



II ENCUENTRO IBEROAMERICANO DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEL AGUA JUSTICIA HÍDRICA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Editores: Alejandro Sainz Zamora
y Rafael Val Segura



Instituto Mexicano de Tecnología del Agua



**II ENCUENTRO
IBEROAMERICANO DE
EDUCACIÓN Y CULTURA
DEL AGUA**

JUSTICIA HÍDRICA Y
PARTICIPACIÓN SOCIAL

Coordinación técnica:
Coordinación de Comunicación, Participación e Información
Subcoordinación de Educación y Cultura del Agua

Coordinación editorial:
Coordinación de Comunicación, Participación e Información.

Primera edición: 2016.

Ilustración de portada:
© Óscar Alonso Barrón

Diseño editorial:
Gema Alín Martínez Ocampo

Diagramación y formación
David Adrián García Ruiz

D.R. © Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
Paseo Cuauhnáhuac 8532
62550 Progreso, Jiutepec, Morelos
MÉXICO
.gob.mx/imta

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores o de quienes las emiten, y no manifiestan necesariamente, ni total ni en parte, el pensamiento ni la línea editorial del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

PRESENTACIÓN

Derivado del interés que generó el Ier. Encuentro Iberoamericano de Educación y Cultura del Agua en la GIRH, del 17 al 19 de junio de 2015 se llevo a cabo en la Ciudad de México el II Encuentro con el lema “Justicia Hídrica y Participación Social”, organizado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), El Colegio de México (El Colmex), la cátedra UNESCO-IMTA y la Red Latinoamericana de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Integrada del Agua (LA WETnet).

Como en la edición anterior, el Encuentro estuvo dirigido a especialistas, investigadores, docentes, directivos y personas interesadas en la temática, con el propósito de tender un puente de comunicación e intercambio de experiencias y propiciar con ello el desarrollo de capacidades en torno a la educación y la cultura del agua. Para ello se llevaron a cabo tres **paneles de expertos**, abordando los temas de justicia ambiental; participación social en la gestión del agua; justicia hídrica y derecho humano al agua. Cuatro **ponencias magistrales**: cultura del agua y participación social; justicia hídrica; participación comunitaria para el acceso al agua; cultivando agua buena. Asimismo se impartieron nueve **talleres**: políticas públicas y derecho humano al agua; Economía y derecho humano al agua; agenda social del agua; gestión urbana del agua; sistemas de riego y derechos de agua; cultura del agua y participación social; certificación de Espacios de Cultura del Agua; gestión comunitaria del agua y derecho humano al agua y al saneamiento; evaluación de impactos de programas de cultura del agua urbanos. De estos últimos se presentan cinco trabajos.

Panel “Justicia Ambiental”

El **Dr. Raúl Mejía Garza**, Secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aborda el tema de los derechos sociales y las prestacionales, contenidas en el artículo 4º Constitucional, explica la diferencia entre juicio ambiental y juicio de nulidad administrativo fiscal y presenta algunos ejemplos de sentencias en materia ambiental como la de Tulum, como área natural protegida; la del Nevado de Toluca, que cambió de parque nacional a área natural protegida y la nulidad de la renovación de un permiso de manifestación de impacto a un desarrollo en Isla Mujeres. Resalta la importancia de los instrumentos jurídicos para dar cause a pretensiones de individuos.

El **Dr. Héctor Herrera Ordóñez**, Segundo Vicepresidente de la Barra Mexicana de Abogados, expone tres temas en torno a la justicia ambiental: el marco jurídico general aplicable en México a la justicia ambiental referida a temas asociados al agua y al medio ambiente; las principales autoridades que en el país tienen competencia en la temática ambiental ; y los medios de defensa o acciones legales que tienen disponibles las personas para hacer valer sus derechos. Asimismo hace una propuesta para mejorar el esquema de justicia ambiental.

La **Lic. Úrsula Garzón Aragón**, Coordinadora de Defensa del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, argumenta por qué hablar de justicia ambiental implica tener un orden jurídico y los diseños institucionales correspondientes, señala que existen muchas reformas y avances en materia ambiental, pero siguen sin incorporarse principios internacionales como el de precaución, apunta que no hay claridad en los mecanismos para exigir los derechos y que se carece de información de leyes, programas o proyectos, y de cómo se resuelven. Concluye con un ejemplo, el de la tribu Yaqui, la cual históricamente ha sido despojada de su territorio, incluyendo sus recursos naturales.

Panel “Participación Social en la Gestión del Agua”

La **Profa. María Fabiana Álvarez**, del Departamento General de Irrigación de Argentina, describe sintéticamente las características de la Región del Cuyo y de sus seis cuencas, las cuales son coordinadas por el Departamento General de Irrigación (DGI) además de ser el encargado de administrar el agua en Mendoza, asimismo habla sobre los programas educativos de “Ciudadanos del Agua” para promover la concientización sobre en los deberes y derechos respecto al agua, “Acualibro”, una herramienta para educación secundaria que cuenta con un manual interactivo y “Ciudadanos del Agua”, en el que participan escuelas de educación media.

El **Dr. Francisco Peña de Paz**, Coordinador del Programa Agua y Sociedad de El Colegio de San Luis, problematiza sobre la noción de participación como un término polivalente y la relación que puede tener con la gestión, para que esta no quede sólo como una acción aislada, argumenta que se deben definir los objetivos, los escenarios y conocer la legitimidad de quién participa y los conocimientos que posee sobre el tema. Incorpora la relación que existe entre participación y conflicto, ya que este último es justamente el motivo por el cual se requiere la participación. Al final lanza la pregunta: ¿lo que queremos es participación social o democratización de la gestión del agua?

