

## EL ACCESO AL AGUA COMO DERECHO HUMANO

Por: Alejandro Ferro Negrete  
Subdirector General del CEJA

El pasado 8 de junio de 2009 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) realizó un interesante evento titulado "Foro sobre el Derecho Humano al Agua en la Ciudad de México". En dicho evento participaron el Presidente de la CDHDF, Maestro Emilio Álvarez-Icaza Longoria, la Secretaria del Medio Ambiente del Distrito Federal, Lic. Martha Delgado Peralta, la Dra. Gloria Soto Montes de Oca, investigadora de la Universidad Iberoamericana, y el Lic. Alejandro Ferro Negrete, Subdirector General del CEJA y autor de este artículo.

La ponencia que realizamos se refirió a *La problemática y los desafíos del manejo del agua en la ciudad de México: aspectos jurídicos y de política pública*. El núcleo de comentarios y puntos de vista en este espacio fue: ¿es necesario reconocer el acceso al agua como un derecho humano en nuestra legislación?

Para responder a esta interrogante, enfocamos la atención del lector en la importancia del agua en el contexto humano, para lo cual nos referiremos a la paradoja del agua y los diamantes expuesta por Adam Smith en su famosa obra "...Riqueza de las Naciones" como introducción a los conceptos de valor de uso y valor de cambio. El economista escocés señaló textualmente que **No hay cosa más útil que el agua y apenas con ella se podrá comprar otra alguna, ni habrá cosa que pueda darse por ella a cambio; por el contrario, un diamante apenas tiene valor intrínseco de utilidad y, por lo general, pueden permutarse por él muchos bienes de gran valor**. Independientemente de la clara ejemplificación, útil para entender los conceptos aludidos, la percepción de la población en general que tiene acceso al agua sigue siendo la misma al considerarse un bien renovable, inagotable, apropiable y barato, lo que ha contribuido a que el agua sea desperdiciada o aprovechada de manera indiscriminada e irresponsable.

La realidad nos está demostrando que no es así, lo que está preocupando a todos en el mundo. La comunidad internacional ha sido especialmente activa desde hace varias décadas en promover la protección y el cuidado del agua en sus diferentes dimensiones: el mar, el medio ambiente marino y, por supuesto, el agua dulce como elemento básico y fundamental de la supervivencia de los seres humanos, abarcando desde los aspectos de consunción hasta su uso en actividades productivas.

El agua también está siendo objeto de acciones sociales y de gobierno para tratar de garantizar su acceso y calidad para una humanidad cada vez más creciente, más pobre y más demandante de este vital recurso. El problema lo amerita: su escasez es alarmante, en tanto que la población sigue creciendo de manera exponencial; su reducida calidad para consumo humano por actividades humanas contaminantes y el enorme esfuerzo gubernamental y de recursos públicos que se requieren para hacerla accesible a un mayor número de personas y actividades, han hecho que los gobiernos y las sociedades comiencen a replantear su percepción y cultura acerca de las formas de acceso, abastecimiento, aprovechamiento y cuidado del agua por todos.

En este contexto, el derecho humano al agua está en el centro de gran parte de las inquietudes sociales y las agendas públicas de varios países, entre los que está México. Iniciativas de reformas constitucionales, en especial al artículo 4º, y modificaciones a leyes locales dan cuenta de ello ante la urgente necesidad de que el Estado Mexicano reconozca y garantice el agua como un derecho humano.

Este reconocimiento estatal al que hacemos referencia no es asunto fácil para los gobiernos. Hace unas semanas, en marzo de 2009, se llevó a cabo en Estambul, Turquía, el V Foro Mundial del Agua que año con año organiza el Consejo Mundial del Agua. Dentro de sus resultados destaca uno que llama la atención: **concluyó sin contar con el reconocimiento del agua como un derecho fundamental del hombre** por los cerca de 190 países participantes.

Y es que el reconocimiento del agua como un derecho humano en los sistemas jurídicos, presenta para los Estados retos de muy alto alcance por lo siguiente: **1)** su fuente primaria se encontraría en el **derecho internacional**; **2)** las limitaciones existentes de uso y aprovechamiento establecidas en las legislaciones internas tendrían que **suprimirse**; **3)** los gobiernos tendrían que garantizar el acceso equitativo y suficiente del agua **a todos los habitantes**, y **4)** los gobiernos también asumirían la obligación de **garantizar a futuro** ese acceso al agua equitativo y suficiente a las generaciones actuales y venideras.

Estas situaciones han motivado en las entidades gubernamentales las siguientes preguntas: ¿Debe reconocerse en los sistemas jurídicos el derecho al agua como un derecho humano? ¿No es suficiente regular constitucional y legalmente el agua como bien de dominio público y como parte fundamental de servicios públicos?

En el caso de México el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la propiedad originaria de tierras y aguas a favor de la nación, así como de las aguas que son de su propiedad respecto de las cuales le corresponde su regulación y administración. Para algunos juristas **el derecho al agua ya es un derecho fundamental desde 1917**, ya que se encuentra implícito desde su origen en dicho artículo 27 y particularmente en el apartado que corresponde a las garantías individuales, bastando ello para tener el derecho al agua por reconocido al más alto nivel normativo.

Otros juristas coinciden en esta postura, pero agregan que, además, el derecho al agua está inmerso en el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar establecido en el artículo 4º de la Constitución General, debido a que el agua es un recurso natural componente inseparable del medio ambiente, razón por la cual dicho derecho ya ha quedado protegido.

