

Seguridad nacional y agua

Luis Eduardo Gómez García
Catedrático en la Facultad
de Derecho de la UNAM.

En primer término debemos concebir la fortaleza del Estado para poder hablar de seguridad nacional, comenzando por la premisa que no puede haber Estado fuerte si los sistemas que lo integran no lo son, ni puede hablarse de desarrollo nacional, seguridad y defensa dentro de la debilidad de los factores que la sustentan.

Si en los componentes del Estado no somos fuertes, no hay fortaleza, por ello la importancia del reconocimiento constitucional del derecho del agua.

Un Estado es seguro cuando es capaz de dar protección a su territorio y sus recursos, de garantizar la óptima seguridad de los ciudadanos y vigencia de los derechos humanos, de velar por el prestigio del poder y, defender celosamente su soberanía, esto es un Estado seguro.

* Consultor ZIMAT en Central de Estrategias Políticas (Cepol) área Cabildeo Legislativo. Presidente de ECOS Ecología Social A.C. Secretario Técnico de la Comisión de Protección Ambiental en el Congreso del Estado de México (2006), de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la Cámara de Diputados (2003-2006); catedrático en la Facultad de Derecho de la UNAM.

En materia de agua, es de seguridad nacional el que el acceso al recurso se tenga como una garantía constitucional, ligado directamente a un derecho a medio ambiente sano.

Para afianzar esa seguridad y afrontar las oposiciones internas, la ley debe proporcionar al Estado todos los instrumentos necesarios. Incluso debe anticipar medidas de excepción para hacer frente a conmociones internas o agresiones del exterior.

El elemento geográfico del Estado, territorio, debe ser también fortalecido a través de su plena ocupación, del cultivo del suelo, de la colonización agraria, de la defensa y eficiente administración de sus recursos naturales renovables y no renovables, como lo es el agua como recurso de riqueza, así como del desarrollo equilibrado de todas las regiones geográficas del país que garanticen el disfrute sustentable a las siguientes generaciones.

Si queremos desarrollar al Estado, necesitamos tener un pueblo sano, fuerte, bien alimentado, educado, adecuadamente unido y solidario en función de los grandes objetivos nacionales (Constitución), anímicamente dispuesto a trabajar por el desarrollo económico y social del país, como la versión más fecunda y moderna del patriotismo, para tal efecto el Estado debe de garantizar desde la Constitución el acceso a los recursos a sus ciudadanos, logrando con ello que los recursos naturales perduren en el tiempo para las futuras generaciones.

Soberanía, debe ser vigorizada en la dimensión de la disciplina interna y de la independencia exterior. La soberanía constituye la energía estatal endógena para conducir sus destinos sin interferencias extrañas.

El gobierno, se debe proporcionar y rodear de prestigio, confianza, certidumbre y estabilidad. Al poder político, hay que dotarle de autoridad moral y de crédito para que pueda gobernar, a través de su Constitución; debe de asegurar que la legislación contemple de manera cada vez más puntual las garantías de las que el Estado ha sido garante y que a niveles internacionales hemos enarbolado como nación; por ello es de la mayor relevancia la legislación que genere certidumbre a los gobernados así como derecho y obligaciones frente al Estado y a éste, frente a sus gobernados.

- Mandar. Es la exquisita mixtura de convencer para ejecutar una acción
- México es la asignatura suprema y el rector magnífico fundamental

La seguridad nacional debe incluir los vectores:

- Seguridad social
- Seguridad económica
- Seguridad pública

Tomando como base que seguridad nacional es un conjunto y se puede desagregar en ejes vectores para su desarrollo planificado, tomemos en cuenta al recurso agua como una variable transversal que se tiene que considerar para el desarrollo de cualquiera de los vectores ya que, como “derecho humano” impacta directamente en los vectores de seguridad nacional.

Investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México hemos considerado que la falta de agua puede convertirse en un problema de seguridad nacional, si no se atiende a tiempo, para lo cual es indispensable poner en marcha políticas transexenales.

Es necesario, “para que la gente tome conciencia de la necesidad de iniciar una cultura de cuidado del vital líquido, sobre todo ante las millonarias inversiones que se requieren para trasladar el agua a lugares lejanos”.