Panel “Justicia Hídrica y Derecho Humano al Agua”

La **Dra. Judith Domínguez Serrano**, investigadora y docente del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, aborda los temas de justicia hídrica, justicia en materia de agua y su relación con el derecho humano, sobre este último ahonda sobre la importancia de adoptar el enfoque basado en derechos humanos; aplicar la reforma constitucional en la materia derechos humanos; la problemática para diseñar una política pública y sentencias en materia de derechos humanos. Expone los cambios que se requieren en torno al derecho humano al agua: una perspectiva amplia ligada a justicia en materia de agua y asumir un nuevo paradigma de cómo “gestionar el medio ambiente”.

El **Dr. Edgar Isch López**, investigador y docente en la Facultad de Ciencias Agrícolas de la Universidad Central del Ecuador, expone la relación que existe entre los derechos humanos y la participación, porque los derechos humanos son para todas las personas sin discriminación y cuando se habla del agua, hay que considerar que es un territorio de acuerdos y disputas y la resolución de los conflictos se pueden dar cuando hay verdadero compromiso de las partes para asumirlo. Sostiene que en América Latina hay injusticia hídrica, que es fácil verla, lo que es difícil ver es la justicia hídrica, por lo que es complejo definirla. Justicia hídrica es la construcción de un Estado social, en el cual todos tengan la posibilidad de compartir de los beneficios del agua en condiciones de iguales.

Conferencia Magistral “Cultura del Agua y Participación Social”

El **Dr. Javier Martínez Gil**, miembro de la Fundación Nueva Cultura del Agua de España, aborda el tema del agua con un enfoque holístico, incluyendo lo emocional y el sentido de belleza. La problemática

del agua es mucho más que la versión hidrológica, cuando hablamos de resolver los problemas en relación con el agua, la solución no se reduce a lógicas hidrológicas o científicas. La vinculación del hombre con el agua viene desde siempre, el problema llega después, cuando poco a poco va apareciendo la industrialización que requiere agua para diferentes procesos y nuevos núcleos, los cuales generan nuevas demandas. Ante esta situación afirma que la nueva cultura del agua es una visión complementaria a la visión científica.

Conferencia Magistral “Justicia Hídrica”

El **Dr. Manlio Casarín León**, catedrático e investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, expone que la justicia hídrica no es solamente un tema de jueces y del Poder Judicial, es un asunto de carácter estructural, los derechos humanos han sido especificados a partir de diferentes concepciones derivadas de acuerdos de organizaciones internacionales. Por lo que respecta al derecho humano al agua, en México significa que se puede disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico. La estructura o el nuevo paradigma de los derechos humanos, condiciona la actividad del Estado que es necesario atender por autoridades y sociedad.

Conferencia Magistral “Participación Comunitaria para el Acceso al Agua”

El **M. SC. Rolando Marín León**, académico, investigador y director de la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento, explica a través de la CLOCSAS que es la gestión comunitaria del agua en América Latina Argumenta que en los países de la región, las organizaciones tienen diferentes nombres: asociación, comité, cooperativa, junta, acueducto comunal, aunque y genéricamente se les ha nombrado OCSAS (organizaciones comunitarias de servicios de agua y saneamiento). Plantea que en América Latina existen alrededor de 80,000 OCSAS y que los grandes retos tienen que ver con su funcionamiento que es poco técnico, empenado recursos propios por el abandono del Estado, así como la falta de visibilidad de reconocimiento.

Conferencia Magistral “Cultivando Agua Buena”

El **Dr. Nelton Miguel Friedrich**, Director de Itaipú Binacional y Ciudadana Planetaria, presenta las principales etapas del Programa “Cultivando agua buena”, iniciado en 2003 el cual se caracteriza por establecer una conexión a nivel local y global con la biodiversidad que tiende a la desertificación; los cambios climáticos y la crisis civilizatoria. Explica que en Brasil se tuvo un gran cambio, se comprendió que para que una empresa florezca, tiene que involucrar y también accionar un uso ambiental; no sólo económico o social, sino también cultural, a través de las relaciones entre la comunidad por medio de la reflexión y la acción. Explica que el gran problema de la humanidad pasa por la necesidad de dar dimensión a las buenas prácticas.

Taller “Políticas Públicas y Derecho Humano al Agua”

La **Dra. Judith Domínguez Serrano**, argumenta lo que establece el artículo 4º Constitucional está completo, aunque se tienen que incluir instrumentos, mecanismos, plazos y presupuesto para ejecutar una política pública correspondiente al marco normativo. Afirma que en el diseño de una política pública siempre hay una etapa, donde necesariamente debe consultarse a la sociedad. En la evaluación de esa política se debe cuestionar una evaluación que hace la propia autoridad, como es el caso del Programa Nacional Hídrico (PNH). Con relación al tema de justicia hídrica, explica que es muy amplio y complejo y requiere operacionalizarse jurídicamente.

Taller “Economía y Derecho Humano al Agua”

La **Lic. Valeria Mendoza**, investigadora en el Centro de Economía Legislación y Administración del Agua del Instituto Nacional del Agua de Argentina, señala que la Economía debe mostrar el verdadero valor al agua y que sea para todos como derecho humano al agua, que proponga instrumentos económicos y financieros, en algunos casos los primeros pueden ser instrumentos financieros. Para ello, explica, es necesario reconocer la diferencia entre precio y valor, ya que lo que se persigue es la valoración económica, maximizar el beneficio económico que tiene una sociedad; conocer el significado de evaluación económica, privada y social así como identificar cuánto cuesta proporcionar acceso al agua potable y saneamiento para un ambientalmente sustentable.

Taller “Sistemas de Riego y Derechos de Agua”

La **Dra. Jacinta Palerm Víqueira**, profesora e investigadora en el Colegio de Postgraduados, presenta un breve recuento histórico de la situación del agua en México, explica como en la época colonial las concesiones de agua, conocidas como mercedes de aguas, se daban a los pueblos de indios y españoles, eran a perpetuidad y se adquirían derechos por prescripción. Señala que en el siglo XIX hay un cambio importante, los pueblos ya no son sujetos a concesión de agua para riego, ya que se prohíbe que las corporaciones tengan propiedades. Durante el siglo XX hay una ampliación de las aguas de jurisdicción federal y en el 1992 se vuelve con la caducidad de la concesiones, tanto del sector privado como del sector social, y se inicia el registro de derechos de aguas.

Taller “Cultura del Agua y Participación Social”

El **Dr. Javier Martínez Gil**, señala que crear una nueva cultura del agua implica dar una visión humanística de lo que es la vida y el agua, representa la creación de una sociedad nueva, basada en valores de los que emerge un ser humano nuevo. Afirmo que la nueva cultura del agua es un proceso que lleva tiempo y que reclama la libertad de expresión de los funcionarios, de los técnicos y de la sociedad en su conjunto. Explica que los problemas del agua en España, son diferentes a los de México, en el primero no existe el problema de la calidad, de las aguas, teóricamente son potables, ni hay problema de restricciones, todos tienen agua, en el ingreso de una familia normal es muy poco y se establecen normativas para el que no puede pagar.

Taller “Certificación de Espacios de Cultura del Agua”

La **Lic. Carla Grieger Escudero**, Directora General Adjunta de la Coordinación de Comunicación y Cultura del Agua en la Comisión Nacional del Agua, presenta información sobre la situación del agua en México, describe como la Comisión Nacional del Agua coordina el Programa Federalizado de Cultura del Agua, creado en 2007 con el objetivo de conservar y promover acciones educativas y culturales, en coordinación con las entidades federativas. Explica que actualmente se trabaja bajo una nueva visión de cultura hídrica, basada en el enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos, a partir de una iniciativa de la Conagua, el IMTA, la ANEAS y la ANNCA para homologar criterios y orientar estrategias, como es la certificación de los Espacios de Cultura del Agua, entre otros.

Alejandro Sainz Zamora

ÍNDICE

PONENCIAS MAGISTRALES

Justicia ambiental

Dr. Raúl M. Mejía Garza11

Justicia ambiental

Dr. Héctor Herrera Ordóñez..... 15

Justicia ambiental

Lic. Úrsula Garzón Aragón..... 22

Participación social en la gestión del agua

Profa. María Fabiana Álvarez26

Participación social en la gestión del agua

Dr. Francisco J. Peña de Paz29

Justicia hídrica y derecho humano al agua

Dra. Judith Domínguez Serrano.....34

Justicia hídrica y derecho humano al agua

Dr. Edgar Isch López 41

Cultura del agua y participación social

Dr. Javier Martínez Gil..... 46

Justicia hídrica

Dr. Manlio Casarín León.....50

Participación comunitaria para el acceso al agua	
M. Sc. Rolando Marín León	58
Cultivando agua nueva	
Dr. Nelton Miguel Friedrich	64
Políticas públicas y derecho humano al agua	
Dra. Judith Domínguez Serrano.....	70
Economía y derecho humano al agua	
Lic. Valeria Mendoza	76
Sistemas de riego y derechos de agua	
Dra. Jacinta Palerm Viqueira	84
Cultura del agua y participación social	
Dr. Javier Martínez Gil.....	88
Certificación de espacios de cultura del agua	
Lic. Carla B. Grieger Escudero.....	93





PONENCIAS MAGISTRALES



JUSTICIA AMBIENTAL

Dr. Raúl M. Mejía Garza

Todos los procedimientos y todas las posibilidades que se tienen para llevar hacia adelante la Justicia Ambiental son instrumentos. No tienen ninguna virtualidad en sí mismos, y sirven, siempre y cuando tengan un resultado eficaz, efectivo y robusto. ¿Un resultado para qué? esa es la otra cuestión.

A veces, el acceso a la justicia no significa que se tenga la razón al final del juicio, no se tiene derecho a tener razón, se tiene derecho a ir a juicio. Porque si todos esperan tener la razón, se tendría un problema, los jueces y los abogados que estuvieran en un juicio tendrían que tener razón y eso es muy complicado.

Una de las cuestiones más importantes de un juicio o de un procedimiento, en donde se discuten pretensiones encontradas de dos individuos, cuando la persona pierde debe tener muy clara la razón por la cual perdió: “está bien, no me dieron la razón, me quitaron mi casa, no me dejaron alumbrar aguas del subsuelo, me multaron” al final la sentencia deja contrariado, porque se perdió y medianamente satisfecho con la explicación que se ha dado, ya que estas condiciones se van a aplicar no sólo a la persona, sino también a al vecino.

Todos estamos en una situación similar, porque si la justicia se hace por caso y por individuo, entonces lo que tenemos es justicia detrás de ese asunto.

En México se tiene una de las Constituciones más reformadas del continente y del mundo, pero al mismo tiempo es una de las más longevas.

A la Constitución se le han ido incorporando una gran cantidad de elementos materiales dentro de sus contenidos, en particular en la parte dogmática, en los derechos que se han reforzado y robustecido, como es el caso del artículo 4º, que desde 1970 y a la fecha ha recibido más de 12 modificaciones.

El artículo 4º se ha convertido en un catálogo de derechos sociales y de prestacionales: derecho a la vivienda; a la salud; al medio ambiente; a una alimentación sana; derecho humano al agua, acceso al agua asequible, potable y salubre, con todas las condiciones específicas del derecho prestacional.

Que los derechos específicos aparezcan como un catálogo de derechos prestacionales no son victorias, sino derrotas, en particular el referido a la igualdad. Porque si el derecho de igualdad estuviera cubierto desde un principio, no requeriríamos de derechos específicos, porque finalmente son derechos que se instalan para legitimar a un cierto grupo político, que en un momento dado tiene carencias de legitimidad. Aunque no todo está perdido, finalmente están los derechos y esto tiene que significar algo;

a través de los instrumentos de defensa jurídica.

Cuando se tiene un derecho en la Constitución, significa que es el litigio específico del cual estamos hablando; por ejemplo, todos los litigios administrativos, recursos de revisión, recurso de reconsideraciones, juicios civiles ordinarios, si se emplean como base racional de nuestro discurso y de nuestra pretensión en Derecho, el litigio tiene que cambiar, y a su vez el resultado del litigio también tiene que cambiar, porque lo que alimenta no solo es un juicio de nulidad, o a un recurso de revisión, sino el concepto de Derecho que se utiliza para fundamentar la pretensión.

Y puede ser positivo o negativo, pero la argumentación del juez, de la autoridad administrativa, de quien resuelva la instancia, tiene que ser en clave de derechos.

¿Cuál es la diferencia de un juicio ambiental y un juicio de nulidad administrativo fiscal? En principio ninguna, ya que las dos autoridades administrativas son dependientes directamente del Ejecutivo, ambas tienen una Procuraduría, ambas multan por infracciones a la regulación administrativa, y sin embargo una es fiscal y la otra es ambiental.

¿Difieren, tienen particularidades o no frente a los juicios administrativos civiles, penales ordinarios? Se habla del juicio civil ordinario, pero no mencionó, por ejemplo, la acción colectiva en materia ambiental, que me parece que no es un juicio civil ordinario; pero se incluyó ahí, porque los brasileños ahí la ubican, pero no es un

juicio civil, porque no hay una reparación del daño específico, es una condición de medio ambiente en tanto las condiciones de legitimación son distintas. Es una acción difusa y colectiva, pero no una acción civil.

Los derechos tienen una función específica dentro de los juicios, y buscan particularidades y pretensiones específicas que no las podemos conseguir en otro tipo de casos. Parte de la falla es que no se ha encontrado el modo real de que se haga eficaz.

Somos eficaces formalmente, esto es: anulamos actos, tenemos sentencias, que parece que conceden cosas, pero al final lo que no hemos alcanzado es a tener sentencias donde se tome la particularidad de la condición ambiental y finalmente haya remediación, ejecución, demoliciones y situaciones que tienen que ver específicamente con el Derecho que se está protegiendo.

Un ejemplo es la sentencia de Tulum, como área natural protegida, donde se estableció que era jurisdicción Federal, existen construcciones autorizadas por el Cabildo, el Municipio, y registradas en el Registro Público de la Propiedad Estatal, y no han sido demolidas.

Otro ejemplo es el Nevado de Toluca, el cambio de la declaración de Parque Nacional a un área natural protegida con menos protección, es un antecedente importante, pero peligroso para ver cómo en un momento dado se pueden ir ajustando este tipo de cuestiones.

Con litigios ya ganados, pero no ejecutados, está la controversia, y la sentencia que

señala: “es jurisdicción federal”. Y los municipios tienen que seguir prestando servicios, como los hoteles que siguen funcionando de manera usual. Entonces, ¿se ha logrado un específico cumplimiento de estos asuntos?

Un ejemplo en donde en cierto tipo de procedimientos se han logrado especificidades en materia ambiental, en donde existe una sentencia de la Suprema Corte de Justicia, en particular de la Primera Sala, sobre la nulidad de la renovación de un permiso otorgado, de una manifestación de impacto otorgada es el desarrollo en Isla Mujeres, donde para la renovación ya existía el artículo 60 de la Ley de Vida Silvestre, que protege al mangle.

Entonces, ya no se le otorgaba la manifestación de impacto si no cumplía con los nuevos requerimientos respecto del flujo hidrológico y el mangle, al respecto se dijo que lo que se estaba haciendo era restringiendo el derecho de propiedad y que no se estaba permitiendo construir como antes se permitía y que se estaba violando la retroactividad, el derecho a la igualdad, porque ya posee el mangle y se le trata distinto y se hacía mucho más cara la construcción y los permisos, y que además se estaba expropiando, por las condiciones astringentes en el otorgamiento de permisos.

La Corte resolvió de manera muy puntual, a través del artículo 4º, primero que la aplicación no era retroactiva si hacer ninguna distinción, pero que el principio de igualdad no era algo que se pudiera entender de manera horizontal ya que la condición de la existencia de una especie

viva, reconocida por un artículo de la Ley de Vida Silvestre, hacia una diferencia sustantiva frente a las personas que no tenían este tipo de especie.

Además, el principio de igualdad no debe entenderse solamente de manera horizontal, sino de manera dinámica, de modo intergeneracional; esto es, que la idea del principio de igualdad es que los mismos servicios ambientales que recibimos sean los que reciben las generaciones en el futuro, y que además el problema de la propiedad, a través del Artículo 27, se podía establecer, por razones de medio ambiente, restricciones al uso de la propiedad desde la Constitución. Entonces, realmente no se estaba expropiando, sino simplemente se estaba restringiendo el uso de la propiedad.

Es la primera sentencia, en la cual se establece una diferencia del principio de igualdad, por ejemplo, en tono específicamente ambiental, se tomó el artículo 4º como un medio que el Estado tiene que proteger a través de ciertas leyes -la garantía específica está dada por el Estado- frente a un particular, y entonces sí tiene una cuestión de interés público frente a un interés individual sobre el propio derecho de propiedad. Al respecto, sí hay un razonamiento particular, y en este caso no había una necesidad de ejecución, y por eso la sentencia, porque no se tiene que discutir qué pasó después, el demandante perdió su pretensión.

Para terminar y puntualizar, hay que resaltar que lo importante son los instrumentos, el derecho al medio ambiente, el derecho al agua, el derecho

a una vivienda adecuada, el derecho a una alimentación sana, que están en el artículo 4°. En particular los derechos prestacionales, derechos difusos y derechos colectivos son derechos que

tienen que racionalizar los instrumentos jurídicos mediante los cuales se utilizan y se les da causa a las pretensiones de los individuos y grupos que están buscando una cierta sentencia.



Dr. Raúl M. Mejía Garza

Licenciado en derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), cuenta con estudios de posgrado en la Universidad Iberoamericana y en la Universidad Autónoma de Madrid, especialización en derecho ambiental para funcionarios judiciales por el Environmental Law Institute. Profesor en el ITAM, actualmente es coordinador del Seminario “Seguimiento de las sentencias de la Suprema Corte” y profesor de la Maestría en Gestión de Gobierno, en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Desde 2003 es Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

JUSTICIA AMBIENTAL

Dr. Héctor Herrera Ordóñez

Se analizarán tres temas en torno a la Justicia Ambiental.

- El marco jurídico general aplicable en México a la Justicia Ambiental, tanto a temas asociados al agua como a otros temas ambientales.
- Las principales autoridades que en México tienen competencia en la temática ambiental, particularmente en los temas del agua.
- Los medios de defensa o a las acciones legales que tienen disponibles las personas en México para hacer valer sus derechos.

Y finalmente, a manera de conclusión, una propuesta para mejorar el esquema de Justicia Ambiental en nuestro país.

El marco jurídico, se desprende fundamentalmente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 4º Constitucional se consagra el derecho al medio ambiente sano para nuestro desarrollo, y se consagra el derecho humano al acceso al agua potable.

En el artículo 27 Constitucional también se regula el régimen jurídico de las aguas; y en el artículo 115 lo relativo a las facultades de los municipios, que incluye, entre otros temas, los del agua a nivel municipal y otros

temas ambientales, como es el manejo de residuos sólidos municipales y rastros, entre otros.

De la Constitución se desprenden diversas leyes ambientales reglamentarias de ese artículo 4º Constitucional, que involucra tanto el derecho humano al medio ambiente, como el derecho humano al agua potable, e implícitamente el derecho humano a la salud.

De estas disposiciones constitucionales, que no son las únicas, pero las más relevantes en esta materia, se desprende una diversidad de leyes ambientales, entre las que destacan : la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, y que continúa en vigor; la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; la Ley de Aguas Nacionales; la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, recientemente creada y con un Reglamento muy interesante en materia de Contaminación del Mar; la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental; la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección del Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, emitida en 2015; la Ley General de Vida Silvestre; la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y la Ley General de Cambio Climático.

Leyes Ambientales Federales

- **LGEEPA** (D.O. 28EN88)
- **LGDFS** (D.O. 25FB03)
- **LAN** (D.O. 01DC92)
- **LGPGIR** (D.O. 08OC03)
- **LNCM** (D.O. 01JN06)
- **LFRA** (D.O. 07JN13)
- **LVZMM** (D.O. 17EN14)
- **LASEA** (D.O. 11AG14)

- **LGVS** (D.O. 03JL00)
- **LBOGM** (D.O. 18MR05)
- **LGCC** (D.O. 06JN12)

Como se puede ver, no es un esquema sencillo. En realidad cada una de estas leyes es extensa, es compleja, y aunque originalmente sólo teníamos una Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que básicamente cubría todos los rubros de prevención y control de la contaminación en todas sus modalidades, con el tiempo se ha ido sofisticando y especializando la legislación para cubrir temas específicos, que originalmente estaban previstos en esa Ley General, y que ahora se han desarrollado y especializado en estas leyes federales.

Estas leyes federales, a su vez, se complementan con diversos reglamentos. Por ejemplo, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente tiene una cantidad variada de reglamentos, que tienen que ver con sus capítulos en materia de evaluación de impacto ambiental y en materia de ordenamiento ecológico, entre otros.

Asimismo, la Ley de Aguas Nacionales cuenta con su Reglamento, y prácticamente todas las leyes que están ahí citadas cuentan con los Reglamentos correspondientes, que a

su vez son complementadas con diversas disposiciones administrativas, tales como: Normas Oficiales Mexicanas.

Y esto es solamente a nivel federal, habría que agregar las legislaciones de las Entidades Federativas de nuestro país, que al día de hoy afortunadamente todos los estados cuentan con ella, más los bandos municipales u otras Instituciones equivalentes en los más de 1,200 municipios, lo que quiere decir que la práctica ambiental, dependiendo de la ubicación de los hechos o de la práctica de los profesionales del ambiente, tiene que ver mucho con esta complejidad de los tres niveles de gobierno, ubicación de las fuentes de contaminación y aplicación del marco jurídico adecuado a esa circunstancia.

No hay un recetario sencillo que diga: “si pasa esto, haces esto”, habrá que estar a los tres niveles de gobierno, ubicaciones y el complejo esquema jurídico, que afortunadamente se ha desarrollado, de manera muy positiva, creo que por lo menos a nivel latinoamericano podemos decir que somos punta de lanza en lo que se refiere a calidad en legislación ambiental, en

términos de eficacia comparativa con otros países, no necesariamente por una cuestión decidida en nuestro país, sino más bien debido a una fuerte influencia económica del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con los Estados Unidos y Canadá, toda vez que el relajamiento en la aplicación de la inflación ambiental, conforme a este Tratado, se considera una competencia desleal, que sería objeto de fuertes sanciones económicas.

Y por eso, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio en México, uno de los aspectos más positivos que generó éste, fue el no retroceder en los estándares ambientales, tener una continuidad progresiva en el mejoramiento de la calidad ambiental, y consecuentemente hemos logrado tener un estatus jurídico ambiental bastante razonable.

Tenemos nuestros problemas que resolver, nuestros retos, pero en términos de legislación estamos bastante avanzados, y en términos de eficacia de la ley en los rubros más preocupantes se ha hecho un esfuerzo muy importante, y tal vez en comparaciones al resto del continente.

Hay un marco jurídico ambiental extenso que se le encomienda al Ejecutivo Federal para su cumplimiento o velar por el, éste a su vez lo cumple a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), quien cuenta con órganos desconcentrados, entre ellos la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y la reciente Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente al Sector Hidrocarburos (Asea).

La Conagua es competente en temas federales, que tienen que ver con el agua en lo que se refiere a la parte de distintos usos de ésta a nivel Federal y por lo que tiene que ver a la prevención y control de la contaminación.

A la Profepa le corresponde todos los demás aspectos ambientales que no sean exclusivamente de contaminación del agua; es decir, flora, fauna, incluso aquella asociada al agua, forestal, impacto ambiental, residuos peligrosos, emisiones a la atmósfera, suelo, etcétera.

A Conagua, en principio, le corresponde solamente la temática de agua, por lo que se refiere a usos y a la prevención y control de la contaminación.

A la Asea le corresponde básicamente lo mismo que a la Profepa en términos de prevención y control de la contaminación en todas sus modalidades, excepto el agua, pero referido exclusivamente para el sector hidrocarburos.

Esta fue una de las consecuencias de la Reforma Energética de nuestro país, en la que, independientemente de la posibilidad de que los particulares ahora puedan acceder a los mercados hidrocarburos para extracción y exploración, entre otros, tienen ahora un régimen o una autoridad ambiental federal específica para todos los operadores del sector hidrocarburos, que a partir de la Reforma de 2015, las licitaciones, empezarán a operar en nuestro país.

La Semarnat cuenta también con órganos descentralizados, ellos no son autoridades propiamente para efectos del tema de Justicia Ambiental e impugnaciones, es el

caso del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) o el caso del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) no son autoridades, son Institutos de Investigación, cuya labor primordial es investigar y proporcionar la asesoría técnica o científica que requiera la Secretaría del Medio Ambiente o sus Órganos Desconcentrados: la Conagua, Profepa o la ASEA.

Anteriormente, la Ley de Aguas Nacionales decía que era Conagua la competente en materia de aguas marinas, en coordinación con la SM. Con la nueva Ley de Vertimientos en Zonas Marinas Mexicanas, la competencia es exclusivamente para la SM, y ya no coordinadamente con la Conagua.

La Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la SM participan también en situaciones



Una de las innovaciones es que la Secretaría de Marina (SM), a partir de 2015, es la autoridad competente en materia de aguas de las zonas marinas mexicanas; es decir, todo lo que tiene que ver con hundimientos, descargas o vertimientos de materiales, la Ley dice: “materia en cualquier Estado”, sólidos, líquidos o gaseosos. Cualquier elemento que se descargue en zonas marinas mexicanas, las cuales están definidas en la Ley Federal del Mar Territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, es decir, hasta 200 millas marinas a partir de la Costa o línea de base, la autoridad competente es la SM.

catastróficas con el Plan DN3, tanto para fenómenos hidrometeorológicos, como inundaciones, que se están haciendo cada vez más agresivas como efectos del cambio climático. No es una actividad ordinaria, sino en situaciones extraordinarias, la Sedena y la Semarnat colaboran con las demás autoridades ambientales del Gobierno Federal en lo general para el control o atención de situaciones catastróficas.

La Secretaría de Marina adicionalmente tendrá las labores ordinarias de prevención y control de la contaminación en zonas marinas mexicanas.

¿Qué podemos hacer en México para hacer valer nuestros derechos en materia ambiental, incluyendo las temáticas hídricas? Afortunadamente hay bastantes instancias para hacer valer, tenemos un marco jurídico y autoridades que lo hacen valer, ¿pero qué pasa si esas autoridades no hacen efectiva esa ley o la aplican incorrectamente, o no la aplican a alguien que está contaminando, o la aplican incorrectamente a alguien que no está contaminando? Es decir, juega en ambos sentidos.

Y como también el derecho a la plena tutela jurisdiccional es un derecho humano, es decir, el derecho a la justicia, es para todos, y el marco jurídico mexicano prevé medios de defensa en la materia ambiental en distintos rubros. El más ocurrido es en materia administrativa -de manera muy genérica- se prevén recursos administrativos de revisión, esta es una acción que se interpone ante

también puede ser que tenga una visita de inspección por la Profepa, por la Conagua, o por la ASEA, y como consecuencia de la visita se me imponen sanciones, y si no estoy de acuerdo, se establece la posibilidad de impugnarlas a través del recurso de revisión.

En México, a diferencia de otros países, desde hace varios años se le ha dado legitimación procesal a cualquier persona de la comunidad de que se trate para impugnar esas resoluciones. Pensemos en alguien que solicita una autorización de impacto ambiental para determinado proyecto y se le otorga, si hay quienes no están de acuerdo, porque se le otorgó indebidamente, y ya se han tenido casos, esa persona puede interponer el recurso de revisión, entre otros medios de defensa, sin tener que acreditar lo que antes se llamaba el “interés jurídico”.

**MEDIOS DE DEFENSA EN
MATERIA Ambiental**

- **Materia Administrativa:**
 - Recurso de Revisión
 - Recurso de Revocación
 - Juicio Contenciosos Administrativo
 - Amparo
- **Materia Penal:**
 - Procedimiento Penal Ordinario
 - Amparo
- **Materia Civil:** Juicio Ordinario Civil y Amparo

la autoridad que emite un acto cuando el promovente no está de acuerdo puede impugnarla. Es el caso del que solicita un permiso, una autorización, éste se le niega indebidamente, puedo impugnarla, pero

Ahora la Constitución y nuestras leyes conceden un interés legítimo a cualquier persona de la comunidad de que se trate para impugnar resoluciones que no van dirigidas a esa persona, pero que considera que por estar en esa comunidad pudieran

afectar su derecho humano al medio ambiente, y por lo tanto se les reconoce ese derecho. Al respecto se prevén diversas acciones administrativas, recurso de revocación, por ejemplo, para el caso de créditos fiscales por consumos de agua o descargas de aguas residuales; el juicio contencioso administrativo capta la mayor parte de las controversias de carácter ambiental, incluyendo las de agua, y por supuesto el amparo.

En materia penal contamos con un esquema de denuncias, tanto a nivel federal como local en materia ambiental y de agua se sigue un procedimiento ordinario que no difiere de los demás delitos en su desahogo, se cuenta con tribunales civiles para la temática de causación de daños en su persona o en los bienes, o de carácter patrimonial, asociados a temas de contaminación o agua, que pueden hacer valer los particulares.

Finalmente, las más recientes materias de controversias ambientales en México es una que tiene que ver con las derivadas de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que establece una acción judicial para reclamar la reparación de daños al ambiente ante juzgados de distrito, con la posibilidad, por primera vez en nuestro país, de imponer lo que en los

Estados Unidos llaman “daños punitivos”, en México calificados como “dolo”. Es decir, la conducta maliciosa o el dolo ahora se sanciona con independencia del daño o las intervenciones correspondientes, el dolo, esa maliciosidad o esa peligrosidad que se revela en la contaminación puede ser sancionada conforme a esta Ley, a criterio de los juzgados de distrito, no de las autoridades ambientales, en hasta 600,000 salarios mínimos, que equivalen aproximadamente a 42 millones de pesos.

Hay otras dos, una en materia agraria: los tribunales unitarios agrarios en México han asumido la competencia en casos de causación de daños, cuando con esto se afecte la llamada “propiedad social”, la propiedad ejidal o comunal, en casos de causación de daños al ambiente puede llevarse en tribunales agrarios, siempre y cuando se involucre la llamada “propiedad social”. En este caso básicamente es un proceso de responsabilidad civil objetiva con las Reglas del Proceso Agrario.

La segunda en materia de derechos humanos. Para hacer efectivos los derechos concesionales al medio ambiente y al acceso al agua potable, el medio idóneo de defensa es el amparo indirecto, amparo que es una institución mexicana aportada al mundo jurídico.

MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA Ambiental

- **Materia de Responsabilidad Ambiental.**
- **Materia Agraria.**
- **Materia de Derechos Humanos.**

En aquellos casos en los que a pesar de agotar las instancias mexicanas en materia de amparo y que aun así no le dieran la razón al promovente,

todavía tiene, la posibilidad de acudir a instancias internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Dr. Héctor Herrera Ordóñez.

1982-1987 Facultad de Derecho (JD equivalente) a “Escuela Libre de Derecho”, abogado, 1987; 1989 Postgrado en Derecho Corporativo Económico y en “ Universidad Panamericana “México City. 1995 Postgraduate en Derecho Tributario de la “Escuela Libre de Derecho”, Ciudad de México. 2002 Postgrado en Justicia Ambiental en la “ INACIPE”, México, Ciudad. 2000-2002 Ph.D. en “ Universidad Panamericana “ Ciudad de México.



JUSTICIA AMBIENTAL

Lic. Úrsula Garzón Aragón

Las reformas que se han hecho sobre derechos humanos han mejorado el acceso a la justicia ambiental, sobre todo de grupos vulnerables, pero seguimos teniendo el reto de esa aplicación efectiva, no solamente en la cuestión de derechos humanos, sino en toda la legislación ambiental.

Es importante señalar que en el tema de justicia hídrica, el Poder Judicial ha ido a la vanguardia, ha generado un par de sentencias novedosas en el tema, a pesar de que no se tenía la reforma constitucional de derecho al agua.

Esto no quiere decir que no se necesite continuar generando estas leyes o estos derechos sustantivos. Se trata de un tratamiento justo y de una participación de todos, no solamente a la aplicación de las leyes, sino a su desarrollo y también de las políticas ambientales.

¿Esto qué significa? Que debe existir una distribución de los costos ambientales, se debe tener un reconocimiento de identidad de todos los miembros de una comunidad, no todos los que vivimos en un territorio o en una comunidad somos iguales, debe haber esta distinción.

Debemos tener acceso a la información y a la participación dentro de los temas ambientales; se debe valorar de forma

integral el concepto y lo que implica un ecosistema, un hábitat y los recursos naturales; mecanismos que permitan ver el acceso a la justicia, de poder llevar mis pretensiones o mis conflictos, o la sensación de que se están violando los derechos o de que no se está cumpliendo con la ley.

Hablar de justicia ambiental, es tener este orden jurídico y los diseños institucionales, que vean todo, y que permitan este tipo de acceso.

Ha habido muchas reformas y una serie de avances, tanto institucionales como legislativos en materia ambiental, pero seguimos teniendo grandes retos económicos y jurídicos. Seguimos sin incorporar principios internacionales relevantes, como es el principio de precaución; no tenemos el principio de precaución en nuestra legislación.

No hay claridad en los mecanismos de cómo se puede acceder justamente a exigir los derechos. Sí, se tiene el acceso a la justicia, tenemos los recursos, pero no hay claridad. No hay eficacia en las leyes y esto ha generado la falta de acceso a la justicia jurisdiccional y que no se tengan criterios al respecto.

Se carece de información de los programas, de las leyes, o de cómo

se generan los proyectos, o cómo se resuelven, y luego ¿qué pasa con el seguimiento de los mismos o de las condicionantes?

La justicia ambiental en muchas ocasiones descansa en sanciones y medidas de seguridad. Si realmente se está generando o buscando esa mitigación, o que se conserve o que se hagan bien las cosas. Los procedimientos son complejos, hay desigualdades y desequilibrios entre las partes y entre los interesados en todo este tema ambiental, y hay una incapacidad real de los recursos judiciales para producir resultados.

En el Poder Judicial, no se puede considerar un recurso efectivo cuando son ilusorios o cuando son inútiles en la práctica, porque o no hay independencia de dicho Poder para decidir, o faltan medios para ejecutar las decisiones, porque se le niega la justicia o porque se retarda injustificadamente una decisión.

Es importante resaltar que hay tres etapas del “acceso a la justicia”, y para cada etapa tenemos un derecho específico.

La etapa previa al juicio es donde tenemos acceso al Derecho e ir ante un juez y pedirle justicia, decirle: “creo que yo tengo la razón, o yo creo que esto pasó. Juez, dime si tengo o no la razón”.

Está la parte judicial, donde está el procedimiento, y ahí tenemos los derechos del debido proceso, ante tribunales previamente establecidos, de acuerdo a las reglas que están establecidas en las leyes, que se cumplan los términos y todo eso.

Luego tenemos una posterior al juicio, que es donde está el derecho de la ejecución, donde recae la eficacia de las ejecuciones.

Entonces, el proceso está agotado, se declaró el derecho. La sentencia es una cosa juzgada, ya nadie lo puede desconocer, no lo podemos ignorar, nadie, ni nosotros, ni la autoridad, ni el juez, pero aun así tenemos el problema de cómo ejecutamos, y que no estamos preparados. ¿Qué estamos obteniendo con esta situación?, que las decisiones judiciales están generando meras declaraciones o intenciones, en donde no tenemos nada práctico o efectivo.

En el caso de la tribu Yaqui, comunidad indígena del sur de Sonora, está asentada en un territorio bastante amplio, que abarca varios municipios, y que según el censo del INEGI y un dictamen que hizo el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), son alrededor de 30 mil personas las que se reconocen como Yaquis. Desde que el Estado Mexicano es tal, esta tribu tiene un problema para obtener el agua y poder cubrir sus necesidades básicas.

La tribu Yaqui, históricamente ha sido despojada no solamente de su territorio, incluyendo evidentemente sus recursos naturales, incluyendo el agua, y desde entonces, empezaron una serie de acercamientos con el Estado Mexicano, que culminan en 1940 con un Decreto de Restitución del Presidente Lázaro Cárdenas, en donde les restituye su territorio y su agua.

A lo largo de su historia, en el Río Yaqui se han construido tres presas: la Lázaro

Cárdenas, que se terminó de construir en 1942; la Presa Álvaro Obregón, que se terminó en 1952; y la Plutarco Elías Calles, que inició su construcción en 1963 y quedó a la mitad, por lo que es parte del conflicto de la tribu Yaqui, ya que con ella se pretende generar energía eléctrica.

Durante este proceso, todo el ecosistema y lo que tiene que ver con el Río Yaqui y con esa Cuenca, ha tenido afectaciones en el escurrimiento, se ha empezado a salinizar gran parte del territorio, y esto ha generado que no se tenga suficiente acceso al agua no solamente para la agricultura, sino para cubrir necesidades básicas.

Posteriormente, en 2010, se crea el Fondo de Operación de Obras Sonora, cuyo objetivo es llevar a cabo una serie de obras hidráulicas en Sonora, entre ellas el Acueducto Independencia, para trasladar agua de la Cuenca del Río Yaqui a la Cuenca del Río Sonora. En 2011 la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), de la Semarnat, otorga la autorización de impacto ambiental para la construcción del Acueducto, el cual pasa por varios municipios, y varía la longitud entre 145 y 134 km². Al respecto se autoriza una obra de toma de la Presa del Novillo para hacer el acueducto, una estación de rebombeo, la operación del acueducto de 135 kilómetros, la línea de transmisión de energía para que puedan funcionar las bombas, y el cambio de uso de suelo de 73 hectáreas. De esto no se hizo una evaluación de impacto ambiental, no se previó qué pasaría con el agua, con el ecosistema del Río Yaqui, con la Cuenca, con la Presa del Novillo.

En este sentido, en abril de 2011 la tribu Yaqui promovió un juicio de amparo, señalando que la Profepa y la DGIRA, no habían consultado extraer agua a partir de ese punto del Río, pues el escurrimiento aguas abajo era menor.

Ellos son afectados, no saben ni de cuánto o cuál es la proporción de afectación, pero son afectados, y eso es lo que dicen: me debiste haber consultado, porque yo tengo derecho de agua de la presa aguas arriba, y me tuviste que haber informado de lo que estaba sucediendo.

El 4 de mayo de 2012 el Juez de Distrito les otorga el amparo. La Suprema Corte finalmente dice que efectivamente se violan sus derechos de consulta, participación e información, y se le comunica a la Semarnat: “deja sin efectos la autorización de impacto ambiental y consulta a la Tribu Yaqui”. ¿Pