

Se requiere una reforma profunda a la Ley de Aguas Nacionales

Francisco Herrera León

Senador de la República
e integrante de la Comisión
de Recursos Hidráulicos del
Senado de la República.

El agua constituye una necesidad básica para la subsistencia humana. Ante esta imperativa necesidad, el Estado debe responder garantizando la provisión y el acceso universal. Por tal motivo, el derecho al agua debe ser reconocido como un derecho fundamental. México ha firmado y ratificado diversos tratados internacionales que le obligan a tomar todas las medidas necesarias para garantizar la plena efectividad de los derechos protegidos en cada uno de los convenios. Sin embargo, a la luz de las obligaciones contraídas resulta contradictoria la situación actual que vive México con relación al derecho al agua. La situación de los recursos hídricos en México es alarmante, el agua se distribuye de manera desigual por geografía, temporada y población. En este trabajo se explica la problemática de este tema en el país y se propone la incorporación del derecho al agua como parte de las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consideraciones generales

No hay tema más importante para el futuro del país que el agua. Podemos vivir sin crecimiento económico, acostumbrarnos a la inflación, al desorden político y hasta a la violencia que lleva reinando el último quinquenio en el país, pero, definitivamente, sin agua todo esto sería irrelevante.

El agua constituye una necesidad básica para la subsistencia humana, por lo que resulta imperiosa la necesidad de que sea reconocida como un derecho fundamental, ya que es a través del agua que se le da vida a todo.

Actualmente, en el ámbito internacional existe un amplio debate sobre la necesidad de reconocimiento del agua como un derecho humano. México ha firmado y ratificado diversos tratados internacionales que le obligan a tomar las medidas necesarias para garantizar la plena efectividad de los derechos protegidos en cada uno de estos convenios.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 establece la obligación de los países signatarios, entre los que se encuentra México, de garantizar a todo individuo un nivel de vida digno. Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su Observación General número 15 sobre el derecho al agua plantea que el acceso básico a este recurso como derecho fundamental garantizado implica una "cantidad mínima de agua potable que la sociedad considera necesaria e indispensable para gozar una vida aceptable".

En los últimos tiempos el desabasto de agua a la población ha derivado en una crisis que pone sobre la mesa

de discusión el considerar al agua como un derecho fundamental de toda persona.

Esto, sumado a una distribución desigual, acompañada de un elevado crecimiento poblacional y urbanístico, han incrementado el número de conflictos entre usuarios rurales y urbanos, entre ciudades vecinas y entre estados, provocando que las brechas entre los que tienen acceso al agua y los que no, sean cada día más evidentes, así como el deterioro de la calidad de los recursos hídricos nacionales y el deterioro de los servicios de suministro por el deficiente mantenimiento.

En diversos lugares de la República mexicana encontramos casos donde nunca se ha tenido problema por el abastecimiento de agua, mientras que a unos pocos kilómetros, dentro de la misma ciudad o población, se recibe mediante pipas y, en el mejor de los casos, por tandeos.

Ante esta realidad, nos corresponde tomar medidas urgentes que den atención, de la mejor manera posible, al tema del agua.

De acuerdo a una publicación emitida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), denominada "El Agua en México"¹, en su edición 2007, se observa que el sur del país es donde se encuentra la mayor disponibilidad de agua, clasificándose ésta como "alta" con 13,847m³ por habitante al año, caso contrario al centro y norte, donde la disponibilidad se clasifica como "baja", con tan sólo 4,416m³ por habitante al año; no obstante que la concentración de la población y el desarrollo económico son considerablemente mayores

¹ Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), El Agua en México, 2007, pp. 4-9.

en los lugares donde existe menor disponibilidad del recurso.

Desde el punto de vista geográfico, la distribución de agua en el país es inequitativa por capricho de la naturaleza, pues en los estados del sur se localiza casi el 70% del agua total disponible en el país.

Resulta preocupante que en México, entre 12.1 y 12.8 millones de personas carecen de agua potable, además, en algunos estados del país, el porcentaje déficit del suministro fijo de agua potable alcanza cifras preocupantes; tales son los casos de Guerrero con un 37%; Oaxaca con un 29.9%; Chiapas con 29.4%; Veracruz con un 27.3% y Tabasco con 26.2%.²

Es claro que en México la disponibilidad natural del agua es muy desigual y pese a tan notoria diferencia, es en el sur y sureste donde precisamente se encuentra el mayor número de habitantes sin acceso al servicio de agua potable.

Y, precisamente es en el sur, donde podemos observar con más claridad la paradoja de la naturaleza. A pesar de ser la parte más rica en cuanto al invaluable recurso hídrico, la población sufre de desabasto, y por otro lado, en época de lluvias, los fenómenos meteorológicos afectan a gran escala provocando inundaciones que perjudican a la mayoría de la población.

La deforestación, la invasión de las zonas tropicales y las selvas, el mal uso que se le ha dado al agua, los asentamientos irregulares, el relleno que se ha hecho de cuerpos lagunares, de arroyos y la sobreexplotación del

² Iniciativa que contiene el Proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Jueves, 22 de abril de 2010 Segundo Periodo Ordinario. No. Gaceta: 124.

recurso hidráulico en sus diversas manifestaciones, han hecho que la naturaleza responda violentamente a esa agresión, para recordarnos que tiene memoria.

En los últimos años, las temporadas de lluvias han cambiado, por lo que hoy las avenidas de agua son más fuertes, con lluvias más intensas y por periodos más largos, lo que ocasionó que hace 4 años los tabasqueños hayamos sufrido la peor tragedia en nuestra historia.

De manera particular, como tabasqueño, tengo una relación directa con el agua, por lo que me gustaría resaltar los siguientes aspectos:

- Tabasco tiene 25 ríos en su territorio. Nuestra riqueza en agua dulce es enorme, tenemos el 33% de agua dulce de México. Nuestra red hidrológica es la más compleja del país.
- Somos la entidad de la República que presenta el mayor escurrimiento de agua a lo largo del año. En nuestro estado se extrae menos del 1% del agua disponible al año para consumo humano.
- El río Usumacinta es el más caudaloso del país, el principal cauce de agua en Mesoamérica y el 3º en importancia mundial por la fuerza de su cauce. Pero, no sólo eso, contamos también con el río Grijalva que es el 2º en importancia a nivel nacional.
- Nuestro sistema incluye innumerables afluentes como los ríos Carrizal, Mezcalapa, Samaria, el sistema San Pedro-San Pablo, así como una gran cantidad de lagunas y albuferas diseminadas por todo el territorio, que se conectan con las corrientes en época de crecida.

Sin embargo, en los estados del centro y norte del país la situación es muy distinta, ya que además de las prolon-

gadas secas, la sobreexplotación de las aguas subterráneas significan un problema en sí mismo. Asimismo, lleva a que se perforen pozos cada vez más profundos y a la explotación de acuíferos milenarios, que se pueden usar solamente una vez y/o que contienen tóxicos naturales como arsénico o fluoruro. A pesar de esta situación, se construyen más y más pozos profundos.

Así, la situación de inequidad y escasez es evidente en las grandes ciudades. Los organismos internacionales recomiendan un máximo de 300 litros al día por habitante.

Estos problemas son los que han impedido al Estado garantizar la calidad de los recursos hídricos que son destinados para consumo humano o para actividades primarias.

Debemos apoyarnos en ejemplos de otros países que ya han tenido avances en esta materia. Por ejemplo, la legislación en España regula el derecho al agua y aunque no regula una cantidad concreta que garantiza el agua, sí establece un mínimo de 100 litros por persona por día.

Las nuevas bases de la legislación de España nos hablan sobre un plan hidrológico, el cual debe establecer los usos y una reserva para los mismos, así como fijar una reserva y una asignación para los usos futuros, que no es en términos abstractos, sino que debe apegarse a los lineamientos de esta ley.

Una práctica que deberíamos tomar también de este país, es exigir en la Ley de Aguas un estudio antes de otorgar concesiones de obras públicas, así como un estudio de evaluación ambiental, en el cual, si se motiva que no existen recursos hidrológicos suficientes para

abastecer los futuros desarrollos, estén obligados a desplazarse a zonas con menos problemas en cuanto al abastecimiento de agua.

Por otra parte, cabe destacar que Ecuador ha sido el primer país que ha incluido los derechos de la naturaleza en su Constitución, de tal manera que los ríos y los bosques no son simplemente bienes sino que mantienen su propio derecho a florecer. De acuerdo con esta novedosa legislación, un ciudadano podría entablar una demanda a favor de una cuenca dañada, al reconocerse que su sanidad es decisiva para el bienestar de la comunidad.

Asignaturas pendientes

Por todo lo anterior, la propuesta de reforma constitucional en materia de derecho al agua, se traduce en una importante oportunidad para impulsar una política pública del Estado mexicano dirigida al saneamiento, uso y aprovechamiento sustentable del recurso; compromiso que ha sido adquirido por nuestro país desde hace años y que, desafortunadamente, no se había podido abordar debidamente.

A la luz de las obligaciones contraídas, resulta contradictoria la situación actual que se vive en México con relación al derecho al agua. La situación de los recursos hídricos en México es alarmante; el agua se distribuye de manera desigual por geografía, temporada y población. Además, hay que agregar a este panorama que la calidad del agua es deficiente y el suministro irregular; así como también, los niveles de contaminación están controlados de manera inadecuada.

Emitir las medidas legislativas pertinentes, constituye entonces, una de las providencias que debe tomar el

país para atender los deberes que ha contraído mediante los numerosos instrumentos internacionales de los que forma parte.

De igual manera, resulta necesario que se determine una relación de cooperación y participación entre gobierno y población.

Es indispensable, impulsar una cultura del uso del agua más eficiente. Se pone mucho énfasis en el derecho humano al agua, pero nadie pone atención a la educación del cuidado de la misma.

En consecuencia, con el enorme desafío que implica el futuro del agua en nuestro país y en el mundo, nuestro marco jurídico debe darnos certezas ante los siguientes cuestionamientos: ¿cómo el agua del sur del país, con todo y sus insuficiencias en el abasto de agua potable, puede contribuir a resolver el problema del agua en toda la República? ¿qué mecanismos e instrumentos jurídicos y políticas públicas debemos diseñar para lograrlo? y ¿qué debemos hacer para convertir la tragedia de las inundaciones del sureste en oportunidades que contribuyan a su desarrollo regional? ¿cómo aprovechamos tanta agua para asociarla con la producción?

Los objetivos deben ser con visión de largo alcance pero con resultados a corto plazo. Por ello, debemos fijarnos objetivos concretos, ya que cada día hay mayor población y menos disponibilidad de este recurso vital.

Debemos vivir pensando en una gran visión. Pero con soluciones regionales, es decir, que la manera de encastrar el acceso al agua debe estar pensada en soluciones regionales y bajo una lógica del sistema de cuencas, por lo que debemos enfocar nuestros esfuerzos a brin-

dar soluciones específicas, acorde a las necesidades de nuestra nación, vista desde las regiones.

El agua debe ser tratada como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como uno económico, pues se trata de un bien meritorio.

El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, entendiéndose sostenibilidad en el sentido de que el recurso debe ser preservado en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Sin duda, lo anterior constituyen los principales retos para la regulación del agua en México y es por ello de vital importancia incorporar el derecho al agua dentro de la legislación mexicana como parte de las garantías individuales fundamentales.

En México, el tema del agua se encuentra vagamente regulado en el artículo 27 constitucional, aunque de su texto no puede inferirse un derecho fundamental al agua. Sin embargo, los párrafos primero, tercero, cuarto, quinto, octavo y noveno en sus diversas fracciones, contienen referencias a las aguas tanto interiores como marítimas, nacionales e internacionales, pero sin que ninguna de esas disposiciones establezca en términos constitucionales un “derecho al agua” como tal.

Resulta entonces evidente, que a pesar de la precaria situación que vive el Estado mexicano con relación al agua, no existe dentro de la Constitución ninguna disposición que garantice el derecho humano al agua como una garantía fundamental para la plena realización del derecho a una vida digna.

Conclusiones y recomendaciones

Es por todo lo anterior, que salta a la vista la necesidad de la incorporación del derecho humano al agua como parte de las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No se puede garantizar una protección integral del derecho a la vida digna y de otros que lo complementen, si no se atiende a las condiciones fundamentales que lo componen.

El hecho de que actualmente se encuentre una minuta en el Senado de la República que reforma el artículo cuarto de nuestra Carta Magna, a fin de garantizar que toda persona tenga derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, nos demuestra que estamos dando un paso en la dirección correcta.

Por lo tanto, es indispensable materializar los efectos del agua en la compleja situación que vivimos. Es responsabilidad de Estado garantizar este derecho y no dejarlo como simple postulado.

Así, como un derecho fundamental que es, y por su trascendencia e importancia, merece ser expresado en nuestra Carta Magna.

En conclusión, considero que debemos enfocar nuestros esfuerzos en los siguientes puntos:

- **La preservación del agua**, que tenga como eje una relación bilateral entre población y gobierno, la inversión en infraestructura hidráulica para un adecuado manejo de las fuentes y la no distinción

entre destinatarios del agua como mecanismos para su acceso.

- **Fomentar mejor comunicación** de la población sobre el problema del agua, buscando con ello lograr un uso responsable del recurso y un justo cobro de derechos por pago del servicio, pues el tratamiento, reutilización y reciclaje del agua, son factores que influyen directamente en su disponibilidad.
- **Buscar incentivos** con el fin de que los ciudadanos inviertan en este rubro, pero sobre todo para hacer cumplir las Normas Oficiales Mexicanas que se encuentran vigentes, tanto por el sector industrial, como por el Estado en sus tres esferas de gobierno.
- **Crear un plan hidrológico.** Se debe realizar un análisis prospectivo enfocado para nuevos desarrollos urbanos como en el caso de España.
- **Elevar a rango constitucional** una buena administración al igual que el derecho de agua.
- **Por último, llevar a cabo una reforma profunda a la Ley de Aguas Nacionales.**