Por ello es de igual forma importante dar a conocer las grandes obras programadas para solucionar el problema de desabasto del líquido, como las plantas potabilizadoras, entre otras, que representan inversiones muy fuertes para los gobiernos.

De no atenderse el problema del agua, sobre todo el relacionado con la sobreexplotación de los acuíferos, nos enfrentaremos, en el mediano plazo, a una crisis que impacta directamente a los vectores de seguridad social y de seguridad económica que conlleva en si mismo una crisis generalizada del Estado de derecho.

Ejemplo de lo anterior es que si no tuviéramos agua en una región “se tendría que acarrear agua de un estado a otro, situación que puede provocar reacciones negativas de la población al no querer compartir el líquido, entre muchos aspectos más”.

El tema ha permanecido en la agenda pública desde hace años enfatizándose hace cuatro, cuando se realizó en México el Foro Mundial del Agua.

Después de ese evento, se ha abordado el tema en forma importante en los medios de comunicación, y a nivel legislativo se ve en la presentación de iniciativas, tanto en la Cámara de Diputados como de Senadores, siendo que al revisar las iniciativas en proceso nos llevan a un lugar común que es garantizar el vital líquido como derecho humano.

En lo particular, insisto en que hay dos temas fundamentales que se deben atender principalmente por las

autoridades de todos los niveles: la cultura del cuidado del agua y el saneamiento de aguas residuales.

En nuestra Constitución Política el derecho al acceso al agua y saneamiento se encuentra establecido como parte de las garantías individuales. El artículo 27 constitucional determina la propiedad de las aguas comprendidas dentro del territorio nacional y su dominio:

Artículo 27. - 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.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los

ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan; depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides, utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar,

lagos, lagunas o esteros de propiedad 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; las 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; 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; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley.

Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los re-

cursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

- I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la secretaría de relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la secretaría de relaciones, conceder autorización a los estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

- II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;
- III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;
- IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.
- V.
- VI.
- VII.
- VIII. Se declaran nulas:
 - A) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;
 - B) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las se-

cretarías de fomento, hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población;

- IX.
- X. (derogada);
- XI. (derogada);
- XII. (derogada);
- XIII. (derogada);
- XIV. (derogada);
- XV.
- XVI. (derogada);
- XVII.
- XVIII.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

- XIX.
- XX. ...

Por otra parte tenemos que el marco legal no establece el derecho específico del acceso al agua y saneamiento, sin embargo, en las siguientes leyes, establece la garantía de los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales:

Artículos 1 y 4, inciso a del artículo 11 de la Ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Inciso a de la fracción I, fracciones III y IX del artículo 5, artículo 6, fracciones II y III del artículo 10 de la Ley de los derechos de las personas adultas mayores donde se establece la garantía de los derechos de éstas.

Tratados Internacionales

El 28 de julio de 2010, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, en su sexagésimo cuarto período de sesiones, la resolución a/64/L.63/Rev.1 que reconoce al agua potable y al saneamiento básico como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. La resolución fue aprobada con el voto favorable de 122 países (entre ellos México) y 41 abstenciones.

En estas dos legislaturas se encontraron trece iniciativas en la materia, cinco presentadas en la LX Legislatura, y ocho en la LXI (hasta el 30 de mayo de 2011). De estas iniciativas, nueve tienen como Cámara de origen, Diputados y cuatro, Senadores. A continuación se presenta una matriz con información más específica de las iniciativas.

Legislatura	Número de iniciativas presentadas por		Grupo Parlamentario	Dictaminadas	No Dictaminadas	Total
	Senadores	Diputados				
LX	3	2	En Senado PRI En Diputados PAN, tres del PRD Convergencia y Partido del Trabajo	1	4	5
LXI	1	7	En Senado dos del PRD En Diputados una del PRI, otra de Convergencia y una del PRD	5	3	8
TOTAL	4	9	—	6	7	13

El dictamen aprobado el 28 de abril de 2011 al retomar diferentes iniciativas enfatiza en algunas consideraciones que a continuación me permito señalar:

Las iniciativas que conforman el dictamen son coincidentes en materia de derecho, uso, acceso y saneamiento del agua, a fin de mejorar la utilización de la misma y fortalecer jurídicamente el párrafo cuarto en lo que corresponde al derecho al medio ambiente sano.

Así tenemos que la iniciativa de los diputados Jaime Fernando Cárdenas Gracia y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, reconoce al agua como asunto de seguridad nacional al exponer que “Resulta indispensable el reconocimiento a nivel constitucional del derecho al agua como derecho fundamental ya que el propio Estado mexicano reconoce que el agua es un bien estratégico, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico

y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional.", según lo recoge la vigente Ley de Aguas Nacionales. Artículo 14 BIS 5, fracción I.

Por otra parte la iniciativa de la diputada Laura Arizmen-di Campos, pretende responder a la inaplazable necesidad de elevar a rango constitucional el diseño de políticas públicas que garanticen el derecho social al agua y que a su vez se garantice del recurso tal como lo expresan los pactos internacionales suscritos y ratificados por México, estableciendo en el artículo 4o. constitucional el derecho humano al agua.

La iniciativa del diputado Emiliano Velázquez Esquivel, prevé que toda persona o colectividad tendrá derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo humano, suficiente, salubre, aceptable y asequible, para lo cual el Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.

La UNESCO en su segundo informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo, "agua para todos, agua para la vida", ubica diversos desafíos mundiales en torno al agua, los cuales atienden principalmente a la crisis mundial que existe en torno al líquido vital, principalmente resaltaré el punto 9 en que toma al asunto como de parte de la gobernabilidad:

Administrar el agua de modo responsable para asegurar un desarrollo sostenible. La crisis del agua es esencialmente una crisis de gestión de los asuntos públicos, o en otras palabras de gobernabilidad. Los síntomas de

esta crisis han sido expuestos con anterioridad, pero las causas incluyen una falta de instituciones adecuadas en el sector del agua, la fragmentación de las estructuras institucionales, la contradicción de intereses aguas arriba y aguas abajo en lo que se refiere al acceso al agua, la transferencia ilícita de recursos públicos al sector privado y la imprevisibilidad en la aplicación de las leyes, reglamentos y prácticas en materia de permisos, lo cual traba los mercados.

Con respecto a la reforma planteada al artículo 27 constitucional, mediante la cual se busca salvaguardar el agua como un bien de dominio público, estableciendo expresamente que su uso y aprovechamiento no otorga derechos de propiedad a los particulares, por lo que esta parte de las iniciativas queda fuera de la determinación de los asuntos en el dictamen de referencia, en virtud de que el uso y aprovechamiento del líquido implica en algunos casos su consumo, además de que existen sectores que llevan a cabo la comercialización del líquido por lo cual al entrar a un sistema de mercado les otorga la propiedad de la misma como un producto, de tal suerte que aprobar la reforma en la vía y términos planteados implicaría una limitación a este tipo de actividades; por otro lado lo conveniente para tal objeto es determinar una reforma a la ley específica en la que se establezca su no apropiación en términos de las concesiones o permisos de aprovechamiento que el Estado otorga.

Por lo que toca a la reforma que obra sobre el artículo 73, se debe establecer que en él se sustentan las facultades legislativas de este Congreso de la Unión, así como las materias en las cuales podrá determinar competencia concurrente o coincidente a los demás Ordenes de gobierno sobre temas en particular e incluso establecer

competencia única para la Federación cuando así sea el caso; dicha reforma tiene implicaciones directas en el régimen normativo del agua, ya que establecer la facultad para que este Congreso emita una normatividad general en la materia dejaría sin efectos diversas disposiciones de la vigente Ley de aguas nacionales y crear una ley en la cual se determine específicamente facultades para los estados y municipios en el tema; por otro lado se contrapondría con lo establecido en el artículo 27 de la propia Constitución. Ahora bien se propone reformar el artículo 115 de la Constitución con objeto de que los municipios no otorguen concesiones para la prestación de servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, propuesta relevante para esta comisión, sin embargo este tipo de reformas requiere un mayor consenso con los entes implicados en dicho tema.

Por lo anterior únicamente quedó en el dictamen el siguiente texto:

Artículo único. Se reforma el párrafo cuarto y se adiciona un párrafo quinto recorriendo en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

