas trasnacionales de invertir en el sector. Con la reforma constitucional del artículo 47, el Estado uruguayo no sólo reconoció el derecho humano fundamental de sus habitantes de acceder al abastecimiento de agua potable y a los servicios de saneamiento, sino que blindó para sí mismo el aprovechamiento de sus recursos hídricos.

¹¹¹ Entrevista de Marcelo Salles a Eduardo Galeano. <http://www.lafogata.org/galeano.24.1.htm>, 24 de abril de 2006.

¹¹² Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, 26 de noviembre de 1994, 8 de diciembre de 1996 y 31 de octubre de 2004, <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>, 24 de abril de 2006.

Sin embargo, a pesar del gran esfuerzo realizado por el pueblo uruguayo, no hay datos certeros que realmente indiquen el logro de un cambio de paradigma regente dentro del sector del agua y el saneamiento. En febrero de 2006, una empresa de consultoría emitió un estudio en el que se indica que los uruguayos son los ciudadanos que pagan las tarifas de agua más altas de América Latina, que el organismo operador del servicio de agua potable cada vez tiene más pérdidas del recurso y que el sistema causa que los buenos pagadores sean quienes financian la ineficiencia del organismo, no obstante que sea uno de los pocos países en el mundo en el que se reconoce constitucionalmente el acceso al agua potable como un derecho humano.¹¹³

III. LA VISIÓN COMUNAL RESPECTO AL AGUA

Para Riccardo Petrella, una de las voces representativas del movimiento por el reconocimiento del acceso al agua potable como derecho humano, el carácter insustituible de los recursos hídricos para la vida motiva que el acceso a los mismos sea un derecho individual y colectivo, humano y social.¹¹⁴ Para este autor, decir que el agua es un derecho significa reconocer que es una responsabilidad de todos el asegurar las condiciones necesarias e indispensables para garantizar un derecho común; y, por el contrario, afirmar que es una necesidad vital no conlleva ninguna responsabilidad colectiva, porque en este caso le corresponde a cada quien conseguir los medios para satisfacer sus necesidades, ya que éstas varían según los individuos y cada persona es libre para determinar sus necesidades y satisfacerlas tal y como desea, pues la financiación de la necesidad es dejada al consumidor, según el principio de quien consume paga. En este sentido, es importante manifestar que la existencia de una necesidad humana básica para la subsistencia otorga suficientes razones para el reconocimiento de un derecho que garantice la satisfacción de dicha necesidad.

El autor afirma que dado el carácter esencial del agua para la vida de los seres humanos, una política de agua es, o al menos debería de ser, una política de derecho a la vida de los individuos, por tanto, no puede ser reducida a una política de gestión de un recurso natural, porque en este sentido, los mecanismos y procesos del mercado resultan insuficientes e inadecuados para la

¹¹³ Cfr. “Uruguayos pagan tarifa de agua más alta de América”, *El País Digital*, 26 de febrero de 2006. <http://www.elpais.com.uy/>.

¹¹⁴ Cfr. Petrella, Ricardo, *op. cit.*, nota 85, p. 100.

gestión del derecho y el objetivo de vivir en sociedad. Se afirma que el coste del servicio no tiene que ser necesariamente cubierto por los consumidores, pues el acceso a la vida no es una cuestión de consumo; la exigencia de utilizar de manera responsable un bien común y fundamental para todos es una premisa mucho más fuerte que la de un consumidor racional ante un recurso que la economía de mercado permite que sea desperdiciado y contaminado, por lo que debe de ser financiado colectivamente. Como es considerado por diversos sectores de la sociedad, "...generar ingresos suficientes para la operación del sistema no implica cobrar a todos el costo total del agua que reciban".¹¹⁵

Dentro de esta visión se reconoce el carácter social y cultural del agua, además de su naturaleza común, se pugna por un uso sostenible y la protección de los recursos, atendiendo a su conservación como elemento fundamental para la sobrevivencia de los seres humanos y como parte de la identidad territorial de las comunidades. Se acepta que el agua tiene también un carácter económico para su administración, y, sin embargo, su valor real es incalculable y va más allá de un precio en dinero, pues los bienes ambientales poseen un valor no monetario. Por eso, se intenta que el recurso quede fuera de los acuerdos comerciales.

Quienes representan esta visión respecto al agua son, por lo general, sectores de la sociedad civil organizados en distintos grupos, organizaciones no gubernamentales y agrupaciones de ecologistas, campesinos, estudiantes, etcétera. La perspectiva defendida por estos grupos aparece como reacción o respuesta a la visión dominante que en la práctica permea al sector del agua potable en su gestión, distribución y, sobre todo, en el comercio.

Organizaciones de la sociedad civil en diversas partes del mundo han sido muy activas en la defensa de los recursos hídricos y la promoción del derecho al agua, por ejemplo, más de 150 organizaciones de diversos países se dieron cita en el Foro Alternativo del Agua, en Ginebra, Suiza, en 2005, con objeto de solicitar que el agua fuera reconocida como bien común de la humanidad y excluida de las esferas del comercio y de los acuerdos debatidos al interior de la OMC, así como de las reglas del mercado, su acceso como derecho humano, el financiamiento colectivo para el acceso al recurso y la gestión democrática del mismo en todos los niveles; oponiéndose a su privatización y en contra de las grandes transnacionales del agua.

¹¹⁵ Reyes Heróles, Jesús, "De la cuenca a la casa", *El Universal*, 17 de marzo de 2006. <http://www.eluniversal.com.mx>.

En el mismo año fue celebrado el Foro Social en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, donde se denunció que en América Latina existe una gran injusticia respecto al recurso, pues es la región donde proporcionalmente se encuentra la mayor cantidad de agua y se da el menor consumo per cápita debido a que las empresas transnacionales se han ido apoderando del mismo.¹¹⁶

En esencia, las carencias del recurso se deben a la inequidad en su distribución, lo que convierte al problema en un asunto de justicia social; fuentes de la ONU han reconocido que existen recursos suficientes para abastecer a todos los habitantes del mundo, el problema radica en la forma de hacer accesible el agua para todos, cuestión que también se relaciona con la concepción del recurso mismo, pues mientras sea considerado fundamentalmente como un bien económico, no existe la posibilidad de hacerlo llegar a los sectores más pobres de las sociedades.

Para los defensores de la perspectiva comunal del agua y su reconocimiento como un derecho humano, la crisis del recurso se refiere más bien a una crisis capitalista del agua, consecuencia de la depredación que ha disparado ganancias infinitas y su producción industrial masiva. Así, se pierde el sentido comunal del recurso, por lo que intentan reivindicar su naturaleza de bien común. Para John Hepburn, un bien común implica un recurso administrado por la comunidad para el bien de la comunidad, y el régimen de gestión comunal se integra cuando las personas tienen derecho de acceso a un recurso y pueden tomar decisiones acerca de los mismos, en la medida que se vean afectados por tales decisiones, de esta manera se encarna la democracia directa y participativa de la autogestión.¹¹⁷

Dentro de esta visión es particularmente relevante el papel que juega el Estado, ya que pareciera que la lucha por la reivindicación del recurso como un bien social o económico ha quedado en manos de los agentes privados. Aun cuando en un Estado determinado no se haya reconocido el derecho al agua, la provisión del recurso constituye por naturaleza un servicio público, lo que atendiendo a la naturaleza de los servicios públicos, otorga al Estado una importante responsabilidad respecto a las vías de su accesibilidad, y aunque dichos servicios puedan ser sujetos a concesiones a cargo de agentes privados, el Estado no puede deslindarse de dicha responsabilidad por completo, ya que la escasa sensibilidad del libre mercado hacia los valores

¹¹⁶ Cfr. Garrido, Luis Javier, "La lucha del agua debe ser de todos, planteó Galeano en el Foro Social", *La Jornada*, 29 de enero de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.

¹¹⁷ Cfr. Hepburn, John, "Reclaiming Commons, Olds and New", *ZNET Ecology*, septiembre de 2005, <http://www.zmag.org/content/showarticle.cfm?ItemID=8739>.

sociales y ambientales hace peligrosa la gestión de los recursos sin su ojo vigilante.

Para Pedro Arrojo, ambientalista y ganador del Premio Goldman de medio ambiente, el verdadero problema de fondo en la crisis del agua es un problema de excedentes de ambición y de desgobierno, más que de déficit hídrico, menciona que el déficit es provocado por el hombre desde la desmesura, ya que la escasez del agua se debe al desarrollo económico y no a la satisfacción de necesidades básicas de la población que apenas suponen un 10% del consumo total del recurso.¹¹⁸

Para los defensores de esta perspectiva, en el reconocimiento del derecho al agua resulta fundamental poner el acento en los problemas de seguridad en el aprovechamiento del recurso; los conflictos del agua para usos alternativos competitivos dentro de un Estado, exigencias de aprovechamiento frente a las exigencias sociales y ambientales y usos de una región frente a otra. Hasta ahora la seguridad está interpretada más bien en términos reductores y corporativos locales, nacionales, regionales o de empresa. El problema es que la tendencia se centra en ver la cuestión del agua como un problema de adecuación entre la demanda y la oferta de agua disponible en cantidad limitada con gastos crecientes. Para Petrella, la solución se vincula con la adopción de medidas que posibiliten una gestión más racional de la demanda y más eficaz de la oferta en mejora cualitativa y aumento cuantitativo.

Dentro de esta visión se propone categorizar al agua conforme a sus distintos usos, porque no responde a los mismos intereses ni al mismo valor el agua necesaria para sobrevivir, que el recurso que se destina a un negocio y que, por ende, posee un objetivo lucrativo. De esta manera, Pedro Arrojo selecciona algunos bloques de utilización del recurso, encontrándose en primer lugar el agua necesaria para cubrir funciones de vida de los seres humanos, dentro del que se incluirían los 50 litros por persona al día; después se encuentra el agua como servicio público urbano, en el cual se incluye a las actividades económicas que puedan ser consideradas de interés general como fines familiares y agrarios básicos, y, por último, el agua-negocio, donde sí operaría el criterio de recuperación íntegra de costos,¹¹⁹ por tratarse de actividades que persiguen fines lucrativos.

¹¹⁸ Cfr. Arrojo, Pedro, "La huerta es rentable, pero es más rentable el tinglado urbano", <http://www.vegamediapress.com/noticias/content/view/3307/119>, 24 de agosto de 2006.

¹¹⁹ Cfr. Arrojo, Pedro, "El agua potable debe de ser un derecho accesible a todos los seres humanos", <http://www.infoecologia.com/Biodiversidad/bio2004/abril04/arrojo-2004043.htm>, 3 de agosto de 2006.

Céline Dubreuil presenta una clasificación similar a la anterior, en la que el primer uso del recurso representa el agua necesaria para la vida, incluyéndose en este rubro el agua necesaria para mantener la vida de todo ser vivo y para garantizar la sustentabilidad de los ecosistemas, por lo que el acceso de todas las personas a una cantidad mínima de agua de buena calidad ha de ser reconocida como un derecho humano;¹²⁰ en el segundo uso se encuentra el agua para los ciudadanos, concepto que implica la provisión del recurso para propósitos de interés general en beneficio de la sociedad en su conjunto, como la salud pública y la promoción de valores de cohesión social y equidad, y la tercera categorización se refiere al agua para el desarrollo, referida a las funciones económicas relativas a las actividades productivas que, por lo general, persiguen un interés de carácter privado, actividades en las que, conforme a la autora, debe regir la eficiencia económica, la equidad social y la sustentabilidad ambiental, lo cual no siempre sucede.

De lo anterior podemos concluir que el jerarquizar los usos del agua facilita la tarea de encontrar distintos valores y precios del recurso conforme a su utilización, cuestión que en la práctica permitiría abandonar la perspectiva mercantil en la que el agua es solamente, y en cualquiera de sus usos y presentaciones, un bien económico.

1. El papel de las instituciones financieras, el comercio internacional y las empresas transnacionales: su vínculo con los derechos humanos

Si bien los actores que dan título a este apartado dan sustento a la visión mercantil de los recursos hídricos, es importante hacer notar lo que se ha dicho respecto a sus actividades en ámbitos distintos, por ejemplo, al interior de la ONU. En la antes Comisión de Derechos Humanos de dicho organismo llegó a reflexionarse respecto a las consecuencias de la imposición de políticas comerciales y estructurales en los países en vías de desarrollo, que disminuyeron notablemente los índices de desarrollo humano.

Durante casi 20 años, las instituciones financieras internacionales y los gobiernos acreedores han participado en el juego autoengañoso y destructivo de gestionar las economías del Tercer Mundo desde lejos, imponiendo políticas económicas impopulares a países tercermundistas indefensos en la inteli-

¹²⁰ Cfr. Dubreuil, Céline; *The Right to Water from Concept to Implementation*, México, Consejo Mundial del Agua, Editores Buena Onda, 2006, p. 4.

gencia de que con el tiempo la medicina amarga del ajuste macroeconómico llevaría a esos países a la prosperidad y a una existencia libre de deudas. Dos decenios más tarde, muchos países están en peores condiciones que cuando comenzaron a aplicarse los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.¹²¹

La Comisión señaló, también, que las políticas de ajuste estructural tienen graves repercusiones sobre la capacidad de los países en desarrollo, cuyo objetivo principal es el respeto de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales, mediante la mejora de las condiciones de vida de la población local.¹²² De lo anterior podemos derivar que la búsqueda del crecimiento económico en sí mismo no es suficiente para crear desarrollo en muchas ocasiones, pues, muchas veces, sólo beneficia a los sectores más privilegiados.

Con el cambio de papeles dentro de la administración de los sistemas de agua potable y saneamiento, la iniciativa privada no es el único nuevo agente que participa en el sector; como ya se ha dicho anteriormente, la iniciativa privada también participa bajo la forma de empresas transnacionales, por lo que resulta importante analizar las implicaciones de ese nuevo actor en la gestión y comercialización de los recursos hídricos y las acciones de protección que poseen los Estados ante dichos gigantes comerciales.

En mayo de 2000, el Grupo de Trabajo sobre los métodos de labores y las actividades de las empresas transnacionales, instituido en el seno de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU, emitió los Principios relativos a la conducta de las empresas en materia de derechos humanos, en la elaboración de dicho documento se argumentó que la responsabilidad de promover y garantizar los derechos humanos puede aplicarse en mayor o menor grado al sector privado, por actos que afecten directamente a los empleados, a los asociados comerciales y sus empleados, a la comunidad y su situación general en materia de derechos humanos.¹²³

¹²¹ Organización de las Naciones Unidas, Informe conjunto del relator especial Reinaldo Figueredo y el experto independiente, señor Fantu Cheru, "Allegement de la dette et investissement local: entre l'initiative en faveur des pays pauvres tres endettes", Documento E/CN.4/2000/51, 14 de enero de 2000, párrafo 1.

¹²² Cfr. Organización de las Naciones Unidas, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1992/22, Consecuencias de las políticas de ajuste económico originadas por la deuda externa en el goce efectivo de los derechos humanos y, especialmente en la aplicación de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

¹²³ Organización de las Naciones Unidas, *op. cit.*, nota 109.

Aunque estos principios no son normas jurídicas vinculantes, constituyen una base de orden moral y un referente que de seguirse puede ser de gran utilidad en la materia. En el punto 60. de dicho documento se establece que aun cuando incumbe a los gobiernos la responsabilidad principal de respetar, garantizar y promover los derechos humanos reconocidos internacionalmente, las empresas tienen el mismo deber de respetarlos, garantizarlos y promoverlos en sus esferas de actividad e influencia; el punto 14 determina que las empresas deben respetar la soberanía nacional de los Estados y su derecho a la libre determinación, además de la obligación de actuar en el marco de las prioridades del desarrollo, los objetivos sociales, económicos y culturales, los valores y modos de vida de las comunidades. Posteriormente, en el punto 17 hay una referencia a la obligación de aumentar la transparencia en las actividades de dichas empresas. El texto contiene un apartado dirigido a la protección del medio ambiente en el que se incluyen temas relativos a la evaluación de los efectos de las actividades empresariales en la ecología y la salud humana, las decisiones sobre los lugares de instalación de las empresas y las actividades de extracción de los recursos naturales, entre otros.

Se ha considerado que las actividades de las empresas transnacionales por su tamaño y poder pueden tener efectos profundos en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. En el informe del Grupo de Trabajo del periodo de sesiones sobre los métodos de trabajo y las actividades de las transnacionales se argumentó que no obstante que los Estados son los responsables del cumplimiento de los derechos humanos dentro de sus territorios, el peso cada vez mayor de las empresas de carácter transnacional supone un poder estatal cada vez menor frente a ellas, lo cual tiene un efecto sobre la vida de las personas.¹²⁴

Los Estados receptores, en cuyo territorio operan las empresas, así como los de origen, donde las empresas tienen su domicilio social, tienen también que observar ciertas obligaciones relacionadas con la vigilancia sobre las actividades de las compañías; aunque los Estados receptores tienen una responsabilidad mayor en la vigilancia de las empresas que operan en su territorio, y dicho control debe darse también sobre las empresas nacionales. Sin embargo, la experiencia muestra que, en ocasiones, los gobiernos no tienen la capacidad o la voluntad política para vigilar de manera adecuada las acti-

¹²⁴ Cfr. Organización de las Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo del periodo de sesiones sobre los métodos de trabajo y las actividades de las empresas transnacionales, 53 periodo de sesiones, Documento E/CN.4/Sub.2/2001/9, 14 de agosto de 2001.

vidades de las empresas de este tipo, muchas veces el interés surgido a consecuencia de las inversiones extranjeras es tan grande que se suelen pasar por alto algunas salvaguardas, como probablemente sucedió en Cochabamba, Bolivia. Así, la vigilancia ejercida por parte de la sociedad civil mediante las organizaciones no gubernamentales se vuelve particularmente importante.

Debido a que no existe un acuerdo internacional al respecto ni normas jurídicas vinculantes que puedan obligar a las empresas a comportarse de una u otra manera, la responsabilidad determinante en la materia recae en los Estados receptores, quienes por beneficio propio deben elaborar legislaciones fuertes y consistentes que regulen, vigilen y controlen las actividades de las transnacionales y protejan en la mejor y mayor medida posible los derechos humanos de sus poblaciones, así como proteger sus recursos.

En materia comercial es común que los acuerdos de inversión contengan diversos derechos y salvaguardias a favor de los inversionistas que versan sobre la protección contra las discriminaciones, la forma de tratamiento de la nación más favorecida, el trato nacional, el incremento del acceso de los inversionistas a las inversiones y al mercado, la proscripción de requisitos de rendimiento, los incentivos a la inversión y protecciones contra la expropiación; en este sentido, el alto comisionado para los Derechos Humanos ha emitido un informe en el que se plantea que a la par de los derechos de los inversionistas se incluyan algunas excepciones que permitan cierta protección del interés público, la seguridad nacional, la vida humana, la flora y la fauna.¹²⁵

Si bien es cierto que dicha liberalización reduce, en cierta medida, el campo de acción y el alcance de las políticas de los Estados con respecto a los inversionistas y las inversiones, al tomar en cuenta los derechos humanos se hace hincapié en que con la liberalización no se debe llegar hasta comprometer la acción y las políticas estatales de promoción y protección de los derechos humanos. En la medida en que los acuerdos de inversión se refieran a cuestiones de derechos humanos, los Estados tienen el deber de reglamentar (el deber de realizar los derechos humanos).¹²⁶

Para la realización de los derechos humanos se contemplan cuatro medidas estratégicas:

¹²⁵ *Cfr.* Organización de las Naciones Unidas, Informe del alto comisionado para los Derechos Humanos, “Los derechos humanos, el comercio y las inversiones”, Documento E/CN.4/Sub.2/2003/9, 2 de julio de 2003.

¹²⁶ *Idem.*

- a) Regular las inversiones que puedan tener consecuencias negativas en el rendimiento económico y reducir los recursos disponibles necesarios para promover los derechos humanos.
- b) La flexibilidad de utilizar algunos requisitos de rendimiento en pro de los derechos culturales o planes de acción positiva para promover los derechos humanos de individuos o grupos particulares.
- c) La flexibilidad para poder retirar los compromisos de liberalización de inversiones con objeto de lograr un equilibrio justo entre los derechos de los inversionistas y los de los Estados, que fomente los derechos humanos.
- d) La flexibilidad para introducir reglamentos nuevos para la protección y promoción de los derechos humanos.

Lo anterior debido a que sólo protegiendo los derechos humanos de las personas es que la liberalización de las inversiones puede ser realmente eficaz y crear beneficios para todos.

De las recomendaciones emitidas en dicho informe destacan incluir la promoción y protección de los derechos humanos entre los objetivos de los acuerdos de inversión, garantizar el derecho y el deber de los Estados de regular por motivos de salubridad seguridad o medio ambiente, promover los derechos humanos en el contexto de la privatización (promover transparencia, legitimidad, igualdad y rendición de cuentas en los sectores de servicios esenciales en los procesos de adopción de decisiones sobre las privatizaciones y en la implementación y vigilancia de los acuerdos de concesión al sector privado), incrementar el diálogo sobre los derechos humanos y el comercio y elaborar metodologías de evaluación de las consecuencias que tienen los reglamentos o políticas comerciales y de inversión sobre los derechos humanos.

El informe hace hincapié en que dentro de los sectores donde la inversión es pública su cambio a la privada puede tener efectos dramáticos, dependiendo de los cambios en el alcance de los servicios y las diferencias que puedan llegar a existir entre las responsabilidades de los proveedores del servicio respecto a la protección de los derechos humanos. Esta consideración se vincula directamente con los cambios en los servicios operadores de agua potable y saneamiento, ya que cuando éstos pasan de manos públicas a privadas, el enfoque de los distribuidores cambia de un servicio público a un negocio, corriéndose el riesgo de que se efectúen cortes indiscriminados del servicio por falta de pago u otras causas, en ciertas situaciones, los go-

biernos tienen que introducir o reforzar medidas complementarias en las inversiones como estándares de protección ambiental, medidas fiscales y regulaciones dirigidas al cumplimiento de los derechos humanos como una manera de dirigir las inversiones y evitar abusos del mercado.

En cuanto a la privatización del agua, se menciona que ésta ha provocado una amplia discusión en el contexto del derecho al agua, y el incremento de las inversiones en el sector del agua potable y el saneamiento constituyen una presión frente a la realización del derecho al agua, pero aun cuando promover las inversiones en el sector sea una estrategia viable para fortalecerlo, existe la preocupación de que la inversión privada amenace la meta de lograr el acceso del servicio a todas las áreas de la población, especialmente a los sectores más pobres, y transforme al agua, de bien esencial básico para la vida a un bien económico, fundamentalmente, lo que actualmente está sucediendo. Se teme que primen los imperativos económicos del sector privado, como la rentabilidad de la inversión, en detrimento de los objetivos sociales y culturales, o que el servicio se dirija a aquellos que pueden pagarlo, en oposición a los sectores más pobres y que el objetivo de obtener grandes ganancias económicas signifique un aumento de tarifas con efectos desproporcionados para las personas más pobres, como ya se ha documentado que ha sucedido; sin embargo, se hace hincapié en que las tarifas demasiado bajas no son siempre apropiadas, ya que dan lugar a mayores niveles de deuda y pocos recursos para invertir en infraestructura.