No obstante, lo que es un hecho es que esta forma de concebir el agua no ha dado como resultado que la población actual cuente con disponibilidad y calidad del agua en las distintas zonas y regiones del país: antes que reconocer cualquier derecho relacionado con el agua, debemos aceptar que tanto gobierno como sociedad no hemos sabido cuidar, administrar y aprovechar racionalmente nuestra vital riqueza. Por el contrario, ha imperado la carestía, el despilfarro, la inequidad, la corrupción y la ineficiencia.

Por la magnitud del problema, consideramos que **expresar en nuestro sistema jurídico el derecho al agua como un derecho humano es indispensable** para reorientar las políticas públicas generales y locales de acceso a este vital recurso, así como las conductas sobre su uso y aprovechamiento, debiendo todos hacer frente a los retos que esto implica. Para ello contamos con bases jurídicas sólidas:

En el ámbito internacional México es parte de uno de los tratados que implícitamente establece el derecho al agua como un derecho humano. Hablamos del **PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES** que en sus artículos 11 y 12 reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado y al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Sin embargo, hizo falta una Observación General, la número 15, elaborada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para desentrañar que el derecho al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.

De esta Observación destaca su exposición del contenido normativo del derecho al agua, que comprende tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como son el no sufrir cortes arbitrarios del suministro o la no contaminación de los recursos hídricos.

En cambio, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua.

Conforme a esta Observación General las características del derecho al agua son tres:

- a) La disponibilidad**, por la cual el abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos.
- b) La calidad**, que significa que el agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas.
- c) La accesibilidad**, en la que el agua, las instalaciones y los servicios de agua deben ser accesibles a todos en sus diversos aspectos: físico, económico, sin discriminación alguna e informado.

El Distrito Federal cuenta con avances realmente significativos en la materia. Su Ley de Aguas reconoce expresamente, en su artículo 5, que **Toda persona en el Distrito Federal, tiene el derecho al acceso**

**suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico, así como al suministro libre de interferencias.** Asimismo, dicha Ley y el Código Financiero garantizan –por lo menos en la letra- que **los usuarios domésticos no sufran de cortes o suspensiones totales de agua por falta de pago de derechos**, sino a lo más a un *suministro restringido del agua a la cantidad necesaria* para satisfacer los requerimientos básicos.

Bajo este paraguas normativo, creemos que para el gobierno del Distrito Federal los retos no son tanto regulatorios sino de gestión, financieros y de solución de conflictos sociales, como por ejemplo:

- 1) Abatir la desigualdad en la distribución del agua entre comunidades pobres con acceso muy limitado al agua y comunidades de ingresos medios y altos con mayores espacios y posibilidades de tener servicios de suministro de agua más eficientes.
- 2) Replantear el subsidio del servicio del agua –que tiene un arraigo muy fuerte en la población- que si bien es benéfico, impide la recaudación de mayores recursos económicos para invertir en infraestructura, conservación y tratamiento de aguas.
- 3) Corregir problemas en zonas de tandeos frecuentes y presión de agua muy baja.
- 4) Asegurar la confiabilidad en la calidad del líquido en toda la ciudad.
- 5) Garantizar el buen funcionamiento de medidores que hagan coherente el cobro con el consumo.
- 6) Cobrar con transparencia y de acuerdo al nivel de ingreso de las familias.

El derecho de acceso al agua como eje del desarrollo de la política y la regulación hídricas en el Distrito Federal es sin duda facilitador de acciones públicas y sociales, para el abatimiento paulatino y consistente de su problemática de abasto, acceso, calidad y cobro del agua.

El ejemplo que ofrece el marco normativo del agua en el Distrito Federal por cuanto hace al derecho al agua, es interesante referencia para que a nivel constitucional y legal federal dicho derecho se constituya como parte fundamental de la política nacional, con impacto en las constituciones, leyes y políticas de todas las demás entidades federativas. No sería la primera vez que en la Constitución Política Mexicana se establezcan expresamente derechos fundamentales previamente dispuestos y desarrollados en leyes secundarias, recordemos el caso del derecho a un medio ambiente adecuado previsto originalmente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente desde su expedición en 1988.

Además, el reconocimiento de este derecho humano haría necesaria la intervención del Estado en la solución de conflictos derivados de la aplicación de la ley: nos referimos a un derecho que siendo subjetivo pueda ser oponible a terceros, a través de instancias jurisdiccionales, con legitimación individual y colectiva, que lo proteja de abusos de autoridades y de particulares.

Esto también presupone que el Estado siga siendo el detentador del agua como bien público y como servicio público, a manera de hacer realidad el ejercicio de este derecho por todos y para todos. Ahora bien, si la política hídrica cambiara y el agua fuera privatizable de manera directa, con mucha mayor razón el derecho al agua debe establecerse como imperativo normativo y de política pública, a fin de frenar acciones y conductas que puedan derivar en inaccesibilidad del agua, por el hecho de no pagarla o no contratarla en condiciones predeterminadas por el mercado o por las empresas.

Tarde o temprano el derecho humano al agua será una realidad en el país ¿Porqué aplazarlo cuando esa medida puede incidir en mejores leyes y políticas de difusión, concienciación social, protección, acceso y aprovechamiento del agua?

Por último, es importante apuntar que el derecho al agua como derecho humano está relacionado con otros derechos humanos fundamentales, como lo es la vida, la alimentación y la salud, de los que no se puede disociar. La oportunidad con que este derecho se plasme expresamente en nuestro sistema jurídico será fundamental para juzgar en el futuro la eficacia con la que enfrentamos el problema y, en mayor o menor medida, lo que pudimos solucionar.

Sociedad y gobierno... aún es tiempo.