

El agua como asunto de seguridad nacional

Rodolfo Velez*

Catedrático de la Facultad
de Estudios Superiores
de Acatlán, UNAM.

Hace un poco más de 25 años, una persona me comentó que en los años venideros los temas de conversación más recurrentes empezarán con la letra “w”: waste (basura/contaminación), water (agua) y weather (clima).

Esos complejos tópicos requieren una discusión con la intervención del gobierno, de la sociedad y de la ciencia. La experiencia continua alrededor del mundo, apunta al hecho de que la seguridad del agua y de los ecosistemas debe abordarse con el mismo grado de importancia que tienen los programas de desarrollo nacional y el bienestar y crecimiento económico.

* Miembro de número del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, actualmente Primer Secretario de la Junta Menor (consejo directivo) y Presidente de la Comisión de Derecho Fiscal. Socio fundador del Despacho de Abogados: “Vélez y Montejano, S.C.,” en carácter de Abogado consultor y coordinador del Área Corporativa Fiscal y de Reaseguro. Ha sido catedrático en diversas universidades privadas y desde el año 2003 a la fecha lo es en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM impartiendo las cátedras de Derecho Administrativo e Introducción al Estudio del Derecho.

El agua como bien económico

Indiscutiblemente el agua representa el satisfactor más importante y sin el cual no hay ni vida, ni ecosistemas sustentables, ni salud, ni bienestar.

Ahora sabemos que el agua es un recurso natural finito (el volumen mundial existente es limitado), sensible (puede degradarse fácilmente por las actividades humanas); es irremplazable (no hay sustituto en todos sus usos); más aún, el ciclo hidrológico liga los complementos planetarios de agua, la tierra y la atmósfera en un patrón sinfín de precipitación, escurrimientos, infiltración y evaporación, por ello es exigencia el tomar conciencia de su utilización tanto cuantitativa como cualitativamente.

Estudios internacionales estiman que la necesidad de agua *per cápita* es de 20 a 40 litros.¹ diarios, ello sin tomar en cuenta las necesidades de bañarse y cocinar; existen por otro lado propuestas para que las organizaciones y proveedores de ese vital líquido consideren como un mínimo aceptable el de 100 litros. diarios por persona, pero este dato sólo se refiere a los países en desarrollo y sin considerar los usos industriales y agrícolas, por lo que la demanda podría ser mayor.

Para poder determinar ese mínimo satisfactorio debe tomarse en cuenta el grado de desarrollo de cada país y ponderar su grado de urbanización, ya que a nivel mundial la agricultura es la actividad que más agua requiere seguida de la actividad industrial y finalmente el uso doméstico.

¹ Según Peter Gleick, presidente del Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security. Si también se incluye el agua para bañarse y cocinar, esta cifra varía entre 27 y 200 litros *per cápita* por día.

En la medida en que un país se industrializa y urbaniza, su provisión acuícola para la agricultura disminuye y se incrementan los otros dos, conflictuándose el riego para la agricultura ya que las fuentes hídricas de que dispone se derivan hacia las ciudades y aquélla depende más del agua de lluvia, por lo cual el problema de los alimentos comienza a florecer y la competencia por obtener agua entre zonas rurales y urbanas crece; el hecho de que algunos países carezcan de agua dulce les ocasiona un deterioro en su nivel de desarrollo económico.

Sabemos que el 70% de la superficie de nuestro planeta es agua, en su mayoría salada, y del 3% de agua dulce sólo 1% está al alcance, la restante, o está congelada en los casquetes polares o se encuentra inaccesible.

El diccionario del agua define a un país con tensión hídrica, cuando el suministro anual de agua dulce renovable está entre los 1,000 y 1,700 metros cúbicos por persona. Esos países probablemente experimenten condiciones temporales o limitadas de escasez de agua.

Nuestro inventario mundial reporta entre 12.5 y 14 mil millones de metros cúbicos de agua y si esa cantidad superior se dividiera entre la población mundial actual (aprox. 6.9 mil millones de personas)² nos reportaría que a cada persona del planeta corresponden tan sólo 2.02 m³ de agua o sean 2,020 litros, cantidad que según las estimaciones de los estándares de vida aceptables o mínimos arriba comentados implica que su dotación media diaria sería de 5.53 litros, únicamente 88.9% debajo de esos 50 litros diarios personales estimados.

2 Según datos del buró de censos de los E.U a la fecha la población mundial al 21 de junio de 2011 a las 00:34 UTC actual es de 6,926,128,515 visible en el sitio www.census.gov/ipc/www/idb/worldpopinfo.php

Estos datos numéricos nos deben hacer reflexionar, máxime si añadimos la variable consistente en que de ese inventario total, ni está uniformemente distribuido entre todos los países de la tierra ni tampoco se dispone del agua en el momento en que cada uno lo requiere, inciden factores como la sequía, el estiaje, inundaciones o recorrido de largas distancias para obtenerla; la ironía se muestra en el hecho que existen zonas que no la requieren tanto y la tienen en abundancia y otras que la requieren más y carecen de ella y no podemos mediante decretos ordenar las leyes naturales, ni los ciclos del agua.

Los fines del Estado y sus cometidos

Ese bien común que se ha pregonado en la teoría constitucional y del Estado, ese reconocimiento del anhelo que toda persona tiene de vivir y vivir bien y mejorar en los diversos aspectos de su personalidad y que la organización estatal tiene el deber de garantizar y a la vez de dotar de mayores satisfactores sociales que coadyuven al desarrollo armónico, democrático y equitativo, lo cual no podrá concretarse sin el vital líquido.

El derecho constitucionalmente garantizado de acceso a toda persona a la protección de su salud y a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar implica, como lo hemos escuchado a lo largo de las brillantes ponencias en este foro, garantizar a toda persona, un acceso al agua.

La Ley General de Desarrollo Social considera como prioritario para nuestro país y de interés público, a los programas y obras de infraestructura para agua potable y los diversos foros internacionales y recomendaciones

de la Organización de las Naciones Unidas a través de su Programa para el Medio Ambiente (PNUMA) han establecido que se trata de un derecho humano al cual todos los habitantes del planeta libremente deben acceder con equidad de género.

En nuestro país sabemos que constitucionalmente serán propiedad de la nación las aguas de los ríos principales o arroyos afluentes, con sus cauces, lechos o riberas, desde el punto en que brote la primera agua permanente, hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar, o que crucen dos o más Estados.

Siendo propiedad de la nación las aguas existentes en el territorio nacional, las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la 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, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino.

Y hago este señalamiento y transcripción en lo conducente de lo que dispone al efecto nuestra Constitución Política (art. 27) como corolario al tema en comento: El agua y la seguridad nacional, ya que ésta se contempla como amenazas a nuestra soberanía o territorio o potenciales actos que pudieran afectar o impedir el acceso a instalaciones estratégicas o a la prestación de servicios públicos.

Mientras que en los países desarrollados continúen otorgando subsidios a la agricultura en cuanto a consumo de agua, energía eléctrica y las tecnologías de aprovechamiento racional no se implementen de manera generalizada y el precio de este bien económico insustituible no se asigne de manera equitativa y proporcional, la crisis mundial del agua cobrará en los próximos años proporciones insospechadas y aumentará la creciente penuria por su escasez en los pobladores que habitan en muchos países subdesarrollados. Los recursos hídricos continuarán a la baja debido al crecimiento demográfico, a la contaminación y al cambio climático (las tres "w" que comenté al principio).

La escasez del líquido de vida a nivel interno ha provocado conflictos no sólo en diversas partes del planeta, también en nuestro país se han sucedido por ubicación de presas, remisión de agua desde la lejanía a grandes urbes en detrimento de los pobladores en cuyos lugares de origen que si lo hay y, si lo analizamos hacia los ríos que limitan nuestro territorio ya sea al Norte o hacia el Sur y cuyo recurso natural es compartido con otros países, tenemos que también han surgido reclamos internacionales a nivel externo, ya sea por el aprovechamiento en exceso de las cuotas convenidas, ya sea por contaminantes.

Cabría cuestionarse:

¿Qué sucedería si la escasez afectara a una determinada población y durante un largo tiempo?

¿Qué haría esa misma comunidad, si en el pueblo, estado o país vecinos y a escasos metros de sus límites territoriales, existiera un vasto depósito de agua?

Ante una grave necesidad y extrema urgencia, la respuesta a la segunda pregunta, tal vez resultaría obvia y por ello es menester analizarlo, prevenirlo y comenzar a resolverlo desde ahora.

Según datos del PNUMA, casi 100 países comparten 13 grandes ríos y lagos y hay más de 200 sistemas hidrográficos que atraviesan fronteras internacionales por lo cual es posible que en un futuro cercano resurjan conflictos, especialmente donde los países con poblaciones rápidamente crecientes y tierra arable limitada chocan por tener acceso a los recursos hídricos compartidos.

Se ha estimado por analistas especializados que los problemas podrían surgir, en varias zonas donde el uso de agua dulce ya ha alcanzado o aun sobrepasado los límites naturales y es en estas zonas (norte de África y Cercano Oriente, Israel vs. Jordania; Egipto vs. Etiopía; Turquía vs. Siria e Iraq, etc.) en que los países no sólo enfrentan una competencia interna creciente por el suministro limitado de agua dulce como resultado del alto índice demográfico y la creciente demanda, sino que también se están envolviendo en disputas con los países vecinos por los derechos al agua.

Nuestra Ley de Seguridad Nacional dispone que por seguridad nacional se entenderá aquellas acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

Esas acciones conllevarían a:

- La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

- La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; y
- La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social del país y sus habitantes.

Cualquier acto tendiente a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos (como el agua), y si llegara el momento que su escasez hiciera que pobladores de una comunidad, o bien, de países vecinos pretendieran obtenerla a toda costa, sin duda alguna se pondría en peligro la seguridad nacional.

Un país sufre tensión hídrica si la cantidad de suministro de agua dulce disponible respecto a la cantidad de agua retirada actúa como una limitación importante en su desarrollo. El retiro de una cantidad de agua por encima del 20% de la cantidad de suministro renovable de agua se ha utilizado como indicador de tensión hídrica³ y no debemos olvidar que en días recientes, los estados de San Luis Potosí, Campeche y Guanajuato han declarado alerta por la sequía.

“El crecimiento poblacional y económico han ejercido mayor presión sobre las reservas de agua en México, al punto que el volumen demandado es mayor que el suministrado en algunas regiones del país, lo que obliga al gobierno a decidir a quién dejar sin este recurso, lo que ocasiona problemas distributivos. La competencia por este recurso es ya causa de conflictos de diferente intensidad y escala, y se presenta no sólo entre usuarios de la misma comunidad sino entre distintas comunida-

³ Glosario Ambiental de la Conferencia de las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (COP 15)

des, municipios, estados e incluso en el ámbito transfronterizo".⁴

Las muy recientes reformas a leyes secundarias como la de Aguas Nacionales o la Ley de Agua del Distrito Federal, facultan a los respectivos Ejecutivos dentro de la esfera de su competencia, a establecer zonas reglamentadas, de veda o de reserva cuando la existencia del recurso hídrico es limitada, haya sobreexplotación para acuíferos y unidades hidrogeológicas específicas o bien exista abatimiento de volumen que afecte a terceros; y todo ello habrá de realizarse atendiendo a esos derechos humanos recientemente reconocidos constitucionalmente como a los principios que rigen a la seguridad nacional: legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales.

No podemos esperar a que se suscite algún caso de extrema emergencia que amerite la suspensión de derechos fundamentales y garantías individuales por más que las resoluciones de restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías estuviera fundada y motivada, o fuera proporcional al peligro a que se hace frente y aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciara respecto a su constitucionalidad y el Honorable Congreso de la Unión ratificara o revocara ese decreto, la desesperación social ante una amenaza de sed constante y absoluta carencia de agua rebasaría cualquier disposición gubernativa.

Si en virtud de la creciente problemática, el Estado considera necesario reorganizar el recurso hídrico para hacer más eficiente su uso, está en posibilidad jurídica de

⁴ "Los conflictos por agua en México: avances de investigación" Jaime Sainz Santamaría y Mariana Becerra Pérez GACETA ECOLÓGICA, INE, SEMARNAT, Num 67, Mexico 2003.

reassignar, rescatar o recuperarlo, al corresponderle, en todo momento, su dominio directo en términos del artículo 27; tan claro como el agua es que habría que asignar y reassignar grandes recursos presupuestales para atender tan impostergable necesidad y en todo caso siempre deberá atender al principio del superior interés. El ejercicio de ciertos derechos se encuentra limitado tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros, la condición de que tales límites atiendan a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación racional en función del bien jurídico a proteger, es decir, que exista proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y la razón que motive la restricción legislativa correspondiente, la cual debe ser adecuada y necesaria para alcanzar el fin perseguido, de manera que las ventajas obtenidas con la reserva compensen el sacrificio que ésta implique para los titulares de la garantía individual mencionada o para la sociedad en general.

“Superar la crisis de agua y saneamiento es uno de los primeros grandes desafíos del desarrollo humano del siglo XXI. [...] El éxito para superar este desafío a través de la respuesta internacional y nacional coordinada actuaría como catalizador para el progreso en salud pública, educación y reducción de la pobreza y como una fuente de dinamismo económico. Daría un impulso decisivo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, metas adoptadas por los gobiernos como parte de una alianza global para la reducción de la pobreza.” Informe de Desarrollo Humano (PNUD 2006b).⁵

Conforme a los compromisos asumidos por nuestro país con las Naciones Unidas y la comunidad interna-

⁵ Agua y Desarrollo. Agenda municipal para la igualdad de género. Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio. http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Aguaydesarrollo_CHIAPAS.pdf

cional, a partir del año pasado se ha reconocido al agua potable y el saneamiento como un derecho humano de carácter esencial y por lo tanto se estima necesario para poder disfrutar tanto de la vida como de los demás derechos fundamentales; por virtud de esos compromisos, para el 2015, se debe incrementar el porcentaje de población que carezca de acceso al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento.

Ante los retos que pudiera implicar la escasez del agua y la imperiosa necesidad de dotar de ella a toda la población y así mantener y preservar su derecho humano de libre acceso a ese recurso natural, debe concluirse que no será posible ejecutar acción alguna, ni mantener la estabilidad y garantiza el desarrollo económico del país y sus habitantes si el vital líquido no es considerado como un tema de estricta seguridad nacional y al efecto se emprenden de inmediato las acciones más eficaces, inversiones y desarrollo e implementación de las tecnologías adecuadas para su aprovechamiento racional en todas las actividades económicas de nuestro país en que se requiere el suministro de agua.

La gestión equitativa y sostenible de los recursos hídricos es un reto mundial importante, y el análisis de la desigualdad de oportunidades en la población es materia prima insustituible para quienes comparten el ideal del desarrollo humano en un sentido de expansión de la libertad.