Como respuesta a estos acontecimientos es necesario comprender que la participación del sector privado en la provisión de servicios esenciales como el agua no sólo ha de implicar consideraciones comerciales y de financiamiento de proyectos, sino aspectos de naturaleza social, cultural, medioambiental y política, entre otros.

En el ámbito de la liberalización del comercio de servicios se ha establecido que cuando la reglamentación sobre la inversión extranjera directa es insuficiente puede tener efectos no deseados por la falta de protección a los derechos humanos.¹²⁷

- a) Esto sucede cuando existen dos niveles en el suministro de servicios, un servicio del sector empresarial que se centra en personas ricas y sanas

¹²⁷ Organización de las Naciones Unidas, Informe de la alta comisionada sobre la Liberalización del Comercio de Servicios y los Derechos Humanos, Documento E/CN.4/Sub.2/2002/9, 25 de junio de 2002.

- y otro, a cargo del sector público, que se encuentra insuficientemente financiado y se centra en la atención a personas pobres y enfermas.
- b) Pérdida del personal especializado (porque la mayor parte del personal se va al sector privado, donde, por lo general, goza de mejores sueldos).
 - c) Excesiva insistencia en objetivos comerciales a expensas de los sociales.
 - d) Un sector privado cada vez más amplio y poderoso que puede amenazar la función del gobierno como principal responsable de los derechos humanos subvirtiendo los sistemas reglamentarios mediante la presión política o la cooptación de reguladores.

En las reglamentaciones nacionales, respecto al Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS), se deben tener en cuenta las obligaciones de los Estados derivadas de la normativa de derechos humanos y sus compromisos específicos para liberalizar los sectores de servicio, ya que en el ámbito del acuerdo pueden tener efectos positivos y negativos sobre el ejercicio de los derechos humanos.

Se hace un especial énfasis en garantizar el mismo acceso a los servicios básicos, inclusive, mediante el establecimiento de acciones afirmativas para prestar servicios a las personas que sufren mayores grados de marginación, asimismo, garantizar el derecho y el deber de los gobiernos a reglamentar, ya sea mediante subvención cruzada o reglamentación de las empresas en respuesta a las necesidades del desarrollo nacional.

Desde la perspectiva de los derechos humanos se hace necesario estimular interpretaciones del AGCS compatibles con éstos, evaluar las políticas comerciales, intensificar el diálogo sobre los derechos humanos y el comercio, y tener en cuenta la importancia de los bienes básicos para la vida en dignidad, asegurando su protección dentro del proceso de liberalización económica.

Deben de observarse los efectos de la liberalización comercial en los individuos, en particular, en los que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, porque la persona es el tema central del desarrollo y ésta debe ser participante activa y beneficiaria del mismo. Se establece que la liberalización económica debe de ser progresiva y compatible con la realización progresiva de los derechos humanos.

Las regulaciones flexibles y exhaustivas son continuamente necesarias para asegurar el acceso a servicios sin discriminación y de manera equitativa, de acuerdo con las necesidades sociales, más que a las demandas del mercado.

2. Argumentos en contra de la privatización

Obviamente, la visión comunal de los recursos hídricos se encuentra reacia a aceptar la participación privada en el sector del agua potable y el saneamiento; dentro de los argumentos frecuentemente esgrimidos para fundamentar su postura se encuentran las afirmaciones respecto a que el sector privado no cumple con las expectativas creadas para justificar su participación en el sector, aparte de que los parámetros que guían dicha participación se rigen por objetivos empresariales dejando de lado los fines sociales que son los que deberían guiar la gestión de los recursos y el acceso al agua potable y el saneamiento.

En cuanto a las justificaciones defendidas por la visión mercantil, la visión comunal infiere la falsedad de dichos argumentos, llamándolos mitos de la privatización:

1) *La necesidad de inyectar recursos al sector debido a la incapacidad económica de los gobiernos para sufragar los gastos que implican los organismos operadores.* Al respecto, los defensores de la visión comunal del agua argumentan que no es cierto que el sector privado otorgue las inversiones de que el Estado carece, sino los préstamos de las instituciones financieras internacionales que aparte se encuentran condicionados a dicha privatización, por lo que la inversión es pública, pero las ganancias privadas. Por otra parte, afirman que las inversiones de carácter financiero no son la única vía de inversión en la provisión de agua potable, ya que existen diversos métodos comunes y baratos para aumentar la provisión del recurso a las personas.

2) *El agua debe de constituirse como una mercancía porque su gratuidad ha derivado en su sobreexplotación y el elevar su precio propiciará la conservación del recurso.* Para la visión comunal del agua es inaceptable otorgarle un precio al recurso, ya que se considera que los recursos hídricos constituyen un elevadísimo valor en sí mismos, mas no por ello tienen un precio en dinero; la conservación del agua ha de derivarse de su valor sagrado y ecológico, tomando en cuenta que el mercado destruye los valores medioambientales, aparte de que es, precisamente, la visión mercantil la que propicia la sobreexplotación insostenible de los recursos dejando a los ecosistemas y a las comunidades pobres sin agua.

3) *Incrementar la eficiencia de los organismos operadores de agua.* Los defensores de la visión comunal argumentan ante esta afirmación la existencia de diversos estudios en los que se señala que, en realidad, la entrada de la participación privada al sector no ha brindado mejores resultados en cuanto a la

eficiencia de los organismos operadores, ya que las fugas y desperdicios originados durante la gestión por parte del sector público no han sido subsanados.

4) *Reducir costos de distribución y aumentar el bienestar social, así como el acceso de las personas al agua de calidad.* Se argumenta también que el bienestar social no se ha originado ni en el campo económico ni en el de la salud, ya que la entrada de la participación privada al sector del agua potable y el saneamiento, por lo general, implica el aumento de tarifas y no su reducción, además de que no ha garantizado una mejoría en la calidad del agua, ya que existen diversos casos documentados en los que tras la entrada del sector privado se originaron brotes de contaminantes en el recurso y altos índices tóxicos.¹²⁸

5) *Lograr las metas proclamadas en la Declaración del Milenio de reducir a la mitad la cifra de personas que carecen del recurso para 2025.* Se afirma que con el aumento de tarifas, que generalmente ocurre con motivo de la entrada de la participación privada al sector, será imposible llevar el recurso a las personas que carecen del mismo, que por lo general son personas de escasos recursos que no pueden pagarlas, además de que el sector privado atiende con mayor frecuencia a grandes poblaciones con suficientes recursos económicos.

6) *Aumentar las redes de distribución.* Una de las principales críticas a la actuación del sector privado en su participación dentro del agua potable y el saneamiento es, precisamente, que no amplía las redes de distribución en zonas rurales y marginadas y cuando esta condición se contempla dentro de los contratos de concesión, el sector privado tiende a renegociar los contratos con el fin de desligarse de dicha obligación.

7) *Evitar la corrupción de funcionarios públicos al interior del sector.* El argumento que combate esta premisa indica que el sector privado no es, necesariamente, ajeno a la corrupción y conforme a la experiencia, tanto el sector público como el privado es corruptible.

8) *Necesidad de emplear personal especializado en la materia.* En este sentido, lo que se indica es que como los organismos operadores de agua potable, por lo general, se encontraban en manos de el sector público, es poco probable que la iniciativa privada cuente con personal especializado en la materia, pues es, precisamente, en el ámbito gubernamental donde se encuentra la mayor experiencia laboral en la materia.

¹²⁸ Cfr. Shiva, Vandana, "Water Peace vs. Water Wars", http://www.navdanya.org/articles/water_peace_wars.htm, 16 de abril de 2006.

9) *Reducir el control centralista del gobierno sobre el recurso y priorizar el papel de los ciudadanos para lograr una verdadera democracia del agua.* Lo que se dice como respuesta a esta afirmación es que el control gubernamental sobre los recursos hídricos está pasando, ahora, a manos de agentes privados, lo cual es aún más grave y va en detrimento de los derechos de los ciudadanos y no en su favor.

10) *El agua es una necesidad humana y no un derecho humano.* Los defensores de la visión comunal de los recursos hídricos argumentan que la relación de las personas con el agua ha sido desde tiempos inmemoriales la de un derecho natural.

3. Resultados de las privatizaciones

La postura comunal infiere que la puesta en marcha del nuevo paradigma que implica la visión mercantil en la gestión de los recursos hídricos ha ocasionado resultados desastrosos para el sector del agua potable y el saneamiento, y para las personas, sobre todo para aquellas de escasos recursos que no tienen acceso al agua o cuyo acceso no es continuo. Estiman que las políticas mercantiles han arrojado los siguientes resultados:

- a) No hay consideración a objetivos colectivos.
- b) Las tarifas, por lo general, aumentan.
- c) La calidad y seguridad del agua disminuyen en algunos casos, por lo que no hay garantía de mejoría o de que al menos se mantenga en el estado en que se encontraba con anterioridad a la entrada de la participación privada.
- d) Se estrecha el abastecimiento del recurso y la cobertura del servicio.
- e) Pérdidas de puestos de trabajo y empeoramiento de las condiciones laborales dentro del sector.
- f) No hay un manejo sustentable del agua ni se superan las pérdidas del recurso.
- g) El sector privado no cumple con los contratos y objetivos de las inversiones.
- h) La inversión del agua termina originándose de fondos recaudados por cobros de tarifas a usuarios o por fondos externos de ayuda.
- i) El sector privado favorece a zonas donde habitan las clases medias y altas solamente o en mayor medida.
- j) Falta de información disponible de los reguladores privados.

Para los críticos del mercado, un enfoque económico falla cuando se consideran los límites sociales impuestos por la pobreza y el cuidado ecológico dictados por la complejidad del ciclo del agua; la racionalidad del mercado se basa sobre el sistema de precios y cuando éstos aumentan, aumenta también la escasez y el valor del recurso. Dichos mecanismos chocan con el carácter insustituible y social del agua y derivan en graves repercusiones en su acceso para los sectores más pobres de las poblaciones.¹²⁹

Se dice que el sector privado que participa en el sector del agua potable y el saneamiento exige operar en lugares donde exista una economía determinada y un nivel mínimo de densidad en las poblaciones para que sus inversiones sean viables; por lo general, los objetivos son zonas urbanas en las que existan amplios sectores de habitantes con cierta capacidad económica, porque son áreas más atractivas económicamente, dejando de lado la inversión en áreas menos favorecidas donde habitan los sectores más pobres de la población, como las zonas rurales, que representan aquellos lugares en los que menos servicios públicos existen y en donde más se necesita la construcción de infraestructura y creación de redes de distribución y abastecimiento para allegar del recurso a las personas que no tienen acceso a él. Resulta común que ante las inversiones o la participación del sector privado en los servicios de agua potable y saneamiento, la comercialización y los objetivos de obtener ganancias excluyan a las consideraciones y fines relativos a la equidad social de los procesos de gestión y distribución del recurso.

Alrededor del mundo diversos investigadores, instituciones educativas y organizaciones no gubernamentales han realizado estudios respecto a la conveniencia de la participación del sector privado en los sistemas operadores de agua potable y saneamiento, así como los beneficios que dichas inversiones pudieran crear.

Sin embargo, del resultado de varias investigaciones realizadas al efecto no se desprende que la inversión privada haya originado verdaderas ventajas para los mismos sistemas operadores, los Estados o las poblaciones. En lo general, se concluye que no hay ningún factor determinante que indique que la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento sea más eficiente o genere una mayor competitividad cuando es realizada por parte de agentes privados que cuando está a cargo del sector público.

Dentro del proyecto Prinwass, creado por universidades de diversas partes del mundo, se realizó el estudio “Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento

¹²⁹ Fantini, Emmanuele, *op. cit.*, nota 98.

en Latinoamérica y África: a la búsqueda de la sustentabilidad económica, social y ambiental”,¹³⁰ además de crearse un taller abierto relativo a las principales tendencias que caracterizan la participación del sector privado en el sector del agua y el saneamiento. Los resultados de este estudio contradicen las premisas sobre la ineficiencia del sector público en la gestión del agua y sobre el incremento de la eficiencia en los servicios y la competitividad como consecuencia de la participación privada en el sector.

En el texto se establece que a pesar de que los proveedores públicos del servicio en lo general tienen una historia de altibajos en su eficacia, la expansión de la participación del sector privado en el área se ha caracterizado por una tendencia al incumplimiento de las obligaciones contractuales, como los objetivos de la inversión o el mantenimiento de los niveles de calidad establecidos. Se señala además, que en diversas ocasiones, las fallas ya existentes, causadas por el sector público, han sido agudizadas por decisiones de política pública, debido a que las políticas implementadas por los organismos financieros internacionales,

...a menudo han estrangulado a las autoridades y empresas de servicios públicas mediante la negación del acceso a recursos financieros necesarios para invertir en la renovación y extensión de la infraestructura de servicios. Aún más, en ciertos casos analizados en este estudio, la evidencia muestra que muchas veces los créditos (deuda pública) y los fondos de ayuda concedidos a los países menos desarrollados se otorgaron bajo la condición de que los gobiernos aceptaran la privatización o la concesión de los servicios a empresas privadas, a menudo contra la voluntad del gobierno o de la autoridad pertinente.¹³¹

Por otra parte, se afirma lo ya anunciado por los defensores de la perspectiva comunal del agua respecto a que el capital privado es un componente insignificante dentro de la estructura de la financiación de los sistemas operadores de agua potable y saneamiento, pues como tendencia generalizada, los recursos utilizados en las inversiones del sector privado han provenido de

¹³⁰ Cfr. Prinwass, “Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y África: a la búsqueda de la sustentabilidad económica, social y ambiental”; “Principales tendencias y perspectivas que caracterizan la participación del sector privado en el agua y el saneamiento: discusión de los hallazgos del proyecto”, Universidad de Oxford, julio de 2004. <http://users.ox.ac.uk/~prinwass/es/partners.shtml>, 7 de mayo de 2006.

¹³¹ *Idem.*

fondos recaudados por el cobro tarifario a los usuarios o de fondos externos de ayuda, porque la inversión privada considera que la naturaleza de largo plazo del capital fijo requerido representa un alto riesgo para sus accionistas, y en ese sentido se reconocen más como empresas operadoras y proveedoras de servicios que como inversionistas.

El estudio indica que las empresas de servicio de agua tienden a ser monopolios, pues una vez que se les otorga una concesión, ésta generalmente dura varios años, con la posibilidad de renovar los contratos por lapsos de tiempo mayores; que ningún contrato es plenamente respetado por parte del sector privado y existe una tendencia a iniciar renegociaciones sistemáticas posteriores a las firmas de los contratos, como ocurrió en Uruguay. En cuanto al desempeño sobre el control de pérdidas de agua y de agua no contabilizada, se observan conductas muy similares a las de los operadores públicos, aparte de peores resultados respecto a la cobertura infraestructural en materia de drenaje y saneamiento. Se dice que desde un punto de vista general, después de alrededor de 10 años de expansión del sector privado en servicios de agua potable y saneamiento, en varios países, las empresas con mejores rendimientos son públicas, como en los casos de Brasil y México (Monterrey, Nuevo León).

Se imputa escasez de información disponible para los reguladores, autoridades locales y ciudadanos respecto al desempeño de los operadores privados, lo que impide el monitoreo, control y vigilancia sobre la gestión de los servicios. La conclusión arrojó que los problemas fundamentales subyacentes a los desafíos de los operadores de agua potable y saneamiento son de naturaleza política y económica.

En otro estudio realizado sobre el mismo tema se concluye que no existe una diferencia sistemática significativa entre los operadores públicos y privados del sector del agua en términos de eficiencia y que la creencia en la superioridad del sector privado y las últimas privatizaciones ha causado que se ignoren opciones del sector público que tienden a tener una mayor viabilidad; además de que el costo de este tipo de políticas arroja un saldo negativo en aspectos sociales, económicos y políticos.¹³²

Como ya se mencionó, diversas investigaciones concluyen que la participación privada en el sector no ha proporcionado las inversiones prometidas, y se argumenta que el sector privado “no ha desempeñado —ni tiene proba-

¹³² Cfr. Hall, David y Lobina, Emmanuele, “The Relative Efficiency of Public and Private Sector Water”, Reino Unido, Public Services Internacional Research Unit, Bussiness School, University of Greenwich, <http://www.psiru.org/reports/2005-10-w.effic.doc>, 7 de mayo de 2006.

bilidades de desempeñar— ningún papel importante en el avance hacia los ODM relativos al agua y a los servicios de saneamiento”.¹³³ En cuanto a la inversión dirigida a lograr los Objetivos del Milenio, las consecuencias netas del sector privado parecen ser bastante negativas, se estima que la reducción de inversiones donantes y de bancos de desarrollo es mucho mayor que el aporte que hace la inversión privada en sí.

Se establece que como las inversiones del sector privado se rigen por la percepción de las perspectivas de ganancias comerciales, no se puede confiar que coincidan con las necesidades de la población en cuanto al cumplimiento de los ODM, concluyéndose que durante los últimos quince años el énfasis en la inversión del sector privado en el área del agua potable y el saneamiento ha incidido negativamente en la realización de dichos objetivos, y, en última instancia, todas las inversiones las paga la gente vía derechos por consumo de agua o impuestos.

Respecto a la experiencia de las empresas públicas con mayor éxito, se menciona que a través de técnicas y procesos, como el suministro de agua gratuita para los más pobres, presupuestos participativos, estructuras de tarifas progresivas y transferencias de inversiones entre diferentes sectores de la población, reducción del nivel de escapes y mejoramientos de la eficiencia y ayuda de organismos no gubernamentales internacionales, o la combinación de esos factores es posible hacer que funcionen los sistemas públicos.

Para Karen Baker, el problema fundamental de las privatizaciones es que los contratos y, en general, los marcos jurídicos que las regulan tienden a adolecer de un control exhaustivo estatal que afecta su calidad; los sistemas mixtos de operación tienen la debilidad de que las partes no se encuentran en igualdad de circunstancias en cuanto a información y capacidades para desarrollar los servicios, además de que el sector privado, generalmente, exige altos beneficios que lo lleven no sólo a recuperar las inversiones realizadas, sino a obtener considerables ganancias en cortos periodos de tiempo.

¹³³ Hall, David y Lobina, Emmanuele, “Espejismo en el agua. El fracaso de las inversiones privadas en servicios de agua en países en desarrollo”, Public Services Internacional, World Development Movement, 2006, <http://www.wdm.org.uk/resources/briefings/aid/pipedreamspanish.doc>, 7 de mayo de 2006.

CAPÍTULO CUARTO
LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS
Y EL DERECHO AL AGUA EN MÉXICO

I. LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

En 1926 se creó la Comisión Nacional de Irrigación; la Ley Federal de Irrigación establecía al agua como bien comunal y su gestión dependía de las poblaciones que la utilizaban para producción y consumo humano. En 1929 se creó la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, la que fue reformada en 1946, reconociéndose la propiedad nacional sobre las aguas del subsuelo, pero permitiéndose la libre utilización de los recursos hídricos siempre y cuando no fueran explotados de manera irracional o se causaran interrupciones o desvíos en los cauces que afectaran a una comunidad o a la economía de alguna región.

En ese mismo año se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, encargada de la gestión de los sistemas de agua potable para uso urbano, y en 1972, la ley encargada de la gestión de los recursos hídricos fue sustituida por la Ley Federal del Agua, en la que la explotación del recurso fue regulada mediante la implementación de distritos de riego, además de unidades de irrigación para el desarrollo rural. Más tarde, en 1976, se formó la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con lo que para muchas personas se dio fin a una autonomía del sector hídrico, subordinándose éste a objetivos agropecuarios, aunque el agua para uso urbano quedó bajo la responsabilidad de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. La gestión de los recursos hídricos se mantuvo controlada desde el ámbito federal.

A partir de las décadas de los años ochenta y noventa se efectuaron diversas reformas legales que concedieron mayores libertades al sector privado sobre el control de los recursos hídricos, contrarias a la política que surgió después de la revolución, que consideraba prioritario y de interés público el uso común del recurso. Dichos cambios fueron motivados también por el giro que se le dio al contexto económico del país, al fomentarse la inversión de capitales extranjeros y firmarse diversos tratados que implicaban libertades de comercio.

En 1983 se reformó el artículo 115 de la Constitución, estableciéndose mayores responsabilidades a cargo de los municipios en materia de servicios públicos, de entre los que se les asignó regular los servicios de agua potable,

drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y disposición de aguas residuales. Esta descentralización, aun cuando implicó la libre administración de las finanzas municipales, también causó algunos problemas, pues los municipios tuvieron que destinar parte de sus presupuestos y recursos humanos al sector, además de que carecían de experiencia en la materia.

Posteriormente, dentro del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, se inicia una época de actualización y modernización dentro del sector del agua en la que se pretendió que los organismos operadores funcionaran de manera autónoma y con autosuficiencia financiera, lo cual constreñía una orientación empresarial o comercial.¹³⁴ Dicha política fue desarrollada por la Comisión Nacional del Agua, y se dice que a partir de 1989 los sistemas operadores de agua potable y saneamiento fueron considerados ineficaces técnicamente, debido a los bajos niveles de los servicios y la poca recaudación que generaban, por lo que se emitieron nuevas directivas para el sector dirigidas a descentralizar y autonomizar los sistemas operadores, impulsándose la participación del capital privado, lo que generó una visión empresarial de los organismos operadores de agua potable y saneamiento.

En 1992, el párrafo 6o., fracción I, del artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió varios cambios que facilitaron la entrada del capital de origen privado en el sector del agua potable y saneamiento, reformándose también la Ley Agraria y creándose la Ley de Aguas Nacionales, dentro de la cual se abrió la participación al sector privado y extranjero para el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos en general, y en materia de agua potable y saneamiento, mediante la construcción y operación de infraestructura hidráulica, al reconocerse la falta de recursos financieros del Estado para hacer frente a las necesidades del sector. En opinión de Hernández Gamudi, con estas reformas se atenuó la tutela del Estado sobre los recursos naturales federales.¹³⁵

Dichas reformas a la Constitución trajeron aparejados los sistemas de concesiones de agua. “Se derogaron la Ley de la Reforma Agraria y los artículos relativos a la dotación y acceso de aguas ejidales y bienes comunales de tierras bosques y aguas. Las comunidades indígenas quedaron sujetas a un

¹³⁴ Cfr. Schmidt, Gerold, “Legal and Institutional Changes Towards Water Privatization in Mexico”, *Brot für Die Welt*, marzo de 2005, p. 15.

¹³⁵ Cfr. Enciso, Angélica, “El gobierno optó por privatizar y comercializar el recurso”, *La Jornada*, edición especial: *Agua*, México, 2006, p. 117.

régimen de concesiones incorporado al mercado del agua, pues casi la totalidad de sus aguas son consideradas aguas nacionales”.¹³⁶

Como consecuencia de lo anterior, cualquier persona puede obtener un título de concesión respecto de un cuerpo de agua, aun cuando éste se encuentre situado dentro de alguna comunidad indígena, ya sea una zona ejidal o comunal, aunque dicha fuente de agua sea necesaria para satisfacer las necesidades de abastecimiento de los lugareños.

En 2004, la Ley de Aguas Nacionales fue reformada nuevamente en algunos aspectos, se reforzó la política de participación del capital privado en el sector bajo los objetivos de lograr un uso eficiente de los recursos hídricos y la recuperación total de los costos de operación, se otorgaron más facultades a la Comisión Nacional del Agua en materia de la gestión del recurso y se pugnó por una mayor descentralización del sector a nivel nacional, sin embargo, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales no fue modificado, por lo que algunos de los cambios previstos, sobre todos los relativos a la descentralización del sector, no han podido ser llevados a cabo.

Actualmente, la administración y gestión del agua en México se encuentra regulada en la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución; su objeto, establecido en el artículo 1o., es regular la explotación, uso, aprovechamiento, distribución y control de las aguas, así como preservar su cantidad y calidad para lograr un desarrollo integral sustentable; sus disposiciones son de orden público e interés social.¹³⁷

La autoridad administrativa en materia de aguas es ejercida por el Poder Ejecutivo a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA), que es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, encargado de coordinar acciones de manera conjunta con los gobiernos de las entidades federativas, favoreciendo la descentralización de la gestión de los recursos hídricos por región o cuenca hidrológica, con la intención de fomentar la participación de usuarios y particulares en la realización y administración de obras y servicios hidráulicos, conforme lo establece el artículo 5o. de la Ley de Aguas Nacionales.

¹³⁶ González, Carlos, “Embestida empresarial. La separación de la tierra y el agua”, *Ojarrasca, Suplemento Mensual en La Jornada*, México, núm. 100, agosto de 2005. <http://www.jornada.unam.mx/2005/08/15/oja100-carlosgz.html>, 7 de diciembre de 2005.

¹³⁷ Cfr. Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de diciembre de 1992, últimas reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 2004.

La CNA cuenta con gerencias regionales y estatales a lo largo del territorio nacional. Con motivo de las reformas realizadas a la Ley de Aguas Nacionales en 2004, se descentralizó el manejo de los distritos de riego, de los servicios de agua potable y de alcantarillado, sin embargo, sólo se transfirieron las obligaciones y no la autoridad o los recursos financieros para realizar dichas actividades. A través de los consejos de cuenca es que se orienta la participación social, sin embargo, éstos no están completamente constituidos, y la participación al interior de los mismos es aún regulada por la CNA, de lo que se desprende que no exista una verdadera descentralización.

Conforme al artículo 9o. de la Ley de Aguas Nacionales, la CNA ejerce atribuciones de autoridad en materia hídrica y se constituye como el órgano superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo dentro de sus funciones la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico; dividiendo sus atribuciones en dos modalidades distintas: el nivel nacional y el nivel regional, mismo que ejerce a través de los organismos de cuenca.

II. EL AGUA, UN TEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

Dentro del Programa Hidráulico Nacional 2001-2006 se encuentra un mensaje del entonces presidente, Vicente Fox, en el que se menciona que el agua como fuente de vida condiciona el desarrollo de muchas regiones del país, por ello, su manejo y preservación son considerados asuntos estratégicos de seguridad nacional. Se menciona que la política gubernamental en materia de agua responde al compromiso de enfrentar el reto de la disponibilidad del agua, atendiendo con hechos las “demandas más apremiantes de la sociedad”, sin precisar cuáles son esas demandas ni establecerse una jerarquía al respecto.

Por su parte, el director de la CNA emite otro mensaje dentro del mismo Plan, en el que establece que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se reconoce el valor esencial del recurso como elemento estratégico para atender las necesidades básicas de la población e impulsar el desarrollo de las actividades económicas en un marco en el que se antepone como requisito fundamental el cuidado y la preservación del medio ambiente.

A pesar de considerar que el agua es un asunto estratégico de seguridad nacional, la perspectiva respecto a la relación del recurso con la población es la de una necesidad básica y pareciera que jerárquicamente se encuentra a la

par del desarrollo económico. Que el agua sea considerada un recurso estratégico es una determinación que posee cierta obviedad, ya que su utilización racional y adecuada en todos los sectores que la requieren debe basarse en una planeación puntillosa que permita generar el bienestar social y el desarrollo del país en todos los niveles, pero el concepto de seguridad nacional implica una mayor responsabilidad en términos de cuidado, resguardo, ahorro y previsión, a lo cual deberían recaer necesariamente determinadas prioridades en el abastecimiento y usos del recurso, pues el afirmar simplemente que el agua representa un asunto de seguridad nacional no aclara los motivos de dicha consideración ni determina los fines prioritarios en los que se han de concentrar las acciones de la política hidráulica.

En opinión de Jorge Chabat, cualquier tema puede constituir potencialmente un asunto de seguridad nacional, no se trata de asuntos por tema, sino por grado, por lo que si dentro de un tema determinado se presenta una crisis que llegue a amenazar la gobernabilidad democrática y el problema no puede ser resuelto por las instituciones establecidas legalmente en el país, teniéndose que recurrir a medidas de emergencia, se trata de un asunto de seguridad nacional.¹³⁸ Por su parte, Ana María Salazar Slack señala la conveniencia de usar el término para denotar un énfasis o prioridad dentro de las estrategias del Estado, sin embargo, se trata de una definición de grados donde la seguridad nacional debe de considerarse como un proceso en el que el Estado junto con la sociedad, de una forma u otra, puede darle prioridad a aquellas amenazas que de no atacarse puedan causar alguna de las siguientes consecuencias:

- 1) Que se acabe el Estado democrático.
- 2) Que mueran un número importante de mexicanos.
- 3) Que impacte enormemente la calidad de vida de los mexicanos.¹³⁹

En ese sentido, podríamos concluir que es acertado considerar al agua como un elemento estratégico y de seguridad nacional, porque al existir una crisis del recurso, su carencia puede impactar, en gran medida, la calidad de vida de los mexicanos y hasta causar la muerte de muchos de ellos. La Comisión de Desarrollo Sustentable de la ONU ha determinado que los recursos hidrológicos en México se encuentran sujetos a una presión moderada, donde el cuadro de clasificación responde a los siguientes criterios: menos del

¹³⁸ Cfr. Canal del Congreso, Seguridad nacional. http://www.canaldelcongreso.gob.mx/articla.php3?id_article=1276, 23 de marzo de 2006.

¹³⁹ *Idem*.

10% de recursos disponibles utilizados corresponden a una categoría de baja presión, del 10 al 20% existe presión moderada, del 20 al 40% presión media alta, y del 40% en adelante la presión es considerada como alta y de atención urgente. De lo anterior se desprende que aun cuando la presión de los recursos en el país es moderada, existe, y esto es más claro si se toma en cuenta el alto grado de contaminación y sobreexplotación de los cuerpos de agua nacionales, pues, no obstante las regulaciones en materia de contaminantes y calidad del agua, el gobierno ha reconocido que la mayoría de los cuerpos de agua superficiales reciben descargas de aguas residuales sin tratamiento, no sólo de tipo industrial, agrícola o pecuario, sino también de tipo doméstico, lo que ha ocasionado diversos y variables grados de contaminación en las aguas, limitando su uso directo.¹⁴⁰

Se estima que sólo el 5% de los cuerpos de agua en el país presentan excelente calidad, aunque para su abastecimiento y consumo, de cualquier forma, resulta necesario implementar procesos de potabilización o desinfección en cumplimiento de las normas técnicas oficiales que regulan y especifican la calidad que debe tener el agua potable.

Para Blanca Alicia Mendoza, directora jurídica de la CNA, la seguridad nacional en materia de agua se refiere a "...la preservación del líquido y el derecho a su acceso por parte de la colectividad. El agua no sólo se debe entender como un recurso natural para resolver las necesidades. La Constitución establece que tiene un valor económico y debe ser utilizada y cuidada para que cada uno de los mexicanos realice sus actividades productivas".¹⁴¹

Para Roberto Constantino, especialista en asuntos del agua, este problema representa, efectivamente, un aspecto de seguridad nacional, porque en el mediano plazo podría implicar la desaparición de muchas prácticas sociales conocidas actualmente, ya que la falta de disponibilidad del agua representa una amenaza a la estabilidad social, y en México no se cuenta con recursos hídricos en abundancia.¹⁴²

Sin embargo, el hecho de que el agua sea considerada como un asunto de seguridad nacional ha representado diversas críticas para el gobierno mexicano, pues no se entiende que otorgándole tan alta prioridad e importancia

¹⁴⁰ Programa Nacional Hidráulico 2001–2006. <http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Directorio/Busqueda.aspx?id=programa%20nacional%20hidraulico>, 5 de diciembre de 2005.

¹⁴¹ Enciso, Angélica, "Agua y seguridad nacional", *La Jornada*, edición especial: *Agua*, México, 2006, p. 38.

¹⁴² Canal del Congreso, *op. cit.*, nota 138, 13 de diciembre de 2005.

al sector, las políticas de gestión y manejo del agua sean desde la década de los años noventa cada vez menos restrictivas para la participación privada ni por qué las reservas de bosques sólo recibieron en 2006, 1,900 millones de pesos, equivalentes a .11% de la iniciativa gubernamental del presupuesto federal, cuando en 2005, la CNA contó 18,600 millones de pesos, y en 2006 la iniciativa del gobierno consideró brindarle sólo 11,000 millones.¹⁴³

III. EL PLAN NACIONAL HIDRÁULICO, LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA Y LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LOS RECURSOS HÍDRICOS

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece las políticas sociales y económicas a seguirse con el objetivo de llegar a 2025 con un país cuya población goce de una alta calidad de vida con un medio ambiente sano e igualdad de oportunidades para todos. Dentro dicho Plan se elaboró el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con el objetivo de impulsar la transición hacia un desarrollo sustentable. Dentro de este Programa se establecieron los principios estratégicos del sector hidráulico.

Los principios rectores del Plan Nacional Hidráulico 2001-2006 son los siguientes:

- 1) El desarrollo del país debe darse en un marco de sustentabilidad.
- 2) El agua es un recurso estratégico y de seguridad nacional.
- 3) La unidad básica para la administración del agua es la cuenca hidrológica, ya que es la forma natural de ocurrencia del ciclo hidrológico.
- 4) El manejo de los recursos naturales debe de ser integrado.
- 5) Las decisiones se toman con la participación de los usuarios al nivel local, en función de la problemática a resolver.

Dentro de dicho Plan se articulan seis estrategias para enfrentar las cuestiones relacionadas con el agua:

- 1) Se alcanzará el uso eficiente del agua en la producción agrícola.
- 2) Se propiciará la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.¹⁴⁴

¹⁴³ Enciso, Angélica, "Drástica baja en los fondos destinados a proteger las reservas de bosques y agua", *La Jornada*, 9 de septiembre de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.

¹⁴⁴ En este tema en particular se consideró adecuado incluir los lineamientos estratégicos a seguirse para cumplir con la meta del 2o. punto.

Para lograr esta meta en específico, se contemplan las siguientes acciones:

- Fomentar el desarrollo de organismos operadores capaces de proporcionar los servicios en forma autosustentable.
 - Apoyar a las autoridades locales y estatales para la consolidación de las empresas (públicas, privadas o mixtas) encargadas de proporcionar los servicios mediante el fomento de una mayor autonomía técnica, administrativa y financiera.
 - La inversión necesaria para abatir los rezagos existentes y satisfacer nuevas demandas tendrá que provenir, crecientemente, del pago por parte de los usuarios de los servicios.
 - Se analizarán esquemas que fomenten el pago de derechos por parte de los organismos operadores, promoviendo que estos recursos regresen al mismo sector, con el fin de mejorar su eficiencia y su infraestructura.
- 3) Se deberá lograr el manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.
 - 4) Se promoverá el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico.
 - 5) Se consolidará la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua y la promoción de la cultura de su buen uso.
 - 6) Se buscará disminuir los riesgos y atender los efectos de inundaciones y sequías.

De lo anterior podemos observar que sólo el segundo punto se refiere al acceso a los servicios de agua potable y saneamiento, y las líneas estratégicas de consecución se refieren más a los términos económicos con que han de operar los organismos de agua que a verdaderos compromisos de ampliación de redes, distribución adecuada del recurso o ayuda en el pago de los servicios a los sectores de la población. Y es que sin el reconocimiento del derecho al agua, es difícil que los lineamientos se centren en las personas y su relación directa con el recurso.

El objetivo 4 se destina a promover el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico, en el desarrollo del precepto correspondiente se observa que “se buscará también inducir el incremento, la eficiencia comercial de los organismos y la implementación de mecanismos que permitan suspender el servicio a quien no pague”.¹⁴⁵ Este punto se encuentra

¹⁴⁵ Programa Nacional Hidráulico 2001-2006, documento “Nuestro compromiso”, p. 97. http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Publicaciones/PNH0106/Nuestro_Compromiso.pdf, 5 de diciembre de 2005.

relacionado con lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley General de Salud, en el que se prohíben los cortes de abastecimiento de agua, “salvo en los casos que determinen las disposiciones aplicables”.¹⁴⁶

Este asunto genera una gran polémica, en principio porque antes se prohibían este tipo de cortes por cuestiones sociales, y ahora porque más allá de la cuestión social, los cortes de agua representan un gran problema de salud pública y ambiental, ya que las condiciones actuales de los sistemas de conducción y distribución de agua son tales que al existir tuberías secas, éstas se convierten en importantes focos de contaminación del agua que aparecen en cuanto se da la reincorporación de los flujos de abastecimiento. En este caso, habría que preguntarse qué es más importante: la salud y el bienestar de las personas o el pago por el servicio público. Conforme a la Observación General núm. 15, en la suspensión de los servicios por causa de adeudos hay que tomar en cuenta la capacidad de pago de los usuarios.

Es importante mencionar que el Plan Hidráulico, así como el Plan Nacional de Desarrollo para el mismo periodo han sido objeto de diversas críticas, fundamentalmente, debido a que en sus principios rectores no predomina la consecución de beneficios de tipo social para la población. “El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se basa en la economía de oportunidades, donde la actividad financiera internacional y la inversión extranjera son los motores del cambio. El gobierno profundiza la desregulación y simplificación administrativa para asegurar la inversión”.¹⁴⁷

La Ley de Aguas Nacionales contiene también diversos principios que articulan la política hídrica del país, entre los cuales se menciona 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; particularmente, la atención especial para la población marginada y menos favorecida económicamente.

Sin embargo, en México no se ha cumplido la meta de dar acceso a toda la población a los servicios debidos de agua potable y saneamiento, no obstante, el gobierno aduce haber cumplido ya hace tiempo con los Objetivos del Milenio, ya que más de la mitad de la población goza de dichos servicios. Conforme a los datos de la publicación *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento 2006*, al 31 de diciembre de ese año, 10.5 mi-

¹⁴⁶ Ley General de Salud, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 1984.

¹⁴⁷ Castillo, Antonio, “Agua, otra soberanía que pierde México”, *Ojarasca, Suplemento Mensual en La Jornada*, México, núm. 68, diciembre de 2002. <http://www.jornada.unam.mx/2002/12/16/oja68-agua.html>, 19 de enero de 2006.

llones de personas carecen de agua potable y 14.1 millones de alcantarillado, esto es 10.5% y 14.1% de la población del país, respectivamente,¹⁴⁸ aunque en diversas fuentes los datos cambian al apuntar que 12 millones de personas carecen del servicio de agua potable y de 22 millones a 26 millones no cuentan con alcantarillado.

Para el gobierno, los problemas en la distribución del agua se ubican en la proliferación del desarrollo y concentración de la riqueza en zonas urbanas en detrimento de las rurales, aparte de que las tasas de mayor crecimiento se encuentran en las áreas geográficas del norte y del centro del país, que, a su vez, son las que cuentan con menos disponibilidad en materia de agua, no sólo porque a mayor población y actividad económica exista mayor demanda, sino porque geográficamente las más grandes reservas hídricas del país se encuentran en la zona sur. Sin embargo, corresponden al gobierno las facultades y obligaciones de regular sobre desarrollo sustentable, organización urbanística y demás aspectos relacionados con la adecuada distribución del agua; sobre todo, porque, precisamente, los habitantes más pobres de las zonas del sur —donde más agua hay— son quienes menos agua tienen y quienes más pagan por ella, pero la visión gubernamental parece estar más enfocada en cómo costear el transporte o bombeo del líquido de las zonas del sur a las áreas del norte, donde prolifera el desarrollo económico.

La población, la actividad económica y las mayores tasas de crecimiento se concentran en el centro, norte y noroeste del país, donde la disponibilidad del agua per cápita alcanza valores cercanos a los 2 000 m³/hab/año, valor internacionalmente considerado como peligrosamente bajo. Esta situación comienza a generar problemas de suministro, sobretudo en periodos de sequía.¹⁴⁹

En el sur existe un mayor grado de marginación por entidad federativa, siendo los más afectados los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, donde las coberturas de agua potable, alcantarillado y saneamiento son inferiores a la media nacional, y son las zonas más marginadas aquellas que constituyen asentamientos pequeños en donde se concentra una proporción de población municipal baja y no existen economías de escala en la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

¹⁴⁸ Comisión Nacional del Agua, “Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento 2006”. <http://www.cna.gob.mx/eCNA/Español/Publicaciones/Subsector2006/Subsector2006-2.pdf>, 4 de agosto de 2006.

¹⁴⁹ Plan Nacional Hidráulico 2001-2006.

Es preciso señalar que conforme a los datos del Plan Nacional Hidráulico, en las zonas rurales las coberturas de agua potable y alcantarillado correspondían a 68% y 36.7%, respectivamente, lo cual indica que los niveles de saneamiento son realmente bajos.¹⁵⁰

Por otra parte, mientras la agricultura utiliza el 78% de la extracción del recurso, el uso público urbano representa sólo el 12%, sin embargo, la eficiencia de los procesos agrícolas respecto al agua se estima en sólo el 46%. En zonas rurales se pierde el 60% del líquido utilizado y en los centros urbanos el 40%.

En el ámbito de la industria, aunque se estima que el promedio de agua utilizado por el sector es relativamente bajo, se ha originado una fuerte competencia con los demás usuarios existentes por la utilización del recurso, pero trasciende el tema de la contaminación de las fuentes y cuerpos de agua, ya que la industria utiliza alrededor de 6 km³/año y descarga un aproximado de 5.36 km³/año de aguas residuales; el gobierno establece que “el tratamiento de aguas residuales industriales, condicionado por las inversiones iniciales requeridas, se ha visto postergado por la falta de liquidez de algunas empresas, y al igual que en el caso del uso público urbano, las condiciones financieras hacen ver como un gasto oneroso el tratamiento de descargas que no serán reutilizadas”.¹⁵¹

Así, aun cuando falten recursos para el tratamiento de aguas residuales, se deben encontrar los mecanismos que permitan la reutilización de las aguas y su tratamiento para evitar la contaminación de cuerpos de agua y así lograr el uso sustentable e integral de los recursos hídricos sin causar daños al medio ambiente. Por esta causa, entre otras, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C. (CEMDA) ha reaccionado al 6o. Informe de Gobierno del Ejecutivo, manifestando que el tema medioambiental ha sido supeditado al ámbito económico, dejándose de lado la sustentabilidad, ya que todos los referentes que en dicho informe se hacen al medio ambiente versan sobre inversión, crecimiento y desarrollo y ninguno sobre la conservación de los recursos. La asociación considera que para que el desarrollo pueda ser sustentable es necesario que sea económicamente viable y que genere el beneficio social y ambiental, cuestiones que se han dejado de lado.

Mientras se concibe al agua como un aspecto estratégico de seguridad nacional y en el discurso inaugural del Foro Mundial del Agua, el entonces presidente, Fox, afirmó que el agua es un derecho, no se encuentran dispo-

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ *Idem.*

siciones dentro del ordenamiento federal que así lo indiquen o que se dirijan específicamente a la consecución de esta meta; el énfasis de la importancia del agua para el sector económico supera las alusiones respecto al derecho de las personas en la materia. Se acusa que la prioridad gubernamental no ha sido el garantizar a la población el acceso al líquido, y en la medida que esta situación prevalezca habrá muchísimos conflictos sociales como los que ya se asoman en la delegación Iztapalapa, del Distrito Federal, en la comunidad mazahua del Estado de México, en el distrito de riego 025 en Chihuahua, y en muchas regiones del país.

Especialistas en la materia afirman que el problema es grave y complejo, debido, entre otros factores, a la calidad del agua potable en los sistemas de distribución, pues gran parte de las plantas purificadoras en el país no funcionan adecuadamente, lo que provoca que el líquido se contamine en redes de conducción, cisternas y tinacos; el desperdicio del recurso en los mismos sistemas de abastecimiento, como sucede, por ejemplo, en el estado de Puebla, donde se pierde el 35% del recurso, además de que en el valle de México, Toluca, Guadalajara, Tijuana, Veracruz y León se registran porcentajes de desperdicio similares. Entre otros problemas se asoman también la sobreexplotación de acuíferos; el alto grado de contaminación presentado en las cuencas hidrográficas nacionales; el azolve en al menos la mitad de las presas del país; el desperdicio del recurso en el ámbito agrícola; las tarifaciones inadecuadas de los servicios de agua y el alto grado de comercialización del recurso, ya que a veces cuesta más un litro de agua embotellada que uno de leche.¹⁵²

Conforme a la CNA, 104 de los 653 mantos acuíferos del país están sobreexplotados, y en ellos se concentra más del 50% de consumo de agua nacional. Se acusa al gobierno mexicano de no haber aplicado políticas verdaderamente ecológicas y de haberse regido por imperativos de carácter económico y político, originando modelos de gestión que han derivado en la sobreexplotación de los recursos y una ausencia total de planeación tanto urbana como industrial, lo cual agrava el problema medioambiental.

Por otra parte, se denuncia que el gobierno ha controlado los recursos naturales, en especial los hídricos, de tal manera que ha dejado de lado la consideración respecto a los derechos y necesidades de los pueblos indígenas sobre el agua. Así, cabe mencionar lo establecido en los artículos 56 bis y 57 de la Ley de Aguas Nacionales, en los que se determina que en los casos que

¹⁵² Cfr. Restrepo, Iván, “El problema del agua en 10 datos”, *La Jornada*, lunes 21 de marzo de 2005.

ejidatarios o comuneros transmitan la titularidad de la tierra conforme a lo establecido en la ley, podrán también transmitir sus derechos de agua, y que al transmitirse el dominio de tierras ejidales o de uso común, o se aporte el usufructo de parcelas a sociedades civiles o mercantiles, en los términos de la Ley Agraria, los adquirentes conservarán los derechos sobre la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas correspondientes.

