



40

Notas para el estudio del derecho a la alimentación y derecho al agua

Miguel Carbonell

DERECHO CONSTITUCIONAL

Julio de 2003

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por el autor, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éste. ❖ D. R. (C) 2003, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. ❖ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-7463/64 exts. 703 o 704, fax 5665-3442.

CONTENIDO

I. Introducción.....	1
II. Hambrunas, población y democracia	1
III. El derecho a la alimentación como derecho fundamental	3
IV. Cuestiones empíricas	4
V. Cuestiones normativas	6
VI. El derecho al agua.....	10
VII. Bibliografía mínima	15

I. INTRODUCCIÓN

Aunque no se encuentra recogido en el texto de la Constitución mexicana, por su actualidad y por las importantes implicaciones teóricas y prácticas del tema conviene reflexionar sobre el derecho a la alimentación, que ha sido reconocido en varios tratados y documentos internacionales de derechos humanos y que seguramente será recogido en el futuro próximo dentro del catálogo de derechos que contiene la Constitución mexicana. Junto a ese derecho, como una derivación de su contenido, es también urgente comenzar a estudiar en México el derecho al agua, el cual será examinado en la segunda parte de este texto.

En ambos casos la aportación del derecho constitucional puede y debe ser muy cautelosa, puesto que los instrumentos jurídicos en la materia no están muy desarrollados. Le corresponde a la teoría del derecho público, en primer lugar, tomar en cuenta la evidencia empírica para demostrar la urgencia de articular una respuesta jurídica para necesidades humanas esenciales como lo son la alimentación y el agua. La idea es buscar la generación de reformas legislativas y administrativas para incorporar la discusión sobre los alimentos y el agua en el terreno de lo jurídico, de manera que a través de los instrumentos propios del derecho se pueda resolver la complicada problemática que está alrededor de esos temas.

En referencia al derecho a la alimentación se podría decir para empezar que, como es bien sabido, las hambrunas han estado presentes en la historia reciente de un buen número de países; en México, aunque el fenómeno no alcanza las proporciones que tiene en otros países, actualmente muchas personas sufren de desnutrición y un número considerable de ellas muere por enfermedades relacionadas con el hambre.

La falta de alimento, la deficiente ingestión de calorías y la desnutrición, son fenómenos que afectan de forma directa el disfrute de casi todos los derechos fundamentales, además que tienen un impacto directo en el derecho a la salud, que sí se encuentra constitucionalizado en el artículo 4 de la Carta de Querétaro.

Uno de los máximos analistas del fenómeno de la hambruna es el muy reconocido economista Amartya K. Sen, Premio Nobel de Economía en 1998. Me basaré en su pensamiento para exponer algunas cuestiones generales, no de carácter jurídico, que configuran el contexto económico, social y político necesario para poder emprender adecuadamente el estudio del derecho a la alimentación.

II. HAMBRUNAS, POBLACIÓN Y DEMOCRACIA

Lo primero que habría que decir es que el hambre no es, como podría pensarse, un fenómeno del pasado. Como escribe Amartya K. Sen, “En la actualidad no faltan acontecimientos terribles y desagradables pero uno de los peores es, sin duda alguna, el persistente problema ge-

Este texto forma parte de un estudio más amplio, en curso de elaboración, dedicado al análisis de los derechos humanos en la Constitución mexicana. La versión completa será publicada en el primer semestre de 2004.

neral del hambre en un mundo que goza de una prosperidad sin precedentes... El hambre endémico y general causa, además, grandes sufrimientos en numerosas partes del mundo, debilitando a cientos de millones de personas y matando a una considerable proporción con inexorable regularidad estadística”.

Cuando se habla de temas relacionados con la alimentación, se suele citar la tesis de Malthus contenida en su *Ensayo sobre la población*, publicado en 1798, en el que se anticipaba que el crecimiento de la población sobrepasaría las capacidades productivas del planeta, particularmente en lo referido a los alimentos.

Las profecías de Malthus no se han cumplido, afortunadamente; pero es obvio que la población ha crecido diametralmente en los últimos siglos. La especie humana tardó millones de años en reunir la cantidad de 1,000 millones de personas en el planeta, pero solamente 123 años en llegar a los 2,000 millones, 33 años en llegar a los 3,000 millones, 14 años en llegar a los 4,000 millones y 13 años en llegar a los 5,000 millones (Sen, página 256). ¿Esta cantidad de habitantes del planeta ha disminuido la existencia de alimentos para cada uno de ellos? La respuesta que ofrecen las más fiables estadísticas parece ser negativa. Por el contrario, con excepción del continente africano, la producción de alimentos ha crecido en todas las regiones del mundo y los precios de los alimentos básicos han disminuido en casi un 70% en los últimos 50 años (Sen, pp. 252-253).

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que la violación del derecho a la alimentación se puede dar no por falta de alimentos, sino por falta de capacidad de alguna persona para hacerse con esos alimentos, ya sea que los produzca por sí misma o que los adquiera en el mercado; esto guarda relación con la organización general de carácter económico y político que se adopte, así como con las posibilidades de producción e intercambio con que cuente una persona.

Por su relación con el tema de los derechos fundamentales hay poner de relieve el vínculo estrecho que existe entre el tipo de sistema político y la presencia de hambrunas. Sen afirma, con evidencia empírica contundente, que un sistema democrático por sí sólo (es decir, con independencia de las condiciones económicas del país de que se trate) puede hacer frente a una hambruna o incluso prevenirla. En democracia, sostiene, la amenaza de que se produzcan hambrunas en un país genera una presión enorme para los gobernantes, los cuales cuentan con fuertes incentivos para tratar de combatirlas o prevenirlas. Por otro lado, un sistema democrático permite un mayor acceso a la información, lo cual tiene una influencia decisiva en contra de las hambrunas; nuestro autor escribe (p. 223) que

La libertad de prensa y la práctica de la democracia contribuyen de manera extraordinaria a sacar a relucir información que puede influir enormemente en las medidas que se adopten para prevenir las hambrunas (por ejemplo, la información sobre los efectos iniciales de las sequías y las inundaciones y sobre la naturaleza y las consecuencias del paro). La fuente más elemental de información básica procedente de zonas distantes sobre una amenaza de hambruna son los medios de prensa con iniciativa, sobre todo cuando hay incentivos –proporcionados por un sistema democrático– para sacar a la luz hechos que pueden resultar embarazosos para el gobierno (hechos que un gobierno autoritario tendería a censurar). En consecuencia, creemos que una prensa libre y una oposición política activas constituyen el mejor sistema de alerta inmediata que puede tener un país amenazado por hambrunas.

Después de haber hecho mención de estas cuestiones generales, corresponde examinar los fundamentos jurídicos del derecho a la alimentación, a efecto de conocerlos y poder precisar su alcance.

III. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Aunque ya existía una mención sobre el derecho a la alimentación en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 (artículo 25.1), este derecho se comienza a regular de forma más detallada a partir de la expedición del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 11 establece, en la parte que nos interesa en este momento, que

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso *alimentación*, vestido y vivienda... 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 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 en los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

A nivel regional, el derecho a la alimentación se reconoce por ejemplo en el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, que ha sido ratificado por México; el texto del precepto mencionado es el siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

El derecho a la alimentación también figura en algunos tratados sectoriales de derechos humanos, como por ejemplo en la Convención de los Derechos del Niño, cuyo artículo 27 hace referencia incluso a aspectos muy concretos relacionados con ese derecho; tal es el caso de la cuestión relativa a la pensión alimenticia que incumbe a las personas responsables del menor y para cuya eficaz cobertura la Convención instruye a los Estados para que promuevan la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados, particularmente en el caso en que el responsable viva en un país distinto a aquel en el que vive el menor. La misma Convención se refiere a la obligación de los Estados Parte de tomar medidas a fin de combatir la malnutrición, así como para asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, y sobre todo las ventajas de la lactancia materna (artículo 24, párrafo 2, incisos C y D).

De los preceptos que se acaban de mencionar se desprende que el derecho a la alimentación forma parte del concepto más amplio de “calidad de vida”, que se relaciona con el resto de los derechos sociales establecidos en la Constitución mexicana y en los instrumentos que conforman el derecho internacional de los derechos humanos.

También hay que destacar que, a partir de los textos que ya se han transcrito, tanto el Pacto Internacional como el Protocolo de San Salvador hacen referencia al importante tema de la producción y distribución de los alimentos, sin las cuales no se podrá satisfacer adecuadamente el derecho a la alimentación.

El derecho a la alimentación ha sido estudiado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Observación General número 12, dictada en 1999, y cuyo objeto es precisar los alcances que se derivan del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Aparte de la Observación General número 12, es importante mencionar también que en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU se han preparado varios documentos a manera de informes de relatores especiales que precisan el alcance del derecho a la alimentación; dos especialmente relevantes por su carácter justamente informativo son el informe “El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre. Estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación” elaborado por el Señor Absjorn Eide en el año de 1999 (figura en el documento E/CN.4/Sub.2/1999/12) y el informe “El derecho a la alimentación” preparado por el Señor Jean Ziegler en el año de 2001 (figura en el documento E/CN.4/2001/53).

Se trata de dos de los varios documentos que tienen gran interés para el tema que se está estudiando, pues conjugan con mucha precisión las cuestiones empíricas y las normativas. Veamos con algún detalle su contenido antes de entrar el análisis de la ya mencionada Observación General número 12, que nos permitirá precisar el significado y alcances del derecho a la alimentación y las posiciones subjetivas que se derivan del mismo.

Hay que decir que ambos informes de los relatores especiales muestran muchos puntos de coincidencia, puesto que el de Ziegler –que es posterior en el tiempo- toma en cuenta casi todos los aspectos abordados por Eide y los desarrolla o pone al día.

IV. CUESTIONES EMPÍRICAS

Eide comienza reconociendo que el combate al hambre ha fracasado en el mundo y que ello “constituye una de las deficiencias más graves del programa relativo a los derechos humanos” (párrafo 1). La Comisión de Derechos Humanos de la ONU, recuerda Eide, ha reafirmado que el hambre “constituye un ultraje y una violación de la dignidad humana” (párrafo 85).