Conforme a la opinión de Fernando González Villarreal, miembro fundador de la CNA, la gobernabilidad hídrica se refiere a la capacidad de los países para organizar el desarrollo sustentable del agua, e incluye la habilidad para diseñar una política hidráulica aceptable para los diversos sectores de la sociedad, la existencia de leyes y reglamentos consistentes con una política definida, una instrumentación efectiva mediante instituciones, así como organizaciones de usuarios autorregulables; un sistema que, en verdad, incluya a todos los sectores sociales se conformaría por el gobierno, los actores privados, la sociedad civil, el medio académico, organismos de usuarios y consumidores, por lo que en el país se requiere una nueva visión que tenga un enfoque distinto sobre los recursos hídricos en la que se redistribuyan funciones y responsabilidades para lograr una verdadera seguridad hidráulica, una mejoría en los servicios y la sustentabilidad del recurso.¹⁵³

Por su parte, Sergio Manuel Alcocer Martínez de Castro, director del Instituto de Ingeniería de la UNAM, reitera la no existencia de una agenda integral de políticas públicas en materia de agua, y considera que el Plan Hidráulico Nacional debe de contener un apartado en el que se contemple la manera de incorporar la investigación y el desarrollo tecnológico a la materia del agua para poder resolver integralmente los problemas relacionados con el recurso.¹⁵⁴

Iván Restrepo menciona que todas las autoridades relacionadas con los recursos hídricos durante años han reiterado que los problemas de abasto de agua son pasajeros, y, sin embargo, la realidad nos muestra que el agua falta, o bien no alcanza a satisfacer las necesidades de cientos de miles de hogares: “Se trata del enésimo anuncio de una crisis gestada durante décadas de irresponsabilidad oficial y falta de conciencia pública sobre la necesidad de utilizar racionalmente un bien público escaso”.¹⁵⁵

¹⁵³ Cfr. “Necesaria, una autoridad real que coordine el desarrollo hidrológico en el país”, *La Jornada*, edición especial: *Agua*, México, 2005, p. 231.

¹⁵⁴ Cfr. “No existe una agenda integral de políticas públicas en materia de agua: Alcocer Martínez”, *La Jornada*, edición especial: *Agua*, México, 2005 p. 230.

¹⁵⁵ Iván Restrepo, “Desajustes y carencias, herencia común”, *La Jornada*, 11 de julio de 2005.

IV. LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN MÉXICO

Un aspecto que cobra relevancia dentro del debate del derecho al agua es la participación del sector privado en las inversiones de los sistemas de operación de agua potable y saneamiento. No puede inferirse que la sola participación privada implique un óbice para el reconocimiento de este derecho, sin embargo, es importante recordar que los grupos que reivindican el reconocimiento del derecho al agua han encontrado dificultades para ello, en muchos casos debido a la operación de los servicios de agua por parte de empresas transnacionales, como en los casos de Cochabamba, Bolivia y Uruguay. No obstante, es preciso señalar que la participación del sector privado en las inversiones, aun cuando influye en la gestión de los recursos hídricos, no es un factor determinante en el reconocimiento del derecho al agua.

El artículo 20 de la Ley de Aguas Nacionales determina que de conformidad con el carácter público del agua, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de la nación se realizará mediante concesión o asignación otorgada por el Ejecutivo a través de la CNA, por medio de los organismos de cuenca o directamente por dicha Comisión. La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se realiza mediante una concesión, y tratándose de la prestación de servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, la explotación, uso o aprovechamiento será mediante asignación, cuyos derechos no podrán ser objeto de transmisión, y se registrará por las mismas disposiciones de la concesión, salvo en la transmisión de derechos, considerándose concesionario al asignatario para efectos legales.

En el artículo 22 se establece que en materia de concesiones y asignaciones de aguas nacionales se dará preferencia a los usos domésticos y públicos del agua, sobre cualquier otro uso; y en el artículo 24 se contemplan los términos para las concesiones y asignaciones, las cuales no serán menores de 5 ni mayores de 30 años, pudiendo ser prorrogadas hasta por un término igual al concedido inicialmente, lo cual nos lleva a la posibilidad de que existan concesiones de hasta 60 años de duración.

En México se encuentra en operación el Programa para la Modernización de los Prestadores del Servicio de Agua y Saneamiento (Promagua) que forma parte del Fondo de Financiamiento para la Infraestructura (Finfra) y proporciona crédito a los municipios que actualicen y expandan sus sistemas

de abastecimiento de agua potable mediante la apertura a empresas privadas, otorgando concesiones por plazos de entre 5 y 50 años. Este Programa ha sido duramente cuestionado, porque a juicio de diversos sectores las empresas privadas no han demostrado invertir sus ganancias en el mejoramiento de las redes de suministro, sino en su expansión corporativa mediante el alza de tarifas. Este Programa comenzó a operar por medio de un préstamo de 250 millones de dólares otorgados por el Banco Mundial.

Distintos estudios a nivel mundial ya han demostrado que la gestión del recurso por parte de sistemas operadores privados no ha significado, necesariamente, una mejoría en la distribución del recurso, y dentro de países subdesarrollados, muchas veces, han funcionado en detrimento de los derechos de las personas.¹⁵⁶ Organizaciones no gubernamentales han denunciado que mediante este Programa los organismos operadores de servicios han dejado de ser públicos para convertirse en empresas privadas, quedando en manos de las empresas transnacionales; esto en el ámbito urbano, mientras que respecto al rural, manifiestan que se concede el uso de los registros particulares de los pozos a ramas industriales altamente consumidoras del líquido, como refresqueras, alimenticias, automotrices y químicas, entre otras. Se quejan de que Promagua vincula a los municipios con las corporaciones y las financiadoras internacionales, y el gobierno federal permite dicho vínculo entre municipios y empresas, el Programa ha sido considerado como el proyecto base de promoción a la privatización del sector.

No obstante lo anterior, el gobierno ha considerado que debido a las deficiencias en el cumplimiento de los objetivos de los prestadores de los servicios de agua y saneamiento, como la cobertura misma de los servicios, los bajos niveles de recaudación de pagos por parte de los usuarios y el endeudamiento de los operadores, la carencia de recursos económicos, la falta de continuidad en los servicios, la falla en la gestión a largo plazo y la inexistencia de un marco jurídico adecuado para el ordenamiento del sector, entre otras causas, era necesaria la creación del Programa con el fin de atraer inversiones al área, reducir el número de personas que no tienen acceso a los servicios de agua potable y saneamiento, así como lograr una mayor eficiencia al interior de los organismos operadores.

De manera general, el documento de la CNA en el que se describe el funcionamiento del Programa establece que: “Se plantea fortalecer a los or-

¹⁵⁶ David Hall y Emanuelle Lobina, *op. cit.*, nota 132.

ganismos con la participación del sector privado, así como optimizar la utilización de los recursos públicos que se asignan a este tipo de inversiones”.¹⁵⁷

Se intenta que el Programa funcione como una fuente adicional de recursos que condiciona a los organismos operadores a un cambio estructural, con el fin de “fundamentar la consolidación de los organismos operadores de agua, impulsar su eficiencia física y comercial, facilitar acceso a tecnología de punta, fomentar el alcance de la autosuficiencia, promover el cuidado al medio ambiente con proyectos de saneamiento preferentemente ligados al rehúso de aguas residuales”.

Sin embargo, el proyecto está destinado sólo para organismos operadores que atiendan localidades de más de más de 50 mil habitantes, por lo que las zonas pequeñas, como las rurales, en donde existe un elevado índice de carencia de servicios de agua potable y saneamiento no se verán beneficiados con este Programa, cumpliéndose las conclusiones de los estudios en los que se indica que las inversiones del sector privado en la materia se limitan a beneficiar a grupos que poseen ciertos privilegios económicos, marginando a los que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Entre las ventajas que la participación del sector privado ha de aportar a los organismos operadores de agua se señala que la capacidad técnica aumentará la eficiencia de los sistemas, la calidad de los servicios y la racionalidad económica, que se asegurará la continuidad en la gestión de servicios, así como todas las funciones técnicas, administrativas, de planeación, ejecución y control, que con la implementación del Programa serán ajenas a cambios de tipo político, proporcionando una mayor agilidad en cuanto a la toma de decisiones y asignación de recursos, permitiendo distinguir entre funciones de autoridad y regulación de las de administración y gestión.

Se establecen dos tipos de contratos de prestación de servicios: el parcial y el integral; en el primero, el organismo operador tendrá una relación contractual con la empresa privada para que asuma la responsabilidad de la operación y el mantenimiento parcial del sistema, incluidas algunas inversiones, dependiendo de las bases de licitación del sistema; y, en el segundo, el organismo operador establece una relación contractual con la empresa privada en la que ésta asume la responsabilidad de la administración, operación y mantenimiento total del sistema, así como, parcialmente, el riesgo

¹⁵⁷ Comisión Nacional del Agua, Programa para la modernización de los organismos operadores de agua potable, diciembre de 2002. <http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Programas/Proma/Proma.doc>, 17 de enero de 2006.

comercial, siendo el organismo el dueño de los activos, aparte de tener la decisión sobre los incrementos tarifarios.

Se aclara que en ninguna de las dos relaciones contractuales la empresa privada tiene relaciones legales directas con el usuario, actuará por cuenta y orden de la autoridad pública, lo que sin duda es determinante para el control y supervisión de las actividades de las empresas y opera en beneficio de la población.

En los títulos de concesión, la empresa privada tiene la responsabilidad total de los servicios, esto incluye funciones de operación, mantenimiento, administración de inversiones para la ampliación de coberturas y decisiones de carácter técnico y administrativo. En esta modalidad la relación comercial y jurídica es entre el usuario y el concesionario, ya que éste es el responsable directo de la prestación del servicio, cobrándolo directamente a los usuarios, bajo la aplicación de esquemas tarifarios pactados en el título de la concesión; es en estos casos en los que tienen que existir mayores facultades de vigilancia y supervisión por parte del Estado.

La empresa mixta es la modalidad en la que el organismo operador conjuntamente con la empresa invierten formando una nueva empresa que será responsable de la prestación de los servicios, normalmente bajo un esquema de concesión; permitiendo una representación de los intereses de la autoridad pública y manteniendo una participación transparente y activa de los socios. La participación del sector privado puede ser mayor o menor, dependiendo del marco jurídico que se aplique. Para la creación de la empresa mixta es necesaria una licitación pública.

Para tener acceso al programa, los organismos operadores y las autoridades tanto estatales como municipales deben de firmar un convenio con la CNA y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), en el que afirmen aceptar la participación del sector privado y, “en su caso”, se comprometen a modificar su marco jurídico para que dicha participación sea factible, además de ejecutar ciertas acciones que implican un cambio estructural para dar continuidad a las acciones establecidas en un estudio de diagnóstico y planeación integral previo, implementar un marco legal para otorgar seguridad jurídica a las partes, así como establecer un marco de adecuación de tarifas que aseguren la autosuficiencia financiera, la recuperación de los gastos de los organismos operadores y la protección de los intereses de los usuarios y además las legislaciones locales permitan a los organismos operadores la autonomía tarifaria.

Dentro del marco de adecuación de tarifas resulta indispensable, como lo dice el Programa, tener en cuenta la protección de los intereses de los

usuarios; sin embargo, no hay que perder de vista que un sistema de tarifas en el que se asegure la autosuficiencia financiera y la recuperación total de costos para los organismos operadores, en ocasiones, implica tarifas demasiado altas que pueden impactar la calidad de vida de algunos sectores de la población y en estos casos resulta necesario otorgar otro tipo de ayudas a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Para esta última cuestión se menciona que, a manera de apoyo, la CNA tiene una propuesta de ley estatal que permite resolver algunas de las condiciones del cambio estructural para fomentar la participación privada con reglas claras, entre otras cuestiones. Esta propuesta de ley estatal, si bien puede ayudar a las autoridades de las entidades a clarificar algunas de las cuestiones a regularse, también puede constituir una cierta restricción a las políticas estatales y reducir las libertades de sus autoridades, así como una limitación a la descentralización en materia de agua, en el caso de que los Estados se adhieran a dichas disposiciones sin discutir la propuesta específica a nivel local conforme a su realidad e intereses.

Una vez celebrado dicho convenio, empresas consultoras especializadas en la gestión de organismos operadores de agua realizarán el estudio de diagnóstico y planeación a largo plazo sobre los requerimientos y retos del organismo, dependiendo de los resultados de dicho estudio se determinarán tres programas: uno sobre la inversión para el incremento de la eficiencia, otro sobre coberturas y uno más sobre la determinación de la modalidad de participación del sector privado. Conforme a los niveles de eficiencia, el nivel de cobertura y requerimientos de inversión que obtengan como resultado del estudio, los organismos podrán participar en alguna de las fases del Programa.

En la fase I se establece que dependiendo del nivel de eficiencia del organismo operador y la modalidad de participación privada se podrán allegar de los recursos del Programa de la siguiente manera: a menor eficiencia, mayores recursos; el porcentaje de aportación obtenida debe aplicarse al programa de inversión de corto plazo de 3 años, para aumentar la eficiencia.

Asimismo, se determina que para asegurar que los recursos a fondo perdido no van dirigidos a subsidiar ineficiencias del organismo ni el uso irracional del agua con tarifas artificialmente bajas, los operadores deberán obtener autorización de una estructura tarifaria que cobre al menos los costos de operación y mantenimiento, y establecer claramente en los contratos los compromisos relativos al incremento de eficiencias.

Para entrar a la fase II, todos los organismos deben de contar con un estudio de evaluación social que haya arrojado resultados positivos. Para obtener apo-

Los organismos que cuenten con una eficiencia global del 45% en adelante podrán obtener recursos a fondo perdido; aquellos que tengan una eficiencia del 60% podrán obtener recursos a fondo perdido de hasta un 20% en agua potable y 40% en saneamiento, sin que sea necesaria la participación del sector privado, si se cumplen con el resto de las condiciones establecidas en el Programa.

Los recursos federales se obtienen por medio de aportaciones del Fondo de Inversión en Infraestructura con capital subordinado y aportaciones a fondo perdido de la CNA. Los organismos operadores deberán estar al corriente en los pagos de derechos por explotación o aprovechamiento de aguas nacionales, o de cuerpos receptores de descargas de aguas residuales para acceder al Programa, y si antes de la definición del programa de participación privada no cuentan con tarifas que correspondan a los costos reales, deberán estructurar un sistema tarifario en función de los mismos, esto es, que la distribución del precio del agua permita cubrir como mínimo costos de operación, mantenimiento, administración y tratamiento de aguas residuales conforme a la capacidad de pago de los diferentes estratos sociales de la localidad, clasificados por rangos de consumo y usos del agua.

En este contexto, las distintas tarifificaciones en función de la capacidad de pago de los diferentes grupos sociales y su clasificación por rangos de consumo y usos del agua es una de las opciones más buscadas para hacer frente a los problemas relacionados con el recurso, actualmente en el país no se ha logrado definir un sistema integral que parta de esta pauta tarifaria, lo que sin duda equivaldría a contar con un sistema más justo de gestión y cobro por los servicios de agua potable y saneamiento.

Por último, se establece que todos los organismos operadores que hayan cumplido con los requisitos del Programa podrán ingresar a la fase I, sin que eso implique un compromiso por parte de la CNA y Finfra para acceder a los recursos a fondo perdido de la fase II.

Además, la CNA ha implementado otros programas en este ámbito, como el Programa demostrativo de desarrollo institucional en agua potable y saneamiento (Proddi) y el Programa de asistencia técnica para la modernización del subsector (PATME); el primero, financiado de manera parcial por el Banco Interamericano de Desarrollo, apoya los procesos de modernización del subsector de agua potable y saneamiento con el objetivo de promover la autonomía administrativa de los organismos operadores, fomentar su eficiencia operativa y desarrollar la equidad en el acceso al servicio; mientras que para la operación del segundo se solicitó un préstamo de 25 millones de

dólares al Banco Mundial y sus objetivos son mejorar la calidad de los servicios, la eficiencia operativa y la recaudación de los organismos operadores con la finalidad de lograr modelos exitosos de administración que puedan ser reproducidos a nivel mundial.¹⁵⁸ Sin embargo, es de resaltarse que ya en México, en Monterrey, Nuevo León, opera una empresa pública que posee el más alto índice de cobertura en América Latina y es reconocida internacionalmente por su eficiencia, por lo que sería conveniente reproducir este modelo público en más lugares del país.

Actualmente son muchos los organismos operadores del sistema de agua potable y saneamiento que en el país se han abierto al capital privado, lo cual, aparte de causar críticas al gobierno respecto a la visión empresarial de operación de los mismos, ha sido objeto de cuestionamientos en torno a que los nuevos participantes forman parte de empresas constructoras y grandes bancos en el ámbito nacional y compañías trasnacionales, dejando fuera a pequeñas empresas locales y sin haberse tomado en cuenta la opinión de los ciudadanos en la implementación de este tipo de decisiones.

El estudio de Gerold Schmidt, sobre los cambios legales e institucionales hacia la privatización del agua en México, concluye que la generalidad de la participación del sector privado en materia de agua potable y saneamiento en el país no ha asumido el cumplimiento total de las estipulaciones incluidas en los contratos de concesión, que los servicios otorgados no implican una mejoría en la prestación de los mismos y sí un incremento en las tarifas cobradas por ellos, además de que no ha habido interés por invertir en los organismos operadores de las comunidades pequeñas.¹⁵⁹

V. POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁREA DE SANEAMIENTO

En el ámbito de las políticas públicas de acceso al agua potable y saneamiento, dentro del programa Microrregiones, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) ha adoptado el concepto de “Bandera blanca”, para describir las condiciones alcanzadas dentro de las comunidades, respecto a una determinada acción de desarrollo como el suministro de energía eléctrica o agua, las vías de comunicación, los servicios educativos, de telefonía, salud, piso, saneamiento, impulso a la actividad productiva, etcétera.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Comisión Nacional del Agua, *op. cit.*, nota 148.

¹⁵⁹ Schmidt, Gerold, *op. cit.*, nota 134, p. 28.

¹⁶⁰ Secretaría de Desarrollo Social, programa Microrregiones. http://www.sedesol.gob.mx/acciones/manual_microrregiones.htm, 2 de junio de 2006.

El primer paso dentro de las acciones del proyecto Bandera blanca se enfoca a la consecución del calificativo bandera blanca de piso firme, cuyo objetivo es evitar la propagación de enfermedades infecto-contagiosas mediante la eliminación de los pisos de tierra en los hogares y la mejora de las condiciones generales de salubridad. A partir del logro de esta meta se establecen otros estándares a cumplir en cuanto al resto de los servicios públicos, y se desarrollan otro tipo de programas, como el de Bandera de saneamiento dirigido a que las comunidades cuenten con salubridad en las viviendas o con la infraestructura necesaria para asegurar el uso y manejo sustentable de las aguas residuales. Para que las acciones de saneamiento puedan ser consideradas como banderas blancas se debe de cumplir un criterio mínimo de aceptación, obtenido a partir de que el 80% de las viviendas de una localidad tengan servicio de letrina del tipo seco, o una vez alcanzado el 100% en la construcción de la red de drenaje y terminado el sistema de tratamiento de aguas residuales.

Sin duda, el programa señalado resulta de utilidad en la obtención de beneficios sociales, así como para lograr una cobertura integral de diversos tipos de servicios públicos; sería ideal conseguir abrirlo para aquellas comunidades en donde las viviendas no cuentan con infraestructura de drenaje ni las calles con alcantarillado, buscando sistemas que se adecuen al desarrollo de las poblaciones y constituyan una mejoría en la salud y la calidad de vida de las personas.

Por su parte, la Comisión Nacional del Agua cuenta con el Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas (APAZU), por medio del cual realiza inversiones en forma descentralizada aportando recursos federales a los gobiernos estatales.¹⁶¹

También, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha implementado una política hidráulica de carácter integral que cubre diferentes necesidades a través de programas de infraestructura hidroagrícola, agua potable, alcantarillado y saneamiento; el objetivo es fomentar el uso eficiente del agua, su abastecimiento con calidad y el saneamiento de las aguas residuales a través de los programas de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas; agua potable y saneamiento en zonas rurales, y agua limpia. Estos programas se enfocan más al desarrollo institucional que al de infraestructura, al recaer la obligación de la prestación de los servicios públicos en responsabilidad de los municipios, como lo dispone el artículo 115 de la Constitución.

¹⁶¹ Comisión Nacional del Agua, *op. cit.*, nota 148.

A pesar de las diversas acciones efectuadas desde las distintas áreas de gobierno y las múltiples disposiciones relacionadas con el agua hace falta dentro del marco jurídico mexicano una política fuerte e integral para hacer llegar agua potable y el saneamiento a toda la población, porque mientras estos servicios esenciales falten en diversas comunidades, la vida de las personas se seguirá viendo impactada, sobre todo en los ámbitos del desarrollo y la salud, porque como ya vimos en el capítulo segundo de este trabajo, los sistemas de saneamiento, alcantarillado y drenaje son tan importantes como el acceso al agua potable para evitar enfermedades infecto-contagiosas relacionadas con el agua.

VI. EL ACCESO AL AGUA POTABLE DESDE LOS DERECHOS A LA SALUD Y A LA ALIMENTACIÓN

Para hablar del acceso al agua potable en México es preciso remitirnos en primera instancia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de la que no se encuentra reconocido este derecho; no obstante, en el capítulo segundo de este trabajo advertimos que el acceso al agua potable puede ser considerado como parte de los derechos a la salud y a la alimentación, por lo que analizaremos las disposiciones relativas a estos derechos dentro de nuestro marco jurídico con el fin de encontrar las regulaciones que tengan que ver directamente con el acceso al agua potable o que coadyuven a su consecución.

La regulación respecto al control y la gestión del agua se enfoca directamente a las cuestiones administrativas, técnicas, económicas o medioambientales, dejando de lado la vital importancia del acceso de los individuos al agua potable; si bien todas las reglamentaciones tienen como fin este propósito, la escasa alusión a este fin debilita las políticas que puedan cumplirlo; como lo menciona Miguel Carbonell, la Ley de Aguas Nacionales no incluye derechos subjetivos articulables frente a la jurisdicción constitucional, y sí, en cambio, permite impugnaciones para cuestiones de la jurisdicción administrativa.¹⁶²

En cuanto a la alimentación, el artículo 4o. de la Constitución, en su párrafo sexto, establece que “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de

¹⁶² Cfr. Carbonell, Miguel, “Notas para el estudio del derecho a la alimentación y el derecho al agua”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LIV, núm. 24, 2004, p. 29.

sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.¹⁶³

De lo anterior se deriva que dentro de la Constitución no se reconoce un derecho a la alimentación a todas las personas, y aunque menciona el tema alimentario en relación con los menores de edad, no se refiere a un “derecho a la alimentación” en sí mismo, sino al derecho de satisfacer las necesidades de “alimentación, salud”, etcétera; es decir, el derecho especificado no es el derecho a la alimentación, sino el derecho a la satisfacción de ciertas necesidades. Lo grave es que en la redacción del artículo se hable de la alimentación, la salud y la educación como necesidades y no como derechos, sin embargo, al estar la educación y la salud reconocidos como derechos fundamentales dentro del texto constitucional, en los artículos 3o. y 4o., párrafo tercero, respectivamente, estos derechos prevalecen por su jerarquía.

La alimentación es considerada como una necesidad y no como un derecho; la protección del derecho a la satisfacción de dicha necesidad debilita su misma protección, en principio, al ser considerada como una necesidad, y porque sólo se hace alusión a los menores de edad, dejando desprotegidas a todas las demás personas respecto a las cuestiones alimentarias en un país donde alrededor de 80 millones de los pocos más de 100 millones que existen en total son pobres; a parte de que descuidar la alimentación de las madres trae aparejado descuidar también los cuidados básicos en la gestación y primeros meses de existencia de los menores.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria del párrafo sexto del artículo 4o. constitucional, establece en su artículo 11, dentro de las obligaciones de madres, padres y de todas las personas que tengan a su cuidado menores de edad, el proporcionarles una vida digna y garantizarles la satisfacción de alimentación, la cual, para efectos de dicho artículo, comprenderá la satisfacción de las necesidades de comida, habitación, educación, vestido, asistencia en caso de enfermedad y recreación.¹⁶⁴ También se establece que las leyes preverán los procedimientos y la asistencia jurídica necesaria para asegurar que los descendientes, tutores y responsables de los menores cumplan con su deber de darles alimentos, estableciéndose en la ley la respectiva responsabilidad penal para quienes incurran en abandono injustificado.

¹⁶³ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 7 de abril de 2000.

¹⁶⁴ Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de mayo de 2000.

Conforme a lo anterior, el término “alimentación” a que se refiere el artículo 4o. constitucional se vuelve aún más débil, pues conforme a lo dispuesto en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el término alimentación parece referirse más a la obligación de dar alimentos dentro de la teoría del derecho civil. Como lo comenta Alicia Carriquiborde, resulta importante establecer los derechos de los menores con relación a sus padres, pero no se establecen los derechos de los niños frente al Estado y a la sociedad.¹⁶⁵

Continuando con la misma Ley, dentro del capítulo VIII, relativo al derecho a la salud, el artículo 28 establece brevemente como parte de ese derecho la promoción de la lactancia materna y el combate a la desnutrición mediante la promoción de una alimentación adecuada, con lo que aun cuando se le da importancia al tema alimenticio, se deja de lado a la alimentación como un derecho específico.

Las consideraciones críticas a esta Ley mencionan que en el texto se omite establecer mecanismos que comprometan el gasto público respecto a los recursos que el Estado ha de destinar al beneficio de la niñez y su desglose específico para las distintas áreas a atender; además, informes de la Organización de Naciones Unidas para la Infancia demuestran que en el medio rural el 42.8% de los menores de 5 años padecen de desnutrición, y el país carece de una política nacional de nutrición.¹⁶⁶ Lo anterior resulta relevante, ya que a pesar de las disposiciones que hablan de la atención a la alimentación de los menores, al no existir una política generalizada, dichas normas pueden perderse en el entramado jurídico y carecer de efectividad.

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en su artículo 5o., contempla como objetivo garantizar a los adultos mayores diversos derechos, entre ellos el acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral. Existe un cuidado especial en el entramado de las leyes secundarias para la protección de las personas de edad avanzada respecto a su alimentación, pero otra vez la cuestión alimentaria es considerada como una necesidad y no como un derecho.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Cfr. Carriquiborde, Alicia, “Exigibilidad del derecho humano a alimentarse”, en Cantón, Octavio y Corcuera, Santiago (coords.), *Derechos económicos, sociales y culturales, ensayos y materiales*, México, Porrúa-UIA, 2004, p. 231.

¹⁶⁶ Cfr. Red por los derechos de la infancia. http://www.derechosinfancia.org.mx/Legislación/leg_agenda_leg.htm, 17 de enero de 2006.

¹⁶⁷ Cfr. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 2002.

La Ley de Asistencia Social, en su artículo 4o., establece que tienen derecho a la asistencia social los individuos y las familias que por condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales requieran de servicios especializados para su protección y plena integración al bienestar; en ese sentido, establece como sujetos a la asistencia social, preferentemente, a las niñas, niños y adolescentes, en especial a aquellos que se encuentren en situación de riesgo y estén afectados por desnutrición, abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos, lo cual tampoco se refiere al derecho a la alimentación.¹⁶⁸

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Social¹⁶⁹ establece como su objetivo, en la fracción I, de su artículo 1o., garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social. El título segundo de la presente Ley se refiere a los derechos y las obligaciones de los sujetos del desarrollo social y dentro del único capítulo correspondiente a este título, el artículo 6o. establece que “son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución”.

Resulta confuso que aun cuando la Constitución no reconoce el derecho a la alimentación, la Ley General de Desarrollo Social, encargada de garantizar los derechos sociales plasmados en la norma fundamental, establezca como derecho para el desarrollo social el derecho a la alimentación, junto con los derechos sociales sí reconocidos de manera abierta, general y explícita por el texto constitucional, lo cual deja sujeta a cuestionamiento la jerarquía de este derecho, y, sin embargo, constituye un avance en su fortalecimiento, y, a su vez, una vía para la inclusión del derecho al agua.

El artículo 14 establece que la política nacional de desarrollo debe incluir, entre otros temas, la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación. Respecto a los programas prioritarios, el artículo 19 comprende la inclusión de programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil y programas de abasto social de productos básicos.

¹⁶⁸ Ley de Asistencia Social, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de septiembre de 2004.

¹⁶⁹ Ley General de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004.

Para la implementación de los programas de desarrollo social, el artículo 29 de la Ley establece que se considerarán zonas de atención prioritaria las áreas o regiones cuya población registre índices de pobreza, indicativos de marcas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social. Esta Ley contempla, en su artículo 67, la figura de la denuncia popular, mediante la cual toda persona u organización puede presentar denuncia ante la autoridad competente sobre hechos, actos u omisiones que produzcan o puedan producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en la misma, o que contravengan tanto sus disposiciones como las de otros ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social, lo cual implica la posibilidad de presentar denuncias por aspectos relacionados con la alimentación; esta figura podría presentar una posibilidad para exigir el cumplimiento del acceso al agua como parte del derecho a la alimentación contemplado en la ley o como la simple satisfacción de una necesidad humana básica y fundamental para la vida.

Sin embargo, a pesar de la implementación de programas de desarrollo social, la realidad nos muestra que los alcances de éstos aún son insuficientes, pues como lo establece Miguel Carbonell, si se quieren hacer actuantes a los derechos sociales, es preciso actuar sobre el Estado y el mercado, los dos sujetos que pueden lograr una distribución efectiva de los bienes, pues los bienes sociales contienen un componente económico indiscutible, y hablar de desarrollo social implica cuestiones extra jurídicas, el tema supera el ámbito legal, convirtiéndose en el "...resultado efectivo de la democracia".¹⁷⁰

Y en este aspecto, una política nacional de alimentación generalizada y específica en su contenido podría ser complementaria a los planes de desarrollo sectorial. El reconocimiento del derecho a la alimentación dentro del texto constitucional contribuiría tanto a su protección como al desarrollo normativo del derecho, dentro del que se podría incluir el acceso al agua potable, dejando claro el estatus del mismo dentro de la jerarquía de leyes nacionales. Tampoco se determina dentro de las leyes el contenido y aplicación de los planes de alimentación para subsanar las deficiencias, de modo que si es difícil determinar la existencia del derecho a la alimentación en el país, resulta imposible descifrar dentro del mismo las implicaciones del acceso al agua potable, aunque el entramado jurídico nos deja abierta una posibilidad que pudiere intentarse.

¹⁷⁰ Carbonell, Miguel, "Constitución y desarrollo social", *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 28, 1998, pp. 133-135.

Respecto al derecho a la salud, el artículo 4o. constitucional, en su párrafo tercero, reconoce el derecho de todas las personas a la protección de la salud de la manera siguiente: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.¹⁷¹

La Ley General de Salud, reglamentaria del artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución, contiene algunas disposiciones respecto al agua potable en su texto; las fracciones XIV y XVI, del artículo 3o., indican que la orientación y vigilancia en materia de nutrición y el saneamiento básico son materia de salubridad general en términos de la Ley.

Por su parte, las fracciones I, IX y X, del artículo 27, señalan que la educación para la salud, la promoción del saneamiento básico y el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente, la promoción del mejoramiento de la nutrición, así como la asistencia social a los grupos más vulnerables, respectivamente, se consideran servicios básicos de salud, para los efectos del derecho a la protección de la salud.

Dentro del título tercero, relativo a la prestación de los servicios de salud, la fracción IV, del artículo 65, indica que las autoridades sanitarias, educativas y laborales, en sus respectivos ámbitos de competencia apoyarán y fomentarán acciones relacionadas con la educación básica, accesos al agua potable y medios sanitarios de eliminación de excreta; sin embargo, la Ley General de Educación no contiene ninguna disposición al respecto, y aunque no se descarta su inclusión dentro de los planes de educación básica, dicha omisión en el texto de la Ley parece desatender las regulaciones respectivas a las pautas establecidas por la Ley General de Salud.

Incluso, el artículo 84 bis, ubicado en el capítulo V bis, de la Ley de Aguas Nacionales, referente a la cultura del agua, establece que la CNA deberá coordinarse con las autoridades educativas de los órdenes federal y estatal para incorporar en todos los niveles de educación los conceptos de la cultura del agua que versan sobre la disponibilidad del recurso, su valor económico, social y ambiental, su uso eficiente, las ventajas del tratamiento y rehúso de las aguas residuales, la conservación del recurso, el pago por la prestación por servicios de agua, entre otros; sin embargo, la cultura nacional respecto al recurso es aún muy pobre y en esta cultura tampoco se encuentra ningún referente a un derecho al agua.

¹⁷¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*, nota 8.

Volviendo a la Ley General de Salud, el artículo 121 establece que las personas que intervengan en el abastecimiento de agua 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”.

En el capítulo VI, relativo a los delitos en materia de salud, el artículo 457 establece una sanción que impone una pena de 1 a 8 años de prisión y una multa por el equivalente de 100 a 2000 días de salario mínimo general vigente, a la persona que por cualquier medio contamine un cuerpo de agua superficial o subterráneo, cuyas aguas se destinen para uso o consumo humanos, con riesgo para la salud de las personas.

Sin embargo, de las disposiciones señaladas se observa, como es lógico, que desde el sector estatal de salud sólo es posible regular ciertas actividades y determinar parámetros de acceso al agua potable, pero no pueden encargarse de regular dicho acceso, pues ello le corresponde a un área distinta del gobierno, por lo que a pesar de que desde los derechos a la salud y a la alimentación en México sería posible fortalecer el acceso al agua potable en el país, aún hace falta una cultura estatal y políticas gubernamentales que así lo hagan.

VII. RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNOS DE PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

En el ámbito interno, los organismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos han recibido diversas quejas referidas a problemas relacionados con el agua. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en 1992, emitió dos recomendaciones que trataban cuestiones de medio ambiente relacionadas con el agua; en la Recomendación 101/1992,¹⁷² la queja imputaba deficiencias en el funcionamiento del alcantarillado municipal, que resultaba insuficiente para transportar de manera simultánea las descargas de agua residual de una maquiladora y las de las viviendas vecinas, provocando el desbordamiento de agua en la red de alcantarillado. La CNDH acreditó la violación al derecho a la legalidad al no haberse obser-

¹⁷² Véase página de Internet de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomen.asp>.

vado diversas disposiciones que señalaban que las aguas residuales de usos industriales descargadas en los sistemas de alcantarillado de la población debían reunir determinados requisitos con el fin de evitar alteraciones en el funcionamiento de esos sistemas, correspondiendo a las autoridades estatales y municipales su manejo y control.

La Recomendación número 102, del mismo año, trató sobre los daños causados a la ecología y a la salud de los habitantes de un poblado en el que las actividades de pilotos aerofumigadores al realizar las tareas propias de la fumigación vertían sustancias tóxicas a las aguas de los canales de riego, esteros y bahías, lo que dio como resultado que se contaminaran los campos de cultivo, la ganadería, los canales de riego y el agua destinada para el consumo humano. En este asunto, la CNDH acreditó daños a la salud y al medio ambiente.

En quejas posteriores, la institución determinó violaciones en materia del derecho al desarrollo, recomendando a las autoridades intensificar los programas de desarrollo social, al documentar en diversos expedientes de queja altísimos rezagos en materia de servicios públicos de acceso al agua potable, entre otros, y elevados grados de marginación en los estados de Veracruz, y Guerrero, lo cual consta en las recomendaciones 18/1997, 19/1997 y 116/1997.

Materia de la Recomendación 2002/47 fue la queja de los usuarios del distrito de riego 025, en el estado de Chihuahua, quienes argumentaron que desde 2000, la Comisión Nacional del Agua restringió el suministro de agua para riego de los campos, reduciendo el volumen en un 100%, bajo el argumento de que a partir de 1992 existía una gran sequía en la cuenca del río Bravo. La CNDH determinó que la reducción en los volúmenes de agua implicó un trato desigual para los usuarios del distrito de riego 025 y otros, que se tradujo en la limitación del derecho al desarrollo al impedirse el abatimiento de la pobreza, la distribución justa del ingreso y la riqueza, afectarse la dignidad humana y los principios de solidaridad y justicia social, encontrando violaciones al derecho al desarrollo, entre otros.

La Recomendación 46/2003 versó sobre la falta de colocación de tomas de agua por parte del Sistema de Conservación de Agua Potable y Saneamiento en el municipio de Jiutepec, estado de Morelos, aduciéndose la falta de recursos materiales, técnicos y humanos para la colocación de las tomas de agua respectivas; la CNDH consideró que, conforme a lo establecido en las leyes, correspondía al municipio o la dirección operativa responsable del sistema de agua manejar fondos de reserva para la construcción y ampliación de los

servicios, además de que el presidente de dicha municipalidad contaba con la facultad de para efectuar convenios con otras autoridades estatales o con particulares para dar solución al problema, y en consecuencia, se acreditó la violación a los derechos de petición, al desarrollo y a la legalidad, además de mencionarse la negativa a la prestación del servicio público de agua potable.

En la Recomendación 06/2004, la queja se imputó contra la misma autoridad señalada en el caso anterior, con la variable de que en este caso el quejoso había realizado dos pagos ante el Sistema de Conservación de Agua Potable y Saneamiento de Jiutepec, por concepto de derechos de conexión de agua potable, sin que se le otorgara el servicio requerido. La autoridad argumentó no contar con la infraestructura hidráulica y los recursos necesarios para otorgar el servicio. La CNDH encontró infracciones a las mismas leyes que en el asunto anterior, sin embargo, en este caso la línea argumentativa varió, al considerar que la autoridad señalada como responsable incumplió lo establecido en el artículo 1.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al omitir tomar las medidas necesarias para asegurar el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso al de la vivienda y a la mejora continua de las condiciones de existencia.

Para efectos de estudio de cuestiones relacionadas con el acceso al agua potable y su gestión resulta imprescindible analizar la Recomendación 9/2003,¹⁷³ emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), institución local que dentro de esta recomendación dio un paso más allá al pronunciarse respecto a la violación del derecho al agua conforme a lo establecido en la Observación General núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, aun cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce el derecho humano al agua potable.

La queja materia de la recomendación fue iniciada de oficio, con motivo de una nota periodística en la que se mencionaba que una fisura en el acueducto Lerma Sur, había ocasionado una fuga de agua en la que se desperdiciaban 10 litros de agua por segundo, además de que la fuga tenía un año de antigüedad, sin que el Sistema de Aguas de la ciudad de México, organismo público descentralizado del gobierno del Distrito Federal, subsanara la falla.

¹⁷³ Véase página de Internet de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=rec0903>.

La autoridad responsable respondió a la solicitud de información del órgano protector de derechos humanos, argumentando que la fuga había surgido por el largo tiempo que el acueducto llevaba en operación, y no se había podido reparar debido a la insuficiencia de los recursos presupuestales, ya que el presupuesto aprobado para el organismo había sido objeto de un recorte que incluía la partida asignada para la reparación.

La CDHDF emitió una opinión técnica, de la que se desprendió que la fuga ocasionaba graves daños en el consumo de agua potable de esa localidad y en la posibilidad de dotar a otras comunidades; que las fisuras permitían la entrada de contaminantes al flujo del acueducto y presentaban un riesgo para las personas y vehículos que transitaban por la carretera; además de que el daño ambiental no sólo incluía la afectación de las personas que por ese motivo no tenían acceso al agua potable, sino que se relacionaba con la dinámica hidrológica y de gestión del recurso en la ciudad de México.

Gran parte de la fundamentación de la recomendación recayó en un párrafo de la Observación General núm. 15, que establece lo siguiente: “Los Estados partes deben de adoptar estrategias comprensivas e integradas y programas que aseguren que haya suficiente y saludable agua las presentes y futuras generaciones. Cada estrategia y programa que se aplique debe incluir la reducción de las fugas de agua en su distribución”.¹⁷⁴ Se argumentó también la carencia de una ley o reglamento de agua en la ciudad de México y la necesidad de fortalecer el sistema de responsabilidades en materia de daño ambiental, como de atender las cuestiones relativas al agua de manera conjunta entre las distintas autoridades, ya que al constituir el agua una prioridad nacional, los problemas relacionados con ella deberían de ser enfrentados también por las autoridades federales.

La conclusión arrojó que la conducta omisa del gobierno lo hizo responsable directo y objetivo de la violación al derecho humano al agua en conexión con los derechos a la vida, a la salud y a un medio ambiente sano, considerándose inaceptable que el Estado, por cualquier causa o razón, permaneciera en una actitud indiferente durante tan extenso periodo de tiempo. La Comisión menciona en el texto de la recomendación que el derecho al agua ha existido siempre a lo largo de la vida de los seres humanos como parte del derecho natural, y es un concepto jurídico en proceso de incorporación a la legislación internacional.

¹⁷⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, nota 55, párrafo 28.

La recomendación comentada resulta relevante, al ser México un país donde no se encuentra reconocido formalmente el derecho humano al agua, el manejar este derecho en conexidad con otros derechos humanos hace patente lo planteado al final del apartado segundo de este trabajo, en el que se hace referencia a la interdependencia de los derechos humanos, además de reflejar, por parte de la CDHDF, un compromiso con los derechos humanos y el bienestar de la población en general; sin embargo, resulta contradictorio que la queja fuera iniciada el 6 de enero de 2003, que el 27 de mayo del mismo año el gobierno del Distrito Federal emitiera una Ley de Aguas en la que se reconoce el acceso al agua potable como un derecho para los habitantes de la ciudad de México y que el 4 de diciembre, también del mismo año, día en que la recomendación fue emitida, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal mencionara en su texto recomendatorio la ausencia de una ley de aguas en la localidad.

No obstante lo anterior, en el ámbito de los derechos humanos, resulta fundamental tomar en cuenta las observaciones y recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales de protección, su trabajo en la elaboración de estudios y análisis a las situaciones que gravemente aquejan a los individuos son de gran utilidad para los gobiernos y para la sociedad en general, al señalar seriamente las debilidades en los trabajos gubernamentales.

El Diagnóstico sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en México, realizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos en México, en 2003, estableció algunas cuestiones relacionadas con el acceso al agua potable por medio del análisis del Estado de cumplimiento de otros derechos.

En materia de salud, determina que en el control de las enfermedades infectocontagiosas se lograron resultados positivos en casi todos los rubros excepto en el caso de las enfermedades diarreicas, en las que se observa un repunte significativo a partir de 1995, mostrándose un alto grado de correlación entre la carencia del agua y la calidad bacteriológica, situación que aún afecta al 21% de la población nacional.

En materia del derecho a la alimentación, el Alto Comisionado determina, conforme al informe del 10 de enero de 2003, realizado por el relator del derecho a la alimentación, que el derecho al agua potable y al agua de riego son elementos fundamentales del derecho a la alimentación de las personas desvalidas que sólo disponen de los alimentos que ellas mismas producen; lamenta la falta de una política nacional en la materia y afirma que la ausen-

cia de dicha política se refleja en la desintegración de estrategias y programas en ese ámbito, así como en la inexistencia de una entidad responsable, encargada de dar seguimiento a las acciones de las dependencias involucradas.¹⁷⁵ Propone que se realice un programa de rehabilitación de obras de irrigación y de aseguramiento de disponibilidad de agua para riego y potable.

En materia de vivienda se establece que el derecho a la vivienda digna debe ser interpretado conforme a los estándares internacionales que determinan que las casas deben contar con servicios de agua potable, electricidad y saneamiento, para poder considerar que el cumplimiento del derecho es total. Se determina que la disponibilidad de terrenos provistos de servicios de agua y saneamiento es particularmente baja en los estados más pobres del país, como Chiapas, Oaxaca y Veracruz.¹⁷⁶

También en materia de vivienda, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mediante la Recomendación 174¹⁷⁷ ha mencionado la necesidad de expandir los servicios básicos de infraestructura doméstica o servicios públicos básicos a todas las viviendas, especialmente a las que se encuentran en las zonas rurales. El relator del derecho a la vivienda de la ONU resaltó también la necesidad de ampliar el acceso a los servicios comunitarios básicos, además de instar al gobierno mexicano a tomar en cuenta el contenido de la Observación General núm. 15 y a hacer plenamente efectivos los derechos a la vivienda, incluido el derecho al agua, prestando atención a mujeres, niños y comunidades en condiciones de pobreza extrema.

VIII. EL AGUA EN EL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal es una de las zonas con mayores problemas hídricos en el país. Sin embargo, y en contradicción con las políticas y disposiciones legales relativas al agua en el ámbito federal, localmente, en la Ley de Aguas del Distrito Federal de 2003 se reconoce el derecho de acceso al agua potable.

¹⁷⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003, p. 110.

¹⁷⁶ Parte de la versión estenográfica de la mesa temática de consulta sobre el Derecho a la Vivienda para el Diagnóstico de Derechos Humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-México), México, 26 de junio de 2003.

¹⁷⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Compilación de recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y comités de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos*, México, 2005.

En el artículo 5o. de dicha Ley se establece lo siguiente:

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. Las autoridades garantizarán este derecho, pudiendo las personas presentar denuncias cuando el ejercicio del mismo se limite por actos, hechos u omisiones de alguna autoridad o persona, tomando en cuenta las limitaciones y restricciones que establece la presente ley.¹⁷⁸

De lo anterior se desprende que el concepto del derecho de acceso al agua en la Ley de Aguas del Distrito Federal no sólo reconoce el derecho, sino que contempla su garantía por parte de las autoridades, y la posibilidad de denunciar su incumplimiento, lo que puede hacer operativa la maquinaria jurisdiccional del lugar con miras al logro de su ejercicio y cumplimiento adecuado.

En el artículo 6o. se incluye un conjunto de principios que ha de regir la formulación, ejecución y vigilancia de la política de gestión integral de los recursos hídricos, entre ellos destacan los incluidos en las siguientes fracciones:

[...]

II. El agua es un bien social, cultural, ambiental y económico;

[...]

IV. La infraestructura y los servicios hidráulicos deben ser accesibles para toda persona sin discriminación, incluyendo a la población expuesta o marginada, siempre y cuando éstas cumplan con las disposiciones legales sobre el uso del suelo en donde habiten o realicen sus actividades económicas;

[...]

VI. El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y los servicios hidráulicos deben pagarse por su prestación de acuerdo a las disposiciones legales aplicables;

[...]

IX. Las autoridades tienen la obligación de apoyar a aquellas personas que tienen dificultades para acceder al suministro de agua;

[...]

XI. La determinación del pago de los servicios hidráulicos debe basarse en el principio de equidad, asegurando que estos sean accesibles para todos incluyendo a grupos sociales vulnerables;

[...]

¹⁷⁸ Ley de Aguas del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 27 de mayo de 2003.

Los principios señalados guardan correlación con las disposiciones internacionales al respecto, reconociendo la naturaleza social y cultural del recurso, se establece el principio de no discriminación, el apoyo a los sectores vulnerables y la implementación de la norma de equidad en la tarificación de los servicios. Además, en otras fracciones del mismo artículo se reconocen otros preceptos, como el papel de la mujer en la gestión, ahorro y protección del agua, el derecho de acceder a la información relacionada con la gestión de los recursos hídricos y la participación social en los asuntos relacionados con el agua, de acuerdo con lo establecido en la Observación General núm. 15, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

En el título IV de la Ley se contemplan determinadas obligaciones para los usuarios de los servicios hídricos; en el V se establece que la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, en su caso, constituyen un servicio público a cargo del jefe de Gobierno del Distrito Federal a través del Sistema de Aguas.

El artículo 54, incluido en el capítulo II, relativo al servicio de agua potable, establece que la prestación del servicio público de abasto y distribución de agua para consumo humano en cantidad y calidad suficientes para la población es una obligación del gobierno local, conforme a lo cual no puede interrumpirse su cumplimiento, sólo restringirse su suministro de acuerdo con las disposiciones contenidas en la misma Ley y en el Código Financiero del Distrito Federal.

Se contempla también un recurso de inconformidad como vía de impugnación en contra de los actos y resoluciones de carácter administrativo de las autoridades del gobierno del Distrito Federal, y una denuncia ciudadana por actos que produzcan desequilibrios ecológicos, daños al ambiente o contravengan las disposiciones de la Ley de Aguas.

No obstante las novedosas disposiciones contempladas en la Ley señalada, la situación respecto al abastecimiento de agua potable en el Distrito Federal dista mucho de parecerse a lo contemplado en el texto legal, y la ciudad enfrenta muchos y muy graves problemas al respecto; el acuífero del valle de México se encuentra con un alto grado de explotación, ya que del mismo se extrae más agua de la que se recarga, aparte de que el resto de los recursos hídricos que utiliza la ciudad se bombean desde distintos sistemas, lo cual representa un elevadísimo costo económico.

Se afirma que en el Distrito Federal, la distribución del recurso se ha realizado de manera desigual, privilegiando a las zonas de alto nivel socioeconómico y dejando en desventaja y rezago a los ciudadanos de la zona oriente, quienes viven en condiciones de mayor marginalidad. La delegación Cuaji-

malpa es la que mayor dotación recibe con 686 litros por habitante al día, a diferencia de las delegaciones Tlalpan y Tláhuac, que reciben en promedio 250 litros por habitante al día. Se calcula que en la ciudad existe un déficit de dos terceras partes del volumen consumido, el cual se ha resuelto mediante la sobreexplotación de mantos acuíferos propios.¹⁷⁹

Por otra parte, mientras la política del gobierno federal tiende a buscar que las tarifas de los organismos operadores de agua potable impliquen la recuperación total por los costos y el corte del servicio a falta de pago por el mismo, la situación para el Distrito Federal se complica en este sentido, ya que son muchas las dependencias de la administración pública federal que no pagan por el agua que consumen, considerándose que el adeudo alcanza la cifra de mil millones de pesos.¹⁸⁰

Para Félix Hernández Gamundi, el problema de los recursos hídricos en las grandes urbes no se resuelve dándole un valor monetario al agua, eso no basta, porque no se trata de poder acceder al agua que se puede pagar, sino sólo a la que se necesita, y por ello es imprescindible reconocer que el agua constituye un recurso estratégico de propiedad social. Menciona el especialista que hace falta una cultura ciudadana del agua que garantice el ejercicio de un derecho, el acceso a agua suficiente y de calidad, que haga a los ciudadanos corresponsables de la preservación del recurso.¹⁸¹

Para Sergio Ampudia Mello, una estrategia para enfrentar la problemática sería el organizar y regular el mercado del agua como un instrumento de asignación de recursos económicos. “No se trata, por supuesto de proponer la pertinencia de la participación privada en la provisión de ésta. Se sugiere que sea la tarificación calculada conforme a la disponibilidad real y sin perder su carácter social, lo que informe a los consumidores sobre su condición escasa y provea los recursos financieros para atender la distribución del agua potable y la de recarga del acuífero”.¹⁸²

Una de las zonas más afectadas de la ciudad de México, en la que constantemente se interrumpe el suministro del agua potable, es la delegación

¹⁷⁹ Cfr. Romero, Gabriela y Gómez, Laura, “Revisará la Asamblea tarifas de agua”, *La Jornada*, 14 de julio de 2005.

¹⁸⁰ Cfr. Ramírez, Bertha Teresa, “Debe el gobierno federal a la ciudad mil millones de pesos por agua”, *La Jornada*, 31 de marzo de 2006.

¹⁸¹ Cfr. Poy Solano, Laura, “Reprueba el experto Félix Hernández la gestión pública ineficiente del recurso”, *La Jornada*, 18 de julio de 2005.

¹⁸² Ampudia Mello, Sergio, “La disponibilidad del agua en el valle de México: apuntes sobre algunos aspectos críticos”, *Revista de Derecho Ambiental y Ecología*, México, año 2, núm. 11, febrero-marzo de 2006, p. 35.

Iztapalapa: en junio de 2005, colonos de más de 100 colonias de esa zona se manifestaron frente a la Asamblea Legislativa, exigiendo la dotación de agua a través de la red hidráulica, problema que incluso llegó a enfrentar a vecinos de la delegación por pipas y las cantidades de agua de las cuales se abastecían por medio de botes. Mucha gente sacó agua de los registros, como sucedió después del sismo de 1985.¹⁸³ Lo anterior ocasionó que se dispararan las ventas de agua purificada, aunque no por ello México es el primer país consumidor de agua embotellada de Latinoamérica y el segundo en todo el mundo.¹⁸⁴

El director general de la Asociación Nacional de Productores y Distribuidores de Agua Potable (Andapac) mencionó que esta industria surgió en 1991, con la entrada del país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), acordándose en ese momento la liberación del precio del agua embotellada a cambio de una fuerte inversión en infraestructura y la creación de empleos, lo que derivó en una desregulación sanitaria y una simplificación administrativa aprovechada por pequeños embotelladores, lo cual resulta grave, pues no todas las marcas cuentan con los requerimientos fijados por las autoridades de sanidad.¹⁸⁵ Pero este mercado es tan grande y rentable que se estima que toda la red de distribución de agua potable del país podría ser saneada con las ganancias anuales del comercio de agua embotellada,¹⁸⁶ que en el país vende 18 millones de litros anuales y recibe 34 mil millones de pesos, es decir, la proporción de cobro es de uno a dos mil.

En enero de 2006, el jefe de Gobierno del Distrito Federal resolvió la exención del pago de agua para habitantes de sesenta y nueve colonias de la delegación Iztapalapa, atendiendo a una propuesta vecinal de sitios en donde se presentan problemas de abasto del recurso, determinándose que "...no puede cobrarse un servicio cuando no se cuenta con el",¹⁸⁷ con lo que se muestra que a pesar de que los preceptos contenidos en la Ley de Aguas del Distrito Federal articulan una política con un enfoque social en materia de agua, dichos principios no han sido implementados adecuadamente en la práctica y toda vía hace falta adoptar diversas acciones y estrategias para la consecución de la meta que implique un abasto integral e igualitario, aun

¹⁸³ Cfr. Llanos, Raúl y Romero, Gabriela, "Claman por agua 100 colonias de Iztapalapa", *La Jornada*, 9 de junio de 2005.

¹⁸⁴ Cfr. Gómez Flores, Laura, "Escasez de agua dispara ventas en el Distrito Federal del líquido envasado", *La Jornada*, 4 de julio de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.

¹⁸⁵ *Idem*.

¹⁸⁶ Cfr. Schmidt, Gerold, *op. cit.*, nota 134, p. 6.

¹⁸⁷ Bordon, Alejandra, "Exentan pago de agua en 69 colonias", *Reforma*, 13 de enero de 2006. www.reforma.com.mx.

a pesar de haberse instaurado un programa de distribución de agua potable embotellada como medida emergente para abatir la escasez del agua.

IX. BREVE EXPOSICIÓN DE LOS PROBLEMAS
EN MATERIA DE RECURSOS HÍDRICOS Y EN LOS SISTEMAS
DE AGUA POTABLE EN ALGUNAS REGIONES DEL PAÍS

1. *Aguascalientes*

Este estado fue el primer caso en el que se concesionó el servicio de distribución de agua potable al sector privado, la empresa en cuestión es la Concesionaria de Aguas de Aguascalientes (CAASA), que al principio de su gestión mantuvo las tarifas de cobro por el servicio en el nivel en que éstas se encontraban, sin embargo, después de 10 años de operación se han originado múltiples quejas ciudadanas a causa de cortes del servicio, carencia del mismo o cobro de aire en las tomas.¹⁸⁸ A esta empresa se le acusa también de poseer el monopolio sobre el control de agua y la implementación de las suspensiones y que corta el servicio a viviendas humildes e instituciones educativas, situación completamente contraria a lo establecido en la Observación General núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

2. *Chiapas*

Es la principal zona de recarga de agua y posee dos de las regiones hidrológicas más grandes de todo el país, pero menos del 50% de su población cuenta con el servicio de agua potable en razón del elevado costo que representa dotar de agua a las zonas Sierra y Altos, donde se asientan comunidades de una enorme pobreza. Debido a la falta de agua, el tracoma y otras enfermedades de tipo infeccioso son comunes en la región. Para resolver el problema el gobierno local y los municipios intentan que el sector privado invierta para ampliar las redes de potabilización y distribución del recurso.

Con motivo del fomento de la inversión privada para dotar de servicios de agua potable y saneamiento a las poblaciones que carecen de los mismos, miembros de la sociedad civil del lugar han denunciado que empresas priva-

¹⁸⁸ Cfr. Valadez, Gilberto, "Servicio de agua, meganegocio en Aguascalientes", *Proceso*, <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?nid38895&cat=1>, 14 de julio de 2006.

das, como Coca Cola, buscan controlar las fuentes de agua del estado y se expanden en el territorio bajo la justificación de construir escuelas, mientras adquieren predios que contienen cuerpos de agua, además de que el agua que obtienen vía concesión la venden hasta en un precio 10 mil veces mayor a aquel en el que la adquieren.¹⁸⁹

3. Coahuila

Iván Restrepo menciona que al generalizarse la escasez del recurso la situación se agrava en ciudades donde el déficit de agua es ya una tradición. Así, por ejemplo, cita que en varias colonias ubicadas al sur de Torreón y en Gómez Palacio, los bomberos han tenido que repartir agua a las familias, aun cuando ésta no es necesariamente agua para consumo humano. Establece que en la región de la Comarca Lagunera se extrae el recurso de un manto freático cada vez más agotado a fin de sostener la ganadería lechera, es decir, se prioriza el destino del agua para la alfalfa que consumen las vacas, provocando carencias en el abasto de la población.¹⁹⁰

Además, en Saltillo, la transnacional Aguas de Barcelona es la concesionaria que posee la mitad de las acciones del organismo operador Aguas de Saltillo (Agsal), que tiene a su cargo el sistema local de agua potable. Amplios sectores de la sociedad han denunciado que durante los primeros años de su gestión, las tarifas por los servicios de agua sufrieron un aumento del 32% al 68% mayor al que se había estipulado en el contrato de concesión, y los usuarios se encuentran inconformes con el desarrollo de las actividades de dicha empresa, además de acusar la falta de transparencia en sus atribuciones y funcionamiento se le imputa que en 2004 extrajo más agua de la que pagó a la CNA,¹⁹¹ por lo que la sociedad civil se ha unido con el objetivo de lograr la disolución del contrato de concesión y regresar al modelo operador público municipal.

4. Durango

También Restrepo menciona que en esta entidad federativa dieciocho colonias tienen problemas graves de agua, ya que el recurso que se les provee

¹⁸⁹ Cfr. Enciso, Angélica, “Denuncian maniobras de Coca-Cola para adueñarse de agua en Chiapas”, *La Jornada*, 27 de abril de 2005.

¹⁹⁰ Cfr. Restrepo, Iván, *op. cit.*, nota 155.

¹⁹¹ Cfr. Franco Olguín, Rolando, “Niega Agsal fallas en reporte de finanzas”, *La Vanguardia*, 23 de abril de 2006. <http://www.vanguardia.com.mx>.

a través de pipas es insuficiente y de mala calidad. Además, en febrero de 2006, los habitantes de Coneto de Comonfort cumplieron un periodo de 6 meses sin agua potable debido a una avería en un equipo de bombeo, para cuya reparación, hasta esa fecha no se habían destinado recursos provenientes de ninguno de los niveles de gobierno.

5. Estado de México

Uno de los principales problemas relacionados con el agua que se enfrenta en ese estado es el relativo al pueblo de origen mazahua, sus pobladores llevan años esperando la construcción de obras hidráulicas en sus comunidades, a pesar de que en sus tierras se encuentra el sistema Cutzamala que provee gran parte del agua que se abastece a la ciudad de México.

Integrantes del Movimiento Mazahua han protestado en diversas ocasiones en distintos sitios de la ciudad de México, ante las oficinas de la CNA, frente al Congreso de la Unión y en oficinas de distintos medios de comunicación, a causa de los compromisos incumplidos por parte de dicha Comisión, mismos que fueron suscritos en junio de 2005, para dotar del servicio de agua potable a las comunidades de esa etnia y aplicar un programa de desarrollo integral sustentable para la zona.

La situación de este pueblo es grave, la problemática es compleja, no sólo se trata de una etnia indígena y, por lo tanto, pobre y vulnerable frente a la cual el gobierno no ha representado una ayuda en materia de agua y desarrollo, además, el movimiento mazahua que reclama las obras hidráulicas para abastecer de agua potable a la población es representado por mujeres, género que, conforme a las disposiciones internacionales en materia de agua, es doblemente vulnerable ante este tipo de conflictos y requiere una atención especial; paradójicamente, próximo a las tierras mazahuas, a no más de 5 kilómetros se encuentra la planta potabilizadora de Los berros, que forma parte del sistema Cutzamala, del cual se bombean diariamente al Distrito Federal, un aproximado de 8 mil litros de agua por segundo,¹⁹² mientras en el pueblo mazahua de Villa de Allende, los pobladores se ven en la necesidad de surtirse del recurso por medio de pipas, lo cual como es sabido resulta muy oneroso.

Otro problema que enfrenta esta entidad es que en Chimalhuacán el agua no alcanza para todas las personas, sin embargo, opera un negocio de particu-

¹⁹² Cfr. Santa Cruz Negrete, David, "Sistema Cutzamala, vecino incómodo", <http://www.lacrisis.com.mx/cutzamala300904.htm>, 26 de agosto de 2006.

lares que extraen el agua irregularmente de nueve pozos registrados como de carácter agrícola, llegando a extraer hasta 80 litros de agua por segundo, mismos que son transportados en aproximadamente 250 pipas que realizan alrededor de 500 viajes semanales para comercializar el recurso extraído en negocios y hogares de la zona.¹⁹³

Por otra parte, dentro del Informe de la ONU sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo se menciona con interés la grave situación del agua en esta entidad, debido a que de los nueve acuíferos con que cuenta el estado, seis son compartidos con el Distrito Federal, aparte de que la explotación rebasa la capacidad de renovación de los acuíferos y se estima que las aguas del subsuelo están sobreexplotadas a más del cien por ciento.

6. Guerrero

En la comunidad nahua de Tlamacazapa todas las fuentes de agua se encuentran contaminadas de plomo y arsénico, lo cual ha causado diversos daños en la salud de sus pobladores, entre ellos anancefalia, cáncer, parálisis parciales o totales, abortos, convulsiones, epilepsia, e hiperpigmentación cutánea, entre otras. La comunidad no cuenta con alcantarillado, saneamiento ni agua potable y todas sus fuentes están contaminadas, lo que ocasiona diarreas, anemia, úlceras, gastroenteritis, meningitis, cólera y tifoidea.¹⁹⁴ Autoridades de la CNA han confirmado la existencia de plomo y arsénico en el agua de los pozos que abastecen a los habitantes del poblado; se menciona que la contaminación es ocasionada por encontrarse en una región minera, pero el problema lleva años sin que se le haya dado solución.¹⁹⁵

7. Hidalgo

En junio de 2005, debido a la ausencia de lluvias, 25 de los 84 municipios del estado sufrieron desabasto de agua para consumo humano, el tandeo oficial resultó insuficiente en Pachuca, donde varias colonias estuvieron sin

¹⁹³ Cfr. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Informe agua, conflictos y derechos humanos, México, marzo de 2006.

¹⁹⁴ Cfr. Norandi, Mariana, "Perspectiva del agua", *La Jornada*, 18 de octubre de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.

¹⁹⁵ Cfr. Habana de los Santos, Misael, "Admite Conagua: hay plomo y arsénico en Tlamacazapa", *La Jornada*, 20 de octubre de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.

agua por más de un mes. Situaciones como estas suelen repetirse constantemente en diversos lugares del país en las temporadas de calor, lo cual indica que hay un déficit de ahorro y falta de planeación estatal para enfrentar estos problemas.

8. *Querétaro*

Esta entidad enfrenta un grave problema de extracción del recurso, los mantos acuíferos de Querétaro, San Juan del Río, Tequisquiapan y Chichimequillas-Amazcala se encuentran sobreexplotados y en algunos casos en riesgo de colapso; aparte, el estado presenta una mortalidad por males relacionados con el agua mayor a la media nacional.¹⁹⁶

Más de la mitad de las presas están azolvadas, en el agro se desperdicia la mitad de agua destinada al riego porque los sistemas de conducción son obsoletos, el recurso es mal administrado y los lagos se encuentran en grave crisis. Las tarifas por consumo de agua son inadecuadas, ya que los usuarios pagan apenas una décima parte de lo que el servicio cuesta en realidad, aparte son injustas porque los más pobres son los que más pagan.¹⁹⁷

9. *El caso de los estados fronterizos del norte*

Aun cuando el problema que por escasez de agua enfrentan los estados del norte de la república requiere un tratamiento exhaustivo, es importante mencionar, brevemente, que en virtud del Tratado para la Distribución de Aguas Internacionales de los Ríos Colorado y Bravo, firmado entre los gobiernos de México y Estados Unidos, en 1944, Estados Unidos debe entregar a México 1,8000 millones de m³ del río Colorado y México 453 millones de m³ del río Bravo anualmente; sin embargo, durante muchos años, el agua entregada a México por parte del vecino país del norte fue de mala calidad debido al alto grado de salinidad del río Colorado, y de 1992 a 1997 México sólo pudo entregar 350 millones de m³, debido a un grave problema de sequía.

Lo anterior produjo un problema de tipo político en el que Estados Unidos exigía a México la entrega de los volúmenes faltantes de agua, mismos que

¹⁹⁶ Cfr. Notimex, “Enfrenta Querétaro desequilibrio entre oferta y demanda de agua”, *Notimex Querétaro*, 15 de marzo de 2006.

¹⁹⁷ Cfr. Restrepo, Iván, *op. cit.*, nota 152.

el entonces presidente Fox se comprometió a entregar, omitiendo la cláusula del Tratado que otorgaba a México la posibilidad de subsanar las cuotas de agua en un plazo de 5 años. Para realizar el pago del recurso por adelantado, en 2001 se firmó el Acta 307 entre los dos países, y la CNA redujo el suministro de agua a los Estados de Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila, lo cual ha causado infinitos problemas de escasez, pues la sequía ha acabado a más de 8 mil cabezas de ganado y alrededor de 8 mil agricultores han perdido su producción.¹⁹⁸

No obstante que se advirtió que los agricultores del distrito de riego 025 —alrededor de 50 mil familias— quedarían en total desamparo si se cumplía con el Acta 307, ésta fue cumplimentada. Y posteriormente, en julio de 2003, se negoció la firma del Acta 309, por medio de la cual México se comprometió a entregar a Estados Unidos el agua que se ahorrara por obras de modernización y tecnificación de la infraestructura hidráulica, debiendo transferir de inmediato el agua que rebasara los 1,044 millones de m³, lo anterior, en violación al Tratado de 1944 y privando del recurso a los campos y ciudades fronterizas del norte.¹⁹⁹

Privilegiar los derechos de agua de Estados Unidos frente a las necesidades de las personas que habitan en la franja fronteriza parece obedecer a algún tipo de razón política en la que se olvida en todo momento la concepción del agua como recurso estratégico y de seguridad nacional; el norte del país no sólo tiene que hacer frente al clima desértico, la falta de agua en la región, las múltiples sequías y el compartir el agua con el país vecino, sino que ahora es sacrificado por la autoridad federal en el suministro a que tiene derecho, porque se privilegian los pagos de agua a Estados Unidos por adelantado y con agua proveniente de fuentes no mencionadas en el Tratado de 1944, lo que es a todas luces ilegal.

Campeños de Tamaulipas han manifestado en múltiples ocasiones que se han entregado al país del norte desde hace 5 años, 740 mil millones de m³ más de lo acordado en el Tratado de 1944, mientras que Estados Unidos entrega a México cada vez menos agua, además, acusan a la CNA de sobreexplotar los

¹⁹⁸ Cfr. González Quintero, Silvia, “El uso político del agua: algunos ejemplos y reflexiones”, en Peña Ramírez, Jaime (coord.), *El agua, espejo de los pueblos, ensayos de ecología política sobre la crisis del agua en México en el umbral del Milenio*, México, Plaza y Valdés Editores—FES Acatlán, 2004, p. 274.

¹⁹⁹ Cfr. Delgado, Gian Carlo, *Agua y seguridad nacional. El recurso natural frente a las guerras del futuro*, México, Random House Mondadori, Arena Abierta, serie Debate, 2005, p. 81.

recursos hidráulicos del río Conchos y sacrificar a los agricultores mexicanos para cumplir con las entregas a Estados Unidos, y hacer entregas ilegales de agua a ese país del recurso proveniente del río San Juan, mismo que no está contemplado en el Tratado de 1944. Por si fuera poco, a principios de 2006, Estados Unidos reveló su intención de revestir de cemento 37 km del Canal Todo Americano del río Colorado, mismo que desemboca en zonas de Baja California y Sonora, lo cual ocasionaría que el agua dejara de filtrarse naturalmente al subsuelo, perdiéndose la cantidad de agua requerida para regar 6, 600 hectáreas de tierra, lo que causaría afectaciones a humedales y vida silvestre en más de 3 mil hectáreas,²⁰⁰ además de que dicha acción sería violatoria de lo establecido en el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad para América del Norte (ASPAN).

X. INICIATIVA DE REFORMA

Con motivo de los avances existentes en materia de derechos humanos en el ámbito internacional y debido a la conflictiva situación que permea a nivel nacional respecto al acceso y abastecimiento de agua potable, el 22 de febrero de 2005, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Diputados sometió una iniciativa de ley con proyecto de decreto que adiciona un quinto párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de reconocer el derecho al agua.

Como fundamento a dicha iniciativa se encuentran los documentos emitidos por la ONU respecto al derecho al agua potable y la Observación General núm. 15, del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Se considera que facilitar el recurso mejor gestionado a los más pobres puede contribuir, en alto grado, a la erradicación de la pobreza.

De aprobarse esta reforma, el párrafo quinto, del artículo 4o. constitucional ordenaría lo siguiente:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible. La ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos

²⁰⁰ Cfr. Melo, Arely *et al.*, “Que Estados Unidos respete el acuerdo ambiental, exige Semarnat”, *Milenio*, 16 de febrero de 2006. <http://www.milenio.com>.

hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.²⁰¹

Evidentemente, elevar a nivel constitucional el derecho de las personas para acceder al agua potable significa un avance democrático de igualdad en el ámbito de los derechos humanos en el país, sin embargo, consideramos que el simple reconocimiento del derecho a nivel constitucional no basta para resolver el problema, como desgraciadamente sucede en el Distrito Federal, donde a pesar de contarse con una Ley de Aguas que lo reconoce, existen numerosas carencias relacionadas con el recurso. Dado el alto grado de complejidad en el tema, resultaría necesario no sólo reconocer este derecho, sino acompañarlo de todo un cambio en cuestión de políticas públicas, planeación de la gestión del recurso, además de un sistema adecuado de vigilancia y control sobre la misma, para que realmente el derecho reconocido sea un derecho con posibilidad de ser ejercido por todas las personas en el país.

El alto grado de participación privada contemplado actualmente en la Ley de Aguas Nacionales es un factor que puede debilitar el reconocimiento de un derecho al agua desde una perspectiva de derechos humanos, los principios de eficiencia técnica de los organismos operadores y la recuperación total de los costos de operación forman parte de la visión empresarial del sector del agua potable, y para asegurar el acceso de todas las personas al recurso como un derecho social se requiere un enfoque que priorice dicho acceso sobre cualquier otro interés, además de la implementación de políticas públicas asumidas por el Estado que aseguren el acceso a las personas más pobres, ya que en un país con tantos millones de pobres resulta absurdo creer que ellos mismos puedan sufragar los costos de acceso al recurso.

Como lo establece Gian Carlo Delgado, la Ley de Aguas Nacionales

permite y estimula la participación del sector privado sin limitar en ningún momento la actuación de actores extranjeros en el acceso, gestión y usufructo de un recurso considerado como estratégico, además de que, al permitir acuerdos entre los actores privados extranjeros y los municipios o Estados, coloca a estos últimos en condiciones de total desventaja al momento de negociar.²⁰²

²⁰¹ Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo quinto al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se recorren los siguientes, presentada por la diputada María del Rosario Herrera Ascencio y el diputado Israel Tentory García, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

²⁰² Delgado, Gian Carlo, *op. cit.*, nota 199, p. 86.

La posibilidad de reconocer el derecho al agua potable en el país y hacerlo viable implicaría cambios legales de políticas públicas que no necesariamente deben omitir la participación del capital privado en el sector, pero ésta ha de ser regulada, en primera instancia, con una perspectiva social que flexibilice las aspiraciones del sector privado, bajo un férreo control gubernamental.

CAPÍTULO QUINTO REFLEXIONES EN TORNO AL DERECHO AL AGUA

I. UNA NECESIDAD BÁSICA, UN DERECHO

Para hablar del derecho al agua, para reconocerlo e instrumentarlo es necesario poner atención en un sinnúmero de asuntos que se desprenden de la cuestión fundamental: en primer lugar, hay que desentrañarlo de aquellas concepciones que catalogan el acceso al agua potable como una simple necesidad; si bien nadie puede negar que el acceso a una cantidad mínima de agua potable sea necesaria para sobrevivir y satisfacer otras necesidades de índole personal, esto no quiere decir que la existencia de la necesidad humana básica suplante al derecho, sino todo lo contrario, la misma existencia de dicha necesidad otorga razones suficientes para reconocer formalmente el derecho; no son pocos los teóricos del derecho que han asumido la existencia, el reconocimiento y la especificación de nuevos derechos cuando éstos responden a la satisfacción de necesidades humanas básicas, de modo que se pueda implementar jurídicamente la tutela jurídica de su satisfacción efectiva.

Siguiendo a Pablo Lucas Murillo de la Cueva, recordamos que, por lo general, el nacimiento de los derechos es polémico y tiene su origen no precisamente en la justicia, sino en su negación: la injusticia; el reconocimiento y la consecución de derechos y libertades ha supuesto históricamente el surgimiento de diversas luchas sociales, como las que actualmente enfrentan los grupos de la sociedad civil en la defensa de los recursos hídricos. Siguiendo al autor, coincidimos en que los movimientos reivindicativos de ciertos derechos originan un dinamismo en el ordenamiento jurídico, fruto de las demandas de la vida social como consecuencia de las alteraciones que en ésta se producen; si bien, las necesidades de los individuos no son siempre las mismas, cuando éstas se refieren a condiciones indeclinables de existencia o guardan relación con la consecución de los medios básicos y necesarios para la subsistencia y el desarrollo personal estamos tratando con necesidades vitales cuya plena satisfacción resulta imprescindible.

Para este autor, la existencia de un derecho supone la existencia anterior de una necesidad, y de ese presupuesto debe de partirse, atendiendo posteriormente a que dicha necesidad no pueda ser satisfecha de modo libre y es-

pontáneo por el propio individuo, ante lo cual deviene la exigencia de que el ordenamiento jurídico lo reconozca y con ello lo asegure coactivamente.²⁰³

Atendiendo a consideraciones estrictamente jurídicas, dado el carácter fundamental del acceso al agua en la vida de los seres humanos, no habría razón alguna para suponer que se tiene derecho a la salud o a la educación, pero no al acceso al agua; las razones que actualmente limitan y obstaculizan el acceso al recurso como un derecho atienden a motivos políticos y económicos más que a cuestiones jurídicas.

Siendo el agua el recurso natural por excelencia para la sobrevivencia de los seres humanos, resulta intrigante pensar por qué el debate respecto a su naturaleza no surgió antes en la historia y es sólo hasta los últimos años que se lucha por la reivindicación del acceso al recurso como un derecho humano. Tal vez esto obedece a que antes no fue necesario, o porque no había tanta conciencia en las sociedades respecto al tema; lo cierto es que el surgimiento de las políticas neoliberales, la apertura del comercio y la mercantilización del recurso por parte de empresas trasnacionales cayeron en auge —sobre todo en Latinoamérica— hasta hace al menos unos veinticinco años, y había que esperar sus resultados para que la gente defendiera lo que de pronto comenzó a perder. Como dicen quienes explican la no inclusión del derecho al agua dentro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se pensaba que el derecho de acceso a los recursos hídricos, como al aire, era un asunto demasiado claro que no necesitaba ser reconocido formalmente como un derecho, era demasiado obvio que las personas tienen tanto derecho al agua como al aire para respirar.

Decir que existe un derecho al agua, donde este derecho no ha sido formalmente reconocido por medio de los requisitos legales correspondientes, resulta un tanto absurdo, sin embargo, también sería absurdo, coloquialmente hablando, afirmar que no se tiene derecho al agua. Si bien, el acceder al agua es un derecho humano en muy pocos países, no se puede negar que la distribución del recurso a todos los sectores de las poblaciones es una tarea prioritaria de todos los gobiernos de los Estados que sí se encuentra establecida en la ley bajo la figura del servicio público.

Si podemos aceptar la definición de los derechos humanos como el conjunto de derechos relacionados con la dignidad del ser humano considera-

²⁰³ Cfr. Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “Derechos fundamentales y avances tecnológicos, los riesgos del progreso”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVII, núm. 109, enero-abril de 2004, pp. 71-110.

do individual y colectivamente, que pugnan por la realización y desarrollo integral de todos los hombres, concretando en cada momento histórico las exigencias de libertad, igualdad y solidaridad humanas, que han de ser reconocidas y respetadas en el ámbito nacional e internacional bajo las únicas limitaciones que establezca el bien común, con la posibilidad de hacer actuar al órgano coactivo del Estado en caso de trasgresión, podemos afirmar también lo que establece el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto a la imposibilidad de realización del ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen las condiciones que permitan a todas las personas gozar de estos derechos. No podemos negar que el acceso al agua constituye una parte fundamental de lo que se entiende por una vida digna, y que este acceso forma parte integrante del conjunto de los derechos humanos, ello otorga motivos suficientes para reconocer el acceso al agua, con todas sus implicaciones como un derecho humano.

Como lo establece Emmanuele Fantini, el marco legislativo debe basarse sobre el reconocimiento del agua como derecho humano, pues un derecho fundamental les pertenece a las personas en cuanto que son seres humanos, en virtud de su naturaleza y de su dignidad, más que una necesidad a satisfacer sobre la base exclusivamente comercial o caritativa; tratándose de normas válidas *erga omnes*, éstas implican responsabilidad de los gobiernos para su tutela y promoción en relación con todo ser humano, independientemente de su ciudadanía. Para ello, la afirmación del derecho humano al agua comporta la necesidad de fijar prioridades en los usos de un recurso —a nivel nacional como internacional— que privilegien las necesidades y los usos fundamentales.²⁰⁴

Aun cuando los derechos económicos, sociales y culturales suponen ciertas dificultades en cuanto a su cumplimiento y exigibilidad, esto no debe ser una limitación en la lucha por alcanzar un derecho al agua que suponga el acceso al recurso para todas las personas en condiciones de igualdad; que si bien puede ser un derecho complejo en cuanto a su otorgamiento, regulación, distribución y gestión, es también una herramienta básica para el cumplimiento de otros derechos humanos. Reconocer este acceso al agua como derecho humano en las leyes sería, sin duda, un gran avance en la consecución de una mejoría en las condiciones de vida de las personas y en el ámbito de la igualdad, sin embargo, sabemos que su simple reconocimiento no es un

²⁰⁴ Cfr. Fantini, Emmanuele, *op. cit.*, nota 98.

factor determinante para su cumplimiento, pues se necesita de un desarrollo normativo amplio y de la creación de las instituciones e infraestructura destinada a la viabilidad, ejecución, promoción, respeto, cumplimiento y exigibilidad del mismo, para no crear vacíos jurídicos que vuelvan inoperable el derecho de acceso al agua potable.

II. EL PAPEL DEL MERCADO Y EL CARÁCTER SOCIAL DEL AGUA

Julio Boltznivic considera que para que un bien o servicio se constituya como un derecho social es necesario que su acceso no sea por la vía mercantil, que no dependa de si se tienen o no los recursos monetarios para pagar por su precio o tarifa; el agua para uso doméstico debe de ser desmercantilizada, porque sólo así será posible garantizar el acceso al recurso a toda la población y para ello tiene que ser sólo el Estado el que provea el líquido.²⁰⁵ No puede ser el mercado el ámbito bajo el cual se determine el destino de los recursos hídricos, pues como lo establece Ruth Zimmerling, la institución del mercado no es suficiente para que haya justicia social.²⁰⁶

Frente al mercado que cataloga al agua como producto, mercancía, bien o servicio es necesario crear legislaciones fuertes que protejan al recurso, sobre todo desde el ámbito internacional; como lo establece Miguel Valencia Mulkay, los problemas del agua ya no se pueden arreglar estrictamente dentro del marco interno de los países, porque más allá de los Estados nacionales las reglas del mercado se imponen en su reglamentación, y, de esa manera, la lógica económica en el ámbito de la escasez pretende definir jurídicamente al agua como un bien económico susceptible de ser apropiado e intercambiado conforme a las reglas mercantiles.

En ese sentido, el autor afirma que gran parte del problema deviene del contexto internacional, en donde el único estatuto aplicado al agua dulce es el de recurso natural, al que se le otorgan los principios básicos del derecho internacional clásico, es decir, la libertad de intercambio y la soberanía de los Estados nacionales; y es ese estatuto el que impide resolver los problemas que se le relacionan en términos de conservación y distribución; y mantener al agua en él conlleva a la creación de bolsas o mercados como los del

²⁰⁵ Cfr. Boltznivic, Julio, "Agua, mercantilización, pobreza", *La Jornada*, 17 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.mx>.

²⁰⁶ Zimmerling, Ruth, "Mercado libre y justicia social", *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 2, abril de 1995, p. 62.

petróleo. “La construcción de un estatuto mundial del agua debe de considerar su naturaleza vital, pues sin una regulación estructurada y coherente, la hipótesis del mercado se ha de imponer de una manera inevitable”.²⁰⁷

También se afirma que la utilización del término “bien público”, respecto al agua, es un error, pues la palabra bien, en sí misma, implica mercantilización, hablar de un bien supone la existencia de una mercancía, por ello se hace necesario un cambio de paradigma en el que se asiente un recurso natural necesario para la sobrevivencia de los seres humanos y la sustentabilidad de los ecosistemas, del planeta mismo, y no un bien.

Por eso, es necesario rescatar el carácter social de los recursos hídricos, el agua no sólo ha sido el elemento que ha permitido el desarrollo de las civilizaciones, es, para muchos, sobre todo para pueblos indígenas, un objeto materia de identificación social y hasta de veneración religiosa. No podemos pensar nuestra vida sin el acceso a este elemento ni completar el adecuado ejercicio de los derechos humanos a la vida, a la dignidad, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al desarrollo y al medio ambiente mientras haya personas que no tengan el acceso adecuado al agua. Una adecuada gestión de los recursos hídricos requiere enfrentar una seria revisión ideológica que responda a la noción de propiedad colectiva y a las pretensiones de justicia distributiva a la que ésta se asocia;²⁰⁸ en ese sentido, Jacques Chirac ha afirmado que dotar del recurso a todas las personas representa un desafío financiero, de gobernabilidad y de democracia local, por eso es necesario agregar mecanismos democráticos de participación en la toma de decisiones respecto al recurso, porque conforme a la ley, el agua constituye un bien de dominio público, mismo que en la práctica no está beneficiando al interés público.

Hay que precisar que el agua es un bien común cuando cumple funciones destinadas a satisfacer necesidades humanas básicas, administrado de manera común por la comunidad para bien de ésta, en este sentido, la misma comunidad puede participar en la toma de decisiones respecto al recurso, propiciando su autogestión y una democracia participativa.

²⁰⁷ Valencia Mulkay, Miguel, “Hacia otra perspectiva del agua”, *Revista de Derecho Ambiental y Ecología*, México, año 2, núm. 11, febrero-marzo de 2006, p. 19.

²⁰⁸ Cfr. Ampudia Mello, Sergio, “Acciones globales para un reto, local, comentarios pertinentes en ocasión del IV Foro Mundial del Agua”, *Revista de Derecho Ambiental y Ecología*, México, año 2, núm. 11, febrero-marzo de 2006, p. 11.

III. EL PAPEL DEL ESTADO Y LA PARTICIPACIÓN PRIVADA

Retomando a Boltznivic, consideramos que es fundamental el papel y la responsabilidad del Estado en la provisión de un recurso tan fundamental como el agua, esto no quiere decir que los agentes privados no puedan participar en la gestión de los recursos hídricos, mas si en verdad, como afirman diversas voces, la iniciativa privada provee recursos económicos con los cuales los Estados no cuentan para hacer operativo al sector del agua potable y el saneamiento, esto no deslinda al Estado de la enorme responsabilidad que tiene dentro de la materia. Vale la pena recordar las palabras de Paulette Dietterlen respecto a que el Estado de bienestar sigue siendo una única alternativa política a defender, siempre y cuando garantice la conducción de tres aspectos necesarios para la formación de los ciudadanos como personas sociales, si brinda los medios para asegurar: la integridad física de las personas, la integridad psicológica, la conservación de la imagen e incrementa la capacidad de los ciudadanos para adquirir bienes primarios,²⁰⁹ dentro de los cuales podemos incluir al agua. Más, si el derecho al agua, aunque con un reconocimiento tardío, es considerado como parte de los derechos económicos, sociales y culturales surgidos con el objeto de disminuir las desigualdades materiales entre los individuos, bajo la tutela del Estado social de derecho.

El derecho al agua se deriva del derecho a la vida y del derecho a vivir con salud y dignidad, su reconocimiento no implicaría, solamente, un medio legal para hacer accesible el derecho, sino una garantía de supervivencia y de mejoría del desarrollo humano. No es sólo una necesidad vital, sino un derecho que puede ser exigible al Estado en su obligación de garantizar los derechos humanos conforme al derecho internacional. El superar visiones individualistas de los problemas relacionados con el agua para apelar a cuestiones de interés público y de bienestar colectivo alude al Estado, pero llama a la corresponsabilidad social.

El debate central respecto a las distintas visiones en que actualmente se concibe al agua deben de superar el conflicto público-privado de la gestión y administración de los recursos. Aun cuando se afirme que la entrada de la participación de los actores privados en el sector del agua potable y el saneamiento constituye el primer factor en la mercantilización de los recursos hídricos, esto no tiene que ser así necesariamente; el problema fundamental

²⁰⁹ Cfr. Dietterlen, Paulette, "Paternalismo y Estado de bienestar", *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 5, 1998, p. 193.

en este ámbito no es, en sí mismo, la participación del sector privado, sino la concepción mercantil del recurso, motivada por su entrada al mercado. Lo anterior, debido a que la sola participación privada en el sector no origina la privatización de los recursos, y si dicha participación ha devenido comúnmente en graves problemas de alza de tarifas, falta de seguridad en el agua, etcétera, también es debido a la negligencia estatal, falta de compromiso o audacia gubernamental para negociar adecuadamente los contratos de concesión y mantener controles y vigilancia eficaces sobre las actividades de los actores privados, cuyos objetivos, generalmente, no están centrados en el cuidado del recurso ni el bienestar o la equidad social, sino en la maximización de las ganancias económicas.

La participación privada en la gestión del agua no es benéfica o perjudicial en sí misma, depende de los contratos que en específico se hayan realizado para el efecto, si poseen un alto contenido regulatorio y si en ellos se contempla un control, supervisión y método de rendición de cuentas apropiado se puede mantener una gestión adecuada y benéfica para los individuos, bajo una férrea vigilancia estatal.

IV. LOS USOS DEL AGUA

Actualmente atravesamos un problema mundial respecto de los recursos hídricos, catalogado como la crisis del agua, sin embargo, como lo señala la Organización de las Naciones Unidas, este problema se relaciona directamente con la gestión y distribución del recurso, más que con su carencia misma, por ello, la solución que se ha de dar a esta problemática debe de situarse en el contexto de la gestión del recurso, sin dejar de tomar en cuenta que prorrogar políticas ofertistas del agua sin atender a la sustentabilidad ambiental y humana sí podría condicionar la existencia de los recursos en un futuro no muy lejano.

Resulta prioritario crear una jerarquía en cuanto a los usos del agua, no basta con mencionar que en la distribución del recurso se dará preferencia al consumo humano o a las necesidades básicas de las personas, hay que reforzar las definiciones inherentes a las naturalezas del agua como bien social y cultural, y como bien económico, y aclarar de manera determinante dichas diferencias. No se puede tratar dentro de la misma categoría el agua que es necesaria para la vida y las necesidades humanas básicas de las personas, que el agua destinada a fines comerciales, porque esta última responde a un interés específico de carácter lucrativo.

Si bien, debido a los gastos financieros que suponen la gestión y distribución del agua se pudiera considerar la imposibilidad de otorgarla gratuitamente, sí hay que tener en cuenta, en primera instancia, una función del recurso que atiende a las funciones básicas de una vida digna, y aunque su valor no puede ser determinado por las funciones que desarrolla, sí se le puede otorgar un determinado precio económico que no suponga un gasto excesivo, tomando en cuenta a las personas que no puedan pagar por el acceso al recurso, pues si los Estados pueden mantener planes de seguridad social en materia de empleo y salud, pueden, también, tenerlos en materia de agua, considerando una cantidad mínima que responda a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, la cual podría responder a los 50 litros de agua por persona al día.

Hay que recordar que una distribución desigual del recurso dentro del consumo básico implica discriminación, por lo que es necesario cuidar también las funciones que desarrolla el agua dentro de la agricultura, pues no es igual destinar agua para riego cuando la actividad agrícola representa una fuente de subsistencia para los individuos y sus familias, cuando comen de lo que cosechan, que cuando los fines del riego se destinan a la producción alimentaria comercial en masa. Hay que clarificar el concepto de interés general en el ámbito agrícola y para los usos económicos del recurso es fundamental cubrir el criterio de recuperación de costos.

Se podrían articular políticas tarifarias en las que el consumo básico tenga un precio relativamente bajo, y a partir de ahí elevar las tasas en varios bloques, y así quien más consume, pague más, atendiendo a los destinos que se le den al recurso, sin que esto de lugar a desperdicios, como lo propone Riccardo Petrella; y de esta manera poder cubrir las subvenciones que en su caso se den para el coste del consumo básico. En este ámbito resulta fundamental vigilar las concesiones otorgadas a las empresas privadas respecto al agua.

V. HACIA LA BÚSQUEDA DE UN ESTATUTO JURÍDICO MUNDIAL DE PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS Y DEL SER HUMANO

Un estatuto jurídico mundial del agua tendría como objetivo excluir y proteger el recurso de la libertad contractual, ya que como lo indica Valencia Mulkey, su escasez plantea un desafío para la justicia mundial, proclama la obligación de buscar fundamentos jurídicos más profundos para encontrar una perspectiva jurídica verdaderamente alternativa y proteger la gratuidad de los usos legítimos y tradicionales del agua extendiéndolos a usos de poco

peso económico, pero de gran significado cultural y energético; reconfirmar los derechos de posesión de las comunidades de residentes y ribereños sobre las fuentes de agua y demandar al Estado y a los poderes locales a ser garantes de estos derechos, fiscalizar minuciosamente y con tarifas progresivas a los grandes consumidores, sean públicos o privados, para que el despilfarro sea altamente costoso.

En las áreas de gestión y distribución del agua es necesario hacer imperar los principios de solidaridad y sostenibilidad, en conexión con la disponibilidad y calidad del recurso, pero a ello hay que anexar la cuestión del ahorro, pues sólo una cultura consciente del grave problema que implica el derroche puede llevar a un aprovechamiento sustentable que satisfaga las necesidades primarias de la población respecto al agua. Lamentablemente, vivimos en tiempos de escasa conciencia social bajo una ética del bienestar que impide vislumbrar objetivamente los elementos básicos y necesarios para la vida, pues, mientras algunos necesitan cada vez de más, muchos tienen que vivir cada día con menos. Por eso, es necesario no sólo reorientar las políticas de gestión del agua, sino impulsar programas de concientización respecto a los usos adecuados de este recurso.

Proteger la ecología nos lleva, inevitablemente, a proteger el acceso de los seres humanos a los recursos naturales indispensables para la supervivencia y a obtener un mejor índice de desarrollo sostenible tanto para las generaciones presentes como para las futuras; por ejemplo, al mejorarse los servicios de saneamiento de los lugares donde no existe este tipo de servicio o infraestructura, no sólo se consiguen mejores estándares en la salud de las personas, se protegen, también, otras fuentes de agua potable y el agua de los mares donde desembocan los ríos, el cuidado de los bosques y la lucha contra la deforestación.

La Observación General núm. 15, si bien no es un instrumento legal vinculatorio formalmente hablando, sí es un documento valioso en cuanto a las pautas y acciones a desarrollar para cumplimentar el acceso al agua de las personas, podríamos decir que el texto desarrolla un qué como una meta a lograr, pero difícilmente se desprende del mismo un cómo lograrlo. No obstante, corresponde a cada Estado encontrar la manera que considere más adecuada para alcanzar dichos objetivos, ya que no hay un único camino posible que lleve a subsanar las deficiencias existentes, pues cada país, cada comunidad posee circunstancias, recursos, medios y talentos diferentes; en ese camino hay que tomar en cuenta que los fines logrados, por pequeños que sean, suponen un beneficio para la humanidad entera. El acceder al agua

en condiciones ideales de cantidad, disponibilidad y asequibilidad no debe implicar, solamente, la satisfacción de una necesidad básica o de un derecho, sino que detrás de esas acciones haya actividades dirigidas a la protección de los recursos hídricos, con un enfoque de sostenibilidad, pues la salud de los ecosistemas es una cuestión que no se aísla en el territorio de un Estado determinado, sino que tiene consecuencias para todos.

Estas reflexiones pudiesen parecer utópicas, pero es una realidad que la cuestión del agua viene siendo un tema cada vez más constante en las agendas gubernamentales y en los temas de trabajo de las instituciones internacionales, no es coincidencia que la Organización de las Naciones Unidas dedique cada vez más espacios a su discusión. Si queremos cumplir con los Objetivos del Milenio debemos emprender acciones que nos coloquen en el camino de su consecución, este tipo de metas son las que nos mantienen en marcha con miras a un mundo más justo.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho administrativo, segundo curso*, México, Porrúa, 1991.
- , *Teoría general del derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1990.
- AÑÓN, María José *et al.* (coords.), *Derechos sociales, instrucciones de uso*, México, Distribuciones Fontamara, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, 2003.
- BALDASSARRE, Antonio, *Los derechos sociales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- BARLOW, Maude y TONY, Clarke, *Oro azul, las multinacionales y el robo organizado del agua en el mundo*, Barcelona, Ediciones Paidós Iberoamérica, 2004.
- CAMDESSUS, Michel *et al.*, *Agua para todos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- CAMPS, Victoria, *Los fundamentos de los derechos humanos desde la filosofía y el derecho*, Madrid, EDAI, 1998.
- CANTÓN, Octavio y CORCUERA, Santiago (coords.), *Derechos económicos, sociales y culturales, ensayos y materiales*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2004.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-UNAM, 2004.
- DELGADO, Gian Carlo, *Agua y seguridad nacional. El recurso natural frente a las guerras del futuro*, México, Random House Mondadori, 2004.
- DUBREUIL, Céline, *The Right to Water from Concept to Implementation*, México, Consejo Mundial del Agua, Ediciones Buena Onda, 2006.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 3a. ed., Madrid, Trotta, 2002.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 30a. ed., México, Porrúa, 1991.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda (coord.), *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-UNED, 2004.

- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo, diccionarios jurídicos temáticos*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2002, vol. 3.
- MARTÍNEZ VAL, José María, *Agua y desarrollo sostenible: vida, medio ambiente y sociedad*, Madrid, Fundación Iberdrola, 2004.
- PETRELLA, Ricardo, *El manifiesto del agua*, Barcelona, Icaria Editorial-Intermón Oxfam, 2001.
- PEÑA RAMÍREZ, Jaime, *El agua, espejo de los pueblos. Ensayos de economía política sobre la crisis del agua en México en el umbral del milenio*, México, Plaza y Valdés Editores-FES Acatlán, 2004.
- PUREZA, José Manuel, *El patrimonio común de la humanidad. ¿Hacia un derecho internacional de la solidaridad?*, Madrid, Trotta, 2002.
- RIOJAS R., Javier de J., “Un rápido recorrido por el tema del desarrollo sustentable”, *Los derechos humanos y la globalización*, fascículo 5: *Derechos humanos y desarrollo sostenible, los nuevos desafíos de la globalización*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.

Revistas

- AMPUDIA MELLO, Sergio, “La disponibilidad del agua en el valle de México: apuntes sobre algunos aspectos críticos”, *Revista de Derecho Ambiental y Ecología*, México, año 2, núm. 11, febrero-marzo de 2006.
- , “Acciones globales para un reto local, comentarios impertinentes en ocasión del IV Foro Mundial del Agua”, *Revista de Derecho Ambiental y Ecología*, México, año 2, núm. 11, febrero-marzo de 2006.
- AÑÓN, María José y LUCAS, Javier de, “Necesidades, razones, derechos”. *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 7, 1990.
- CARBONELL, Miguel, “Notas para el estudio del derecho a la alimentación y el derecho al agua”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, núm. 241, 2003.
- , “Constitución y desarrollo social”. *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 28, 1998.
- CASTILLO, Antonio, “Agua, otra soberanía que pierde México”, *Ojarasca, La Jornada*, México, núm. 68, diciembre 2002. <http://www.jornada.unam.mx/2002/12/16/oja68-agua.html>, 19 de enero de 2006.
- DIETTERLEN, Paulette, “Paternalismo y Estado de bienestar”, *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 5, 1998.
- GLEICK, Peter M., “Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs”, *Water International 21*, Oakland, California, 1996.

- GONZÁLEZ, Carlos, “Embestida empresarial. La separación de la tierra y el agua”, *Ojarasca, La Jornada*, México, núm. 100, agosto de 2005, <http://www.jornada.unam.mx/2005/08/15/oja100-carlosgz.html>.
- GONZÁLEZ MÉNDEZ, José, “Sed de control”, *La Jornada*, México, núm. 94, enero de 2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/30/4n1sec.html>.
- La Jornada*, edición especial: *Agua*, México, 2005.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, “Derechos fundamentales y avances tecnológicos. Los riesgos del progreso”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVII, núm. 109, enero-abril de 2004.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, “Dimensiones de la igualdad material”, *Anuario Derechos Humanos*, Madrid, núm. 3, 1985.
- PETRELLA, Riccardo, “El agua es un bien común”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, núm. 13, otoño–invierno de 2004.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 22, septiembre–diciembre de 1995.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso, “Derechos liberales y derechos sociales”, *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núms. 15 y 16, 1994.
- SCANLON, John *et al.*, “Water as a Human Right?”, *Environmental Law Programme, Environmental Policy and Law Paper*, Reino Unido, núm. 51, 2004.
- VALENCIA MULKAY, Miguel, “Hacia otra perspectiva del agua”, *Revista de Derecho Ambiental y Ecología*, México, año 2, núm. 11, febrero-marzo de 2006.
- ZIMMERLING, Ruth, “Mercado libre y justicia social”, *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 2, abril de 1995.

Informes

- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Informe agua, conflictos y derechos humanos, México, marzo de 2006.
- Comisión Nacional del Agua, Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento 2006. <http://www.cna.gob.mx/eCNA/Español/Publicaciones/Subsector2006/Subsector2006-2.pdf>.
- Comisión Nacional del Agua, Programa para la modernización de los organismos operadores de agua potable, diciembre de 2002. <http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Programas/Proma/Proma.doc>.

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Ashok, Nigam y Rasheed, Sadig, *Financing of Freshwater for all-a Rights Based Approach*, Expert Group Meeting on Strategic Approaches to Freshwater Managing, Zimbabwe, 1998
- HALL, David y LOBINA, Emanuele, “Espejismo en el agua. El fracaso de las inversiones privadas en servicios de agua de países en desarrollo”, *Public Services International-World Development Movement*, 2006.
- , “The Relative Efficiency of Public and Private Sector Water, Reino Unido, *Public Services Internacional Research Unit, Bussiness School, University of Greenwich*; <http://www.psiru.org/reports/2005-10-w.effic.doc>.
- HOWARD, Guy y BARTRAM, Jamie, “Domestic Water Quantity, Service and Health”, *Organización Mundial de la Salud, Documento WHO/SDE/WSH/03.02*, 2003.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003.
- Organización de las Naciones Unidas, *Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Informe del Grupo de Trabajo del periodo de sesiones sobre los métodos de las empresas transnacionales, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 53 periodo de sesiones, Documento E/CN.4/Sub.2/2002/9*, 14 de agosto de 2001.
- , *Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Informe preliminar presentado por El Hadji Guissé de conformidad con la Decisión 2002/105 de la Comisión de Derechos Humanos y de la Resolución 2001/2 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, “Relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento”, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Documento E/CN.4/Sub.2/2002/10*, 25 de junio de 2002.
- , *Documento de trabajo preparado por David Weissbrodt, Principios relativos a la conducta de las empresas en materia de derechos humanos, Documento E/CN.4/Sub.2/2000/WG.2/WP.1*, 25 de mayo de 2000.
- , *Informe conjunto del relator especial Reinaldo Figueredo y el experto independiente, Fantu Cheru, “Allegement de la dette et investissement local: entre l’initiative en faveur des pays pauvres tres endettes”, Documento E/CN.4/2000/51*, 1, 14 de enero de 2000.
- , *Informe de la alta comisionada sobre la liberalización del comercio de servicios y los derechos humanos, Documento E/CN.4/Sub.2/2002/9*, 25 de junio de 2002.

- , Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Los derechos humanos, el comercio y las inversiones, Documento E/CN.4/Sub.2/2003/9, 2 de julio de 2003.
 - , Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, 14 al 25 de marzo de 1977, Documento E/CONF/70/29.
 - , Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1992/22, Consecuencias de las políticas de ajuste económico originadas por la deuda externa en el goce efectivo de los derechos humanos y, especialmente en la aplicación de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.
 - , Segundo Informe de las Naciones Unidas sobre los Recursos de Agua en el Mundo, “Agua, una responsabilidad compartida”, marzo de 2006.
- Prinwass, “Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y África: a la búsqueda de la sustentabilidad económica, social y ambiental”; “Principales tendencias y perspectivas que caracterizan la participación del sector privado en el agua y el saneamiento: discusión de los hallazgos del proyecto”, Universidad de Oxford, julio de 2004. <http://users.ox.ac.uk/~prinwass/es/partners.shtml>.
- SCHMIDT, Gerold, “Legal and Institutional Changes Towards Water Privatization in Mexico”, *Brot für Die Welt*, marzo de 2005.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Compilación de recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y comités de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, México, 2005.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo quinto al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se recorren los siguientes, presentada por la diputada María del Rosario Herrera Ascencio y el diputado Israel Tentory García, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.
- Ley de Aguas del Distrito Federal.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley de Asistencia Social.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- Ley General de Bienes Nacionales.

Ley General de Desarrollo Social.

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Ley General de Salud.

Ley Para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006.

Programa Nacional Hidráulico 2001-2006.

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

Legislación internacional y declaraciones

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12, “El derecho a una alimentación adecuada” (artículo 11), 20 periodo de sesiones, U. N. Doc. E/C.12/1999/5 (1999).

—, Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 14, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud” (artículo 12), 22 periodo de sesiones, 2000, U. N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000).

—, Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 15, “El derecho al agua” (artículos 11 y 12), 29 periodo de sesiones, 2002, U. N. Doc. E/C.12/2002/11 (2002).

Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales Destinados a Proteger a las Víctimas de la Guerra, Convenio III de Ginebra relativo al Trato Debido de los Prisioneros de Guerra, Ginebra, Suiza, 12 de agosto de 1949.

Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales Destinados a Proteger a las Víctimas de la Guerra, Convenio IV de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, Ginebra, Suiza, 12 de agosto de 1949.

Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario aplicable en los Conflictos Armados, Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra relativo a la Protección de Víctimas de Conflictos Armados Internacionales, 8 de junio de 1977.

Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario aplicable en los Conflictos Armados, Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra relativo a la Protección de Víctimas de Conflictos Armados de Carácter No Internacional, 8 de junio de 1977.

- Organización de las Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, California, 26 de junio de 1945.
- , Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, 8 de julio de 1997.
- , Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de diciembre de 1979.
- , Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989.
- , Declaración del Derecho al Desarrollo, 4 de diciembre de 1986.
- , Declaración del Milenio, Nueva York, septiembre de 2000.
- , Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, junio de 1992.
- , Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.
- , Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.
- , Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966.
- , Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, septiembre de 2002.
- , Programa 21.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, París, 16 de noviembre de 1972.
- , la Ciencia y la Cultura, Declaración de Castellón, Castellón, España, junio de 1999.
- Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, junio de 1986.

Páginas de Internet

- ARROJO, Pedro, “La huerta es rentable, pero es más rentable el tinglado urbano”, <http://www.vegamediapress.com/noticias/content/view/3307/119>.
- , “El agua potable debe de ser un derecho accesible a todos los seres humanos”, <http://www.infoecologia.com/Biodiversidad/bio2004/abril04/arrojo-2004043.htm>.
- BAKER, Karen, “Water Management Issues from Commons to Commodity? Privatizing and Commercializing Water Supply”, en GALLAUGHER, Patri-

- cia y WOODS, Laurie (eds.), *Water and the Future Life on Earth*, Canadá, Universidad de la Columbia Británica, 2002. <http://www.sfu.ca/cstudies/science/water/pdf/Water-Ch12.pdf>.
- BARTOLOMÉ NAVARRO, José Luis, “El agua, dominio público jurídico y bien público económico: coincidencias y divergencias en sus conceptos”, http://www.us.es/ciberico/archivos_acrobat/zaraponen6navarro.pdf.
- Canal del Congreso, “Agua, asunto de seguridad nacional”, http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=794.
- Canal del Congreso, “Seguridad nacional”, http://www.canaldelcongreso.gob.mx/articla.php3?id_article=1276.
- CARLSEN, Laura, “El IV Foro Mundial del Agua en México: el agotamiento del modelo”, *Internacional Relations Center, Programa de las Américas*, <http://www.ircamericas.org/esp/3256>.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>.
- Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, <http://www.wmo.ch/web/homs/documents/espanol/icwedecs.html>.
- Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, “El derecho al agua”, <http://www.un.org/spanish/events/water/Derechoalagua.htm>.
- Diario de la Seguridad Alimentaria, “La FAO pide a la comunidad científica salvaguardar el agua como fuente de seguridad alimentaria”, http://www.consumaseguridad.com/web/es/sociedad_y_consumo/2003/06/06/6778.php. <http://www.consumer.es/web/es/alimentación/2003/03/04/58593.php>.
- DURÁN CHUQUIMIA, Mario Ronald, “Bolivia: ¿de qué sirvió la guerra del agua alteña?”. http://www.amauta.inf.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2753&Itemid=32.
- “El derecho al agua”, <http://www.lavanguardia.es/web/20060324/51238994635.html>.
- Entrevista a Eduardo Galeano, <http://www.lafogata.org/galeano.24.1.htm>.
- FANTINI, Emmanuele, “El futuro del agua, entre guerra y mercado”, http://www.signodelostiempos.com/ArchivosArticulos/842161985_3.Doc.
- HEPBURN, John, “Reclaiming Commons, Olds and New”, *ZNET Ecology*, septiembre de 2005, <http://www.zmag.org/content/showarticle.cfm?ItemID=8739>.
- Jornadas en defensa del agua, <http://www.ecoport.net/content/Viewful/56625/>.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, <http://www.cdhd.org.mx>.

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, <http://www.cndh.org.mx>.
- Comisión Nacional del Agua, <http://www.cna.gob.mx>.
- Consejo Mundial del Agua, <http://www.worldwatercouncil.org>.
- IV Foro Mundial del Agua, <http://www.worldwaterforum4.org.mx>.
- , Declaración Ministerial, <http://www.worldwaterforum4.org.mx/files/Declaraciones/Ministerial.pdf>.
- Derechos de la Infancia en México, http://www.derechosinfancia.org.mx/Legislacion/leg_agenda_leg.htm.
- Secretaría de Desarrollo Social, <http://www.sedesol.gob.mx>.
- Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos, http://www.UNESCO.org/water/wwap/description/index_es.shtml.
- Organización Mundial de la Salud, El derecho al agua, 2003, http://www.who.int/water_sanitation_health/rtwrev.pdf.
- SANTA CRUZ NEGRETE, David, “Sistema Cutzamala, vecino incómodo”, <http://www.lacrisis.com.mx/cutzamala300904.htm>.
- SCMID, Beat, “El agua de todos/as”, http://www.gvom.ch/info_esp/e_urug/el47.html.
- SHIVA, Vandana, “Water Peace vs. Water wars”, http://www.navdanya.org/articles/water_peace_wars.htm.
- VALADEZ, Gilberto, “Servicio de agua, meganegocio en Aguascalientes”, *Proceso*, <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?nid38895&cat=1>.

Artículos periodísticos

- BARAJAS, Abel, “El vocero presidencial dijo que Bolivia y Venezuela son minoría ante los invitados que suscribirán la declaratoria final del foro”, *Reforma*, 20 de marzo de 2006. <http://www.reforma.com.mx>.
- BOLTNIC, Julio, “Agua, mercantilización, pobreza”, *La Jornada*, 17 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.mx>.
- BORDON, Alejandra, “Exentan pago de agua en 69 colonias”, *Reforma*, 13 de enero de 2006. www.reforma.com.mx.
- EFE, “Crítica Banco Mundial gestión del agua en Latinoamérica”, *El Universal*, 17 de marzo de 2006. <http://www.eluniversal.com.mx>.
- ENCISO, Angélica, “Denuncian maniobras de Coca-Cola para adueñarse de agua en Chiapas”, *La Jornada*, 27 de abril de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.
- , “Drástica baja en los fondos destinados a proteger las reservas de bosques y agua”, *La Jornada*, 9 de septiembre de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.

- , “Gurría: el agua ya no puede ser un bien gratuito”, *La Jornada*, 8 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.mx>.
- , “Niega BM haber planteado en este foro privatizar el recurso”, *La Jornada*, 20 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.mx>.
- FRANCO OLGUÍN, Rolando, “Niega Agsal fallas en reporte de finanzas”, *La Vanguardia*, 23 de abril de 2006. <http://www.vanguardia.com.mx>.
- GALÁN, José *et al.*, “Derecho al agua y cobertura a pobres, temas excluidos de la Declaración final”, *La Jornada*, 22 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.mx>.
- GARRIDO, Luis Javier, “La lucha del agua debe ser de todos, planteó Galeano en el Foro Social”, *La Jornada*, 29 de enero de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.
- GÓMEZ FLORES, Laura, “Escasez de agua dispara ventas en el Distrito Federal del líquido envasado”, *La Jornada*, 4 de julio de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.
- GONZÁLEZ AMADOR, Roberto, “BM reclama participar en reformas al manejo del agua en México”, *La Jornada*, 5 de agosto de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.
- , “Inversión mixta en los sistemas, plantea el BM”, *La Jornada*, 17 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.mx>.
- HABANA DE LOS SANTOS, Misael, “Admite Conagua: hay plomo y arsénico en Tlamacazapa”, *La Jornada*, 20 de octubre de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.
- LLANOS, Raúl y ROMERO, Gabriela, “Claman por agua 100 colonias de Iztapalapa”, *La Jornada*, 9 de junio de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.
- MELO, Arely *et al.*, “Que Estados Unidos respete el acuerdo ambiental, exige Semarnat”, *Milenio*, 16 de febrero de 2006. <http://www.milenio.com>.
- NADAL, Alejandro, “Foro Mundial del Agua: empapados en codicia”, *La Jornada*, 15 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.mx>.
- NORANDI, Mariana, “Perspectiva del agua”, *La Jornada*, 18 de octubre de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.
- NOTIMEX, “Enfrenta Querétaro desequilibrio entre oferta y demanda de agua”, *Notimex Querétaro*, 15 de marzo de 2006.
- NOTIMEX, “Agua, derecho esencial de la dignidad humana: CMA”, *La Crónica de Hoy*, 21 de marzo de 2006. <http://www.cronica.com.mx>.
- POY SOLANO, Laura, “Reprueba el experto Félix Hernández la gestión pública ineficiente del recurso”, *La Jornada*, 18 de julio de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.

- RAMÍREZ, Bertha Teresa, “Debe el gobierno federal a la ciudad mil millones de pesos por agua”, *La Jornada*, 31 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.mx>.
- RESTREPO, Iván, “Desajustes y carencias, herencia común”, *La Jornada*, 11 de julio de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.
- , “El problema del agua en 10 datos”, *La Jornada*, lunes 21 de marzo de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.
- REYES HEROLEZ, Jesús, “De la cuenca a la casa”, *El Universal*, 17 de marzo de 2006. <http://www.eluniversal.com.mx>.
- ROMERO, Gabriela y GÓMEZ, Laura, “Revisará la Asamblea tarifas de agua”, *La Jornada*, 14 de julio de 2005. <http://www.jornada.unam.mx>.
- “Uruguayos pagan tarifa de agua más alta de América”, *El País Digital*, 26 de febrero de 2006. <http://www.elpais.com.uy/>.

El acceso al agua potable como derecho humano, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en febrero de 2008 en los talleres de IMPRENTA JUVENTUD, S. A. de C. V., Antonio Valeriano 305-A, colonia Liberación, C. P. 02910, México, D. F. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.