En ambos informes se destaca que la cifra de personas que padece hambre en el mundo es de más de 800 millones (Eide, párrafo 3, Ziegler, párrafos 3 a 7). En los dos informes se aportan datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), según los cuales 826 millones de personas padecen actualmente desnutrición crónica y grave. Esta cifra alcanza niveles dramáticos en Asia, en donde la sufre el 24% de la población (equivalente a unos 515 millones de personas) y en el África subsahariana, en

donde la padece el 34% de la población (equivalente a uno 186 millones de personas). Una parte relevante de esas personas sufren lo que la FAO considera como “hambre extrema”, que es la que afecta a quienes ingieren menos de 300 calorías al día.

Estas cifras deben analizarse de forma conjunta con aquellas otras que nos dan cuenta de los efectos del hambre; así por ejemplo, entre las repercusiones de la malnutrición tenemos que 208 millones de personas padecen retraso de crecimiento, 50 millones están afectadas de daño cerebral por carencia de yodo, 3 millones de niños están expuestos a riesgos de infección, ceguera y muerte por falta de vitamina A, 2,000 millones de personas están afectadas por falta de hierro y por anemia y así por el estilo (Eide, párrafo 14).

La malnutrición en la primera etapa de la vida (la que afecta a niños menores de 6 años) predetermina o “programa” a los individuos a padecer ciertas enfermedades durante toda su existencia y genera un ciclo biológico que limita las posibilidades de desarrollo de las personas y, en consecuencia, el goce de los derechos fundamentales (Eide, párrafos 20 y 21). La malnutrición afecta de manera más sensible a las mujeres y a las niñas, las cuales —en los países en desarrollo— comienzan embarazos precoces afectadas por desnutrición y dan a luz a niños que nacen con bajo peso; la malnutrición de la madre y del niño durante la lactancia puede ocasionar la presencia de enfermedades infecciosas y afectar el desarrollo encefálico de los menores (Eide, párrafo 23).

Es importante señalar la importancia que tiene la alimentación por medio de la leche materna, al menos hasta que los recién nacidos cumplan seis meses. De acuerdo con Eide (párrafo 26), “El Estado tiene la obligación de *respetar* el derecho de la mujer a proporcionar ese alimento y de *proteger y facilitar* las condiciones necesarias para que pueda hacerlo durante seis meses. Esto puede requerir medidas legislativas y de apoyo, que protejan a las madres de las situaciones que las obligan a suspender el amamantamiento y a utilizar alimentos alternativos, incluidos los sucedáneos de la leche materna...”. En el derecho mexicano, la fracción V del apartado A del artículo 123 constitucional garantiza algunas condiciones favorables para la mujer trabajadora durante el periodo de lactancia, aunque no lo define en cuanto a su extensión temporal.

El derecho a la alimentación se puede entender como “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponde a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (Ziegler, párrafo 14).

El objetivo que busca alcanzar el derecho a la alimentación es la seguridad alimentaria, la cual se define según Eide como “el acceso de todas las personas en todo momento a los alimentos necesarios para una vida sana y activa. Alcanzar la seguridad alimentaria significa garantizar que se disponga de suficientes alimentos, que los suministros sean relativamente estables y que quienes los necesiten puedan obtenerlos” (párrafo 60).

El logro de la seguridad alimentaria implica variaciones según la edad de los titulares del derecho a la alimentación; así por ejemplo, un lactante requiere de 300 calorías al día; a partir de los 1 o 2 años se requieren 1,000 calorías; a los 5 años se requieren 1,600 calorías por días y un adulto necesita entre 2,000 y 2,700 calorías al día, dependiendo de la región en la que habita y del trabajo que realiza (Ziegler, párrafo 15).

Eide concuye su informe con algunas recomendaciones, entre las que se pueden mencionar las siguientes:

- Los Estados deben elaborar indicadores nacionales sobre la inseguridad alimentaria, o ampliar los ya existentes;
- Se deben establecer mecanismos apropiados para manejar los aspectos técnicos relativos a la alimentación y nutrición; y
- En todos los países deben establecerse consejos nacionales de nutrición.

El informe de Ziegler precisa algunas de las cuestiones que se han mencionado en los párrafos anteriores. Así por ejemplo, Ziegler relaciona el tema del derecho a la alimentación con el derecho al agua potable y recuerda algunas cifras preocupantes: en todo el mundo más de 1,000 millones de personas no tienen conexión a una red moderna de abastecimiento de agua; 2,400 millones no disponen de instalaciones adecuadas de saneamiento; bastarían 10,000 millones de dólares al año para asegurar en poco tiempo que todas las personas del planeta tuvieran acceso al agua potable. Aunque pueda parecer una cifra aparatosa, Ziegler recuerda que esa cantidad es el equivalente de lo que los europeos se gastan en helados o la quinta parte de lo que los habitantes de los Estados Unidos gastan anualmente en alimentos para sus animales domésticos (párrafo 33).

Una cuestión que afecta al derecho a la alimentación es la que se refiere a la manipulación genética de los alimentos, técnica que se practica en varios países, generalmente sin control adecuado. Ziegler señala que el derecho a la alimentación supone el acceso a alimentos sanos, exentos de cualquier sustancia nociva, de forma que su ingestión no produzca resultados perjudiciales para la salud y el desarrollo de las personas (párrafo 73).

Para hacer realidad el derecho a la alimentación Ziegler indica que se tienen que superar obstáculos económicos y sociales; entre los de carácter social menciona varios, pero hay dos sobre los que conviene detenerse pues tienen una especial relevancia para el caso de México. Ziegler menciona, con base en la “Declaración de la Cumbre Mundial de la Alimentación” (Roma, 1996) que la corrupción es una de las causas de la inseguridad alimentaria y pone varios ejemplos de países que han utilizado la ayuda internacional para alimentos en la compra de armas o bien los fondos destinados a ese objetivo han ido a parar a las cuentas personales de los gobernantes en turno (párrafo 75).

El otro obstáculo de carácter social que conviene mencionar es el que se refiere a la discriminación contra las mujeres, sobre el que también había reparado Eide en su informe; el problema, como ya se ha mencionado, es doble, ya que por una parte las mujeres y las niñas figuran entre las primeras víctimas de las hambrunas, mientras que por otra son las que transmiten las secuelas de la malnutrición de generación en generación (Ziegler, párrafo 78); por lo anterior, la lucha contra la discriminación de la mujer se puede constituir, simultáneamente, en una lucha por el derecho a la alimentación.

V. CUESTIONES NORMATIVAS

Aunque ya hay más de 20 países en cuyas constituciones se consagra el derecho a la alimentación o una norma similar (Ziegler, párrafo 52), se puede decir que las cuestiones normativas sobre el derecho a la alimentación se desprenden fundamentalmente de los textos internacionales a los que ya se ha hecho referencia, para cuya interpretación es indispensable atender al contenido de la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

La Observación General mencionada toma muchos elementos de la Observación General número 3, dictada por el mismo Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Observación General número 3 es la que define las obligaciones que para los Estados Parte se desprenden del contenido del Pacto; su contenido es de la mayor relevancia para entender la forma en que los derechos establecidos en el Pacto se pueden ir cumpliendo y para determinar las obligaciones que para los Estados se derivan del Pacto.

La OG número 12 comienza precisando que el derecho a la alimentación es de mucha importancia porque permite el pleno disfrute de todos los demás derechos, y precisa que es un derecho que corresponde a todas las personas, sin que quepa hacer ninguna distinción entre ellas (párrafo 1).

El derecho a la alimentación se proyecta sobre el concepto más amplio, fundamental para el tema de los derechos humanos, de la justicia social, “pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos...” (párrafo 4).

El Comité reconoce que el origen del problema del hambre no está, como ya lo hemos visto al exponer las tesis sobre las hambrunas de Amartya Sen, en la falta de alimentos suficientes, sino “en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza” (párrafo 5).

El derecho a la alimentación no puede reducirse a un asunto de calorías, sino que comporta otros muchos factores. Por ejemplo, la obligación del Estado de adoptar medidas para mitigar el hambre en caso de desastre natural o de otra índole (párrafo 6).

El contenido básico del derecho a la alimentación, sostiene el Comité (párrafo 8), es el siguiente:

- 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;
- La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

A partir de estas definiciones, el Comité aborda con mayor detalle el contenido básico del derecho en cuestión. Así por ejemplo, señala que por necesidades alimentarias “se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación” (párrafo 9).

Al hablar de la ausencia de sustancias nocivas el Comité se refiere a los requisitos de inocuidad de los alimentos, lo que supone una serie de obligaciones tanto de los poderes públicos como de los particulares, a fin de evitar que los alimentos se contaminen por la adulteración, la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en algún momento del ciclo de producción (párrafo 10).

La accesibilidad de los alimentos, según el Comité, debe entenderse de dos maneras: accesibilidad económica y accesibilidad física. La primera implica que los costos financieros personales o familiares asociados a la adquisición de alimentos estén a un nivel que no amenacen la provisión o satisfacción de otras necesidades básicas; para garantizarla, el Estado en algunos casos tendrá que implementar programas especiales, por ejemplo en favor de las personas sin tierra o de otros grupos particularmente empobrecidos de la población. Por su parte, la accesibilidad física significa que los alimentos estén al alcance de todos, incluso de los individuos físicamente vulnerables, de las personas de edad, de los lactantes y de los niños, de las personas con alguna discapacidad, de los moribundos, etcétera (párrafo 13).

Al referirse a las obligaciones y violaciones que se pueden dar en el derecho a la alimentación, el Comité identifica obligaciones de respetar, de proteger y de realizar (hacer efectivo o facilitar).

La obligación de *respetar* requiere que los Estados Parte no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir el acceso a una alimentación adecuada por parte de todas las personas que se encuentran en su territorio.

La obligación de *proteger* requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar porque las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. En el ordenamiento constitucional mexicano los poderes públicos tienen un mandato reforzado para proteger el derecho a la alimentación, pues el artículo 28 de la Carta Magna, en sus párrafos segundo y tercero establece que

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

La obligación de *realizar* es entendida por el Comité en el sentido de facilitar y en el sentido de hacer efectivo el derecho a la alimentación. La obligación de facilitar consiste en que el Estado Parte debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por su parte, la obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación consiste en tomar todas las medidas para que el derecho a la alimentación sea realizado cuando

un individuo o un grupo sean incapaces, por razones que escapan a su control, de disfrutar de ese derecho por los medios que tienen a su alcance (párrafo 15).

Las violaciones al Pacto se producen, como ya lo establece la Observación General número 3 para todos los derechos económicos, sociales y culturales, cuando los Estados Parte no garantizan al menos un nivel mínimo esencial que proteja a su población contra el hambre (párrafo 17).

El Comité reconoce que el derecho a la alimentación vincula no solamente a los poderes públicos, sino también a los particulares y que éstos pueden en consecuencia violar ese derecho; concretamente, señala que “Las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados” (párrafo 19). Desde luego, el Comité reconoce que solamente los Estados son parte en el Pacto y los responsables últimos de su cumplimiento, pero aclara que toda la sociedad es responsable de la realización del derecho a la alimentación. Así por ejemplo, el Comité señala que “El sector empresarial privado, tanto nacional como transnacional, debería actuar en el marco de un código de conducta en el que se tuviera presente el respeto del derecho a una alimentación adecuada, establecido de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil” (párrafo 20).

Siguiendo el esquema de la Observación General número 3, el Comité señala que los Estados Parte deben elaborar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y la nutrición para todos, procediendo a formular las políticas públicas y los indicadores que sean necesarios para ese efecto (párrafo 21).

La formulación de la estrategia debe tener en cuenta los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura; la estrategia debe precisar la responsabilidad de cada nivel de gobierno y de cada autoridad, así como concretar un marco temporal de aplicación de las medidas necesarias (párrafos 23 y 24).

Los Estados Parte deben también de evitar la discriminación en el acceso a los alimentos, para lo cual deben tener en cuenta los siguientes elementos (párrafo 26):

- Garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y el derecho de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada;
- Medidas para respetar y proteger el trabajo por cuenta propia y los trabajos remunerados de modo que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias; y
- Mantener registros sobre los derechos a la tierra, incluidos los bosques.

Tanto la estrategia como la prohibición de discriminar en el acceso a los alimentos deben estar, según el Comité, en una ley marco, que sea la base de aplicación del derecho a la alimentación dentro del territorio de cada Estado Parte (párrafo 29).

Los Estados deben crear los recursos judiciales necesarios para proteger ante los tribunales el derecho a la alimentación y las comisiones de derechos humanos deben atender también esas posibles violaciones (párrafo 32).

El Comité sugiere que el orden jurídico nacional de cada Estado Parte introduzca como derecho interno las disposiciones que sobre el derecho a la alimentación existen en los instru-

mentos internacionales, de forma que se pueda “mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de las medidas de remedio” frente a las violaciones del derecho (párrafo 33).

Los Estado no deben utilizar a los alimentos como una forma de presión hacia otros Estados; es decir, el Comité señala que no están permitidos los embargos o medidas semejantes que se apliquen sobre los alimentos en el plano de las relaciones internacionales (párrafo 37).

Finalmente, el Comité señala que en materia de derecho a la alimentación es muy recomendable la asistencia internacional, pero que dicha asistencia debe respetar a los productores locales, evitando afectarlos negativamente, y debe basarse en las necesidades de los beneficiarios previstos; los productos que figuren en el comercio internacional o en los programas de asistencia deben ser sanos y aceptables culturalmente para las poblaciones beneficiarias (párrafo 39).

VI. EL DERECHO AL AGUA

Como ya hemos visto, una manifestación concreta del derecho a la alimentación se relaciona con el “derecho al agua”, es decir, con el derecho a poder acceder y utilizar en cantidades suficientes y bajo condiciones sanitarias adecuadas la cantidad de agua que necesitamos para poder llevar una vida digna.

Para algunos analistas, el tema del derecho al agua acerca a la teoría de los derechos fundamentales al iusnaturalismo, por dos razones principalmente: la primera porque se trata de argüir un derecho que no está claramente recogido en casi ningún ordenamiento jurídico; la segunda porque al tratarse de una cuestión estrictamente biológica (en la medida en que nuestro cuerpo está formado en un 70% de agua y ese nivel es esencial para la vida, y por tanto para el disfrute del resto de derechos), parecería ser una exigencia derivada de forma directa e inmediata de la “naturaleza humana” (Fantini).

Aunque es un tema sobre el que apenas se han empezado a generar los primeros estudios, conviene tenerlo presente, pues en México y en muchos otros países será una cuestión de la mayor importancia dentro de muy poco tiempo. De hecho, en la actualidad ya hay problemas serios de abastecimiento de agua en muchas partes del territorio nacional, lo cual ha generado diversas reacciones de los particulares y de las autoridades, incluyendo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como veremos más adelante.

El tema del derecho al agua ha sido abordado desde una óptica internacional, a través de interesantes documentos producidos en el seno de las Naciones Unidas. Hay dos documentos a los que se hará referencia en los párrafos siguientes; el primero es el informe preliminar presentado por el relator especial El Hadji Guissé sobre la “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”, rendido ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU el 25 de junio de 2002 (figura en el documento E/CN.4/Sub.2/2002/10); el segundo es el “Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo”, coordinado por la UNESCO y realizado por 23 agencias de las Naciones Unidas, que fue publicado a principios del año 2003.

En el documento del relator especial se da cuenta de la problemática mundial sobre el acceso al agua y se apunta la debilidad de las construcciones jurídicas en torno a esa necesidad básica. Para empezar, el relator cita un dato estrictamente biológico del que no podemos desentendernos: el contenido mismo del cuerpo humano está formado en gran parte de agua; entre un 58% y un 67% en los adultos y entre un 66% y un 74% en los recién nacidos.

Los datos que aporta en su informe son alarmantes, por más que sean ya conocidos por todos: 1,500 millones de personas no tienen acceso a agua potable en el mundo y 4,000 millones carecen de servicios de saneamiento adecuados. Un dato todavía más escalofriante si cabe: el 80% de las enfermedades se transmiten a través del agua, lo cual demuestra la necesidad de asegurar un cierto nivel de calidad en la provisión del líquido. El futuro no se presenta muy halagüeño; el relator calcula que para el año 2025 cerca de 3,000 millones en todo el planeta sufrirán escasez de agua.

La escasez de agua se produce por muchas razones; entre ellas el relator especial identifica las siguientes: la destrucción de las cuencas hidrográficas, la deforestación, los efectos nocivos de las prácticas agrícolas basadas en la utilización masiva de plaguicidas y otros productos químicos y la descarga de desechos tóxicos en los mantos acuíferos. En el caso de las grandes ciudades mexicanas habría que añadir que la escasez se produce por el nulo mantenimiento de la red de conducción de agua, por sus constantes fugas, por la sobre-explotación de los mantos freáticos, por el irracional uso que se hace del agua y por la falta de planeación estratégica de las autoridades, entre otras cuestiones.

El objetivo del derecho al agua, explica el relator en su documento, es “garantizar a cada persona una cantidad mínima de agua de buena calidad que sea suficiente para la vida y la salud, es decir, que le permita satisfacer sus necesidades esenciales que consisten en beber, preparar los alimentos, conservar la salud y producir algunos alimentos para el consumo familiar” (párrafo 19).

Entre las obligaciones que para los Estados se generan a partir del derecho al agua (no concebido, todavía, como derecho autónomo, pero sí derivado de otros derechos) el relator señala las de tipo positivos y las de tipo negativo; entre las obligaciones positivas menciona la de suministrar agua potable, la de evacuar las aguas residuales y la de darles tratamiento; entre las negativas menciona la de no interrumpir el servicio de agua. En ambos casos los Estados tienen la obligación de igualdad de trato hacia los distintos usuarios en virtud del mandato de no discriminación (artículo 1 párrafo tercero de la Constitución mexicana) que se aplica — transversalmente— a todos los derechos fundamentales.

El derecho al agua se relaciona con otros derechos humanos. El relator señala varios casos, de entre los que conviene mencionar el derecho a la paz, pues en su opinión la escasez de agua es foco de conflictos, tanto en las relaciones entre Estados como hacia el interior de un país. Este asunto es especialmente importante en México, en donde se han generado importantes tensiones sociales por la falta de aprovisionamiento de agua a determinadas comunidades. A reserva de lo que más adelante se dirá sobre el caso del Distrito de Riego 025, en varias ciudades del país se han registrado enfrentamientos entre grupos de personas y la policía por la falta de agua. Los habitantes han tenido que manifestarse cerrando vialidades importantes o agrediendo a las fuerzas de seguridad para que las autoridades los atendieran. La represión estatal ha estado presente en muchos casos.

El relator también destaca la relación entre el derecho al agua y el derecho a la libre determinación. ¿Puede haber libre determinación de un país si el agua que consume pasa por otro país que le puede cortar en cualquier momento el suministro? El grado de injerencia en temas relacionados con el agua puede ser muy alto, como en México lo sabemos bien, sobre todo en la frontera norte en relación con el intercambio de recursos hídricos con los Estados Unidos.

Desde luego, el derecho al agua está muy vinculado con el derecho a la vivienda, ya que no puede hablarse de vivienda digna y decorosa si no se cuenta con agua potable en la misma.

La escasez de agua, como se encarga de poner de manifiesto el relator especial, afecta al derecho a la educación, particularmente en el caso de las niñas, las cuales asumen la tarea en muchos casos de trasladar el agua desde grandes distancias hacia el hogar. El relator describe el dramatismo de la situación: “En lo que respecta a las necesidades domésticas de agua para beber, preparar los alimentos, lavar la ropa, fregar los platos y lavarse, son las mujeres, de preferencia las jóvenes e incluso las niñas, las que con un barreño sobre la cabeza recorren largas distancias, a menudo varias veces, para llegar al punto de agua más cercano. El camino a la escuela no lo conocen” (párrafo 45).

Por lo que respecta al “Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo”, coordinado por la UNESCO, conviene considerar los siguientes puntos importantes.

El informe destaca que aunque pudiera pensarse que el agua sobra en el planeta, lo cierto es que solamente el 2,53% del total es agua dulce; de ese pequeño porcentaje hay que considerar que la mayor parte se encuentra inmovilizada en los glaciares y en las nieves perpetuas.

También retoma el informe el asunto de la contaminación de las aguas y menciona que 2 millones de toneladas de desechos son arrojados cada día en aguas receptoras; la producción global de aguas receptoras es de 1,500 kilómetros cúbicos, lo que da como resultado que el 50% de la población que vive en los países en vías de desarrollo esté expuesta a aguas contaminadas.

Las proyecciones hacia el futuro, si no se toman medidas drásticas, no son muy halagüeñas; hacia el año 2050 se calcula que 7,000 millones de personas en 60 países sufrirán escasez de agua, aunque si las tendencias se corrigen dicha escasez afectará únicamente a 2,000 millones de personas en 48 países.

La UNESCO ubica, entre otros, los siguientes desafíos mundiales en torno al agua:

- Satisfacer las necesidades humanas básicas; de acuerdo con algunos estudios, cada ser humano necesita entre 20 y 50 litros de agua no contaminada cada día.
- Proteger los ecosistemas en bien de la población y del planeta. La degradación ecológica ha suscitado cambios medio-ambientales que ha reducido la disponibilidad de recursos hídricos; al haberse roto varios ciclos naturales la recarga de los mantos acuíferos no se da de forma completa, lo cual tiene impactos en la agricultura y en el suministro de agua para las grandes concentraciones de población.
- Satisfacer las necesidades de los entornos urbanos. Hay que considerar que para el año 2030 el 60% de la población mundial vivirá en pueblos y ciudades, lo cual requiere de una gestión planificada y racional del agua. Este desafío también comporta la

conexión de una toma de agua a las viviendas existentes y a las que se vayan construyendo.

- Asegurar el abastecimiento de alimentos para una población mundial creciente. Sobre este desafío conviene remitir a lo que se dijo en el apartado sobre el derecho a la alimentación.
- Promover una industria más limpia en beneficio de todos. En el mundo el uso industrial del agua alcanza el 22% del total, aunque en los países desarrollados esa cifra alcanza un 59% y en los países con desarrollo medio y bajo apenas llega al 10%. Para cubrir este desafío es importante contar con la participación decidida del sector privado, haciendo responsables a los particulares por el uso racional del agua que consuman.
- Utilizar la energía para cubrir las necesidades del desarrollo. Se propone utilizar el agua para generar electricidad, la cual a su vez tiene una incidencia directa en el combate a la pobreza. El uso de la energía hidráulica puede reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de muchos otros contaminantes.
- Compartir el agua. Ya se ha hecho referencia a los potenciales conflictos que se pueden desatar por causa del agua. La idea de este desafío va en el sentido de señalar que un uso responsable del agua implica que se comparta, por medio de acuerdos que garanticen una correcta gestión interregional y transfronteriza.

Para alcanzar algunos de estos desafíos hay que considerar que, según datos de la Organización Mundial de la Salud, cada día se hace necesario llevar agua potable a 274,000 nuevas personas, es decir, 100 millones al año en todo el planeta. Para cubrir las necesidades de saneamiento básico se requiere atender cada día a 342,000 nuevas personas, o sea, 125 millones cada año. De ese tamaño es el reto al que se enfrenta la humanidad.

Todos los anteriores son desafíos de gran escala, que involucran cuestiones centrales de nuestras organizaciones sociales; tienen que ver con la forma en que nos relacionamos con la naturaleza y con la manera en que gestionamos nuestros espacios comunes, tanto en el sector rural como en el urbano, tanto en el ámbito de los particulares, como en el de los industriales y en el de las autoridades.

Sobra señalar los múltiples puntos de enlace entre los desafíos señalados y los derechos fundamentales: ¿cómo pensar en la inviolabilidad del domicilio si en dicho domicilio no hay agua potable?, ¿cómo mejorar la educación si los niños no pueden asearse o beber cantidades suficientes de agua?, ¿qué se puede exigir a las autoridades en relación con el derecho a la salud si no han resuelto el problema del abastecimiento de recursos hídricos a los núcleos urbanos de población? Las preguntas podrían continuar y multiplicarse, pero lo que queda claro es la importancia del tema y la necesidad de comenzar a valorarlo como parte de la temática de los derechos fundamentales.

En México el tema se encuentra vagamente regulado en el artículo 27 constitucional, aunque de su texto quizá no pueda inferirse un derecho fundamental al agua; en efecto, en los párrafos primero, tercero, cuarto, quinto, octavo y noveno en sus diversas fracciones, contiene

referencias al agua o a las aguas, tanto interiores como marítimas, tanto nacionales como internacionales, pero sin que en ninguna de esas disposiciones se establezca en términos constitucionales un “derecho al agua”.

La ley que desarrolla en parte los mandatos del artículo 27 constitucional es la Ley de Aguas Nacionales (Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de diciembre de 1992). La ley se refiere, en términos muy generales, a los distintos tipos de recursos hídricos, a su forma de explotación y a la coordinación que deben observar las autoridades competentes en la materia. No contiene derechos subjetivos articulables frente a la jurisdicción constitucional, aunque sí permite algunas impugnaciones en el ámbito de la jurisdicción administrativa.

Otra referencia constitucional al agua se encuentra en el artículo 115, en cuya fracción III se establece que los municipios tienen a su cargo la prestación del servicio público de “agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales” (inciso A). De nuevo hay que decir que tampoco en el artículo 115 se contiene un “derecho al agua”, aunque existe la obligación de las autoridades municipales de prestar los servicios públicos que ha sido mencionados.

El tema del derecho al agua ha sido examinado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su recomendación 47/2002, referida al caso de los usuarios del distrito de riego 025. En ese distrito de riego la Comisión Nacional del Agua restringió hasta el 100% el suministro de agua durante los ciclos agrícolas de 2000-2001 y 2001-2002. Dicha restricción se hizo con el argumento de la fuerte sequía registrada a partir del año 2000. La Comisión emitió una recomendación a los Secretarios de Medio Ambiente y de Relaciones Exteriores, por apreciar que se habían vulnerado en contra de los quejosos el principio de legalidad y los derechos de seguridad jurídica y de petición. En algunos párrafos de su Recomendación, la CNDH se refiere a violaciones al derecho al desarrollo. Aunque no utiliza el argumento de un “derecho al agua”, la Recomendación mencionada es un avance en la medida en que contribuye a someter a la lógica de los derechos fundamentales una cuestión que no hace muchos años hubiera sido simplemente archivada con cualquier argumento banal. Con toda seguridad servirá para que en el futuro próximo se vaya dando reconocimiento jurídico a la necesidad básica de tener acceso al agua, así como para ir delimitando los derechos y obligaciones de particulares y autoridades en el tema.

Aparte de lo anterior, la Recomendación de la CNDH pone de manifiesto una vez más el terrible problema de la escasez de agua en las entidades federativas del norte de México. El descontento de amplios sectores de la población es muy notable y se ha visto acentuado por el aviso del gobierno mexicano referido a la deuda histórica de agua que tiene México con Estados Unidos y que se irá pagando en los próximos años. La mencionada deuda alcanzaba a mediados del año 2001 la cifra de 1,800 millones de litros cúbicos (Denton).

Como conclusión de lo expuesto en este apartado puede señalarse que el derecho al agua apenas se está comenzando a estudiar y que su formulación en términos jurídicos es todavía muy débil. Sin embargo, en tanto se trata de una necesidad apremiante para muchos millones de personas, cualquier teoría de los derechos fundamentales que quiera ser mínimamente realista debe dar cuenta de la problemática tan ardua que se genera alrededor de este tema. En un futuro no muy lejano deberemos reconocer como derecho fundamental, de carácter tanto individual como colectivo, protector de las generaciones actuales y de las futuras, el derecho al agua.

Mientras se desarrolla plenamente el derecho al agua en las constituciones nacionales y en los instrumentos internacionales, las cuestiones relacionados con los recursos hídricos se deben plantear en relación a otros derechos, como el derecho a la alimentación, el derecho a la vida o el derecho a una vivienda digna. Desde luego, su defensa también se puede dar con los instrumentos que proporciona el derecho administrativo, que como eso obvio tienen una capacidad limitada para solucionar el fondo de este tipo de problemas.

El derecho al agua genera dos distintas obligaciones básicas o primarias para los poderes públicos: la primera consiste en proveer materialmente el líquido, haciéndolo asequible para la población en general y de manera especial para los grupos más vulnerables; la segunda es asegurar que ese líquido tiene la calidad necesaria para el consumo humano, ya sea directo (es decir, cuando el agua se usa para beber o para la higiene personal) o indirecto (para usos agrícolas o alimentarios en general). De esas dos obligaciones básicas pueden derivarse muchas otras, como por ejemplo la necesidad de limitar y controlar los productos agrícolas que deterioren los mantos freáticos, proteger los ecosistemas para generar un uso sostenible del agua, depurar las aguas ya utilizadas, impedir que algún particular se haga indebidamente con grandes cantidades de aguas, administrar racional y responsablemente el agua, etcétera.

VII. BIBLIOGRAFÍA MÍNIMA

- ANTÓN, Danilo J., *Ciudades sedientas. Agua y ambientes urbanos en América Latina*, Montevideo, CIID, UNESCO, Normand, 1996.
- BLANCO LOZANO, Carlos, *La tutela del agua a través del derecho penal*, Barcelona, Bosch, 2000.
- BOGDANOVIC, Slavko, *International law of water resources*, La Haya, Kluwer Law, 2001.
- CARBONELL, Miguel, CRUZ PARCERO, Juan Antonio y VÁZQUEZ, Rodolfo (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 2a. ed., México, IJ-UNAM, 2001.
- , MOGUEL, Sandra y PÉREZ PORTILLA, Karla (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, 2a. ed., México, CNDH, Porrúa, 2003, 2 tomos.
- DENTON NAVARRETE, Thalía, “Régimen jurídico internacional del agua”, *Lex. Difusión y análisis*, México, número 95, mayo de 2003.
- FANTINI, Emanuele, “Per il diritto umano all’acqua”, *Teoria Politica*, Milán, año XVIII, número 2 de 2002.
- MARTÍN MATEO, Ramón, “La calidad de vida como valor jurídico” en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo II, Madrid, Civitas, 1991.
- SEN, Amartya K., *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000.
- VILLÁN DURÁN, Carlos, “Contenido y alcances del derecho a la alimentación en el derecho internacional” en VV.AA., *El derecho a la equidad*, Barcelona, Icaria, 1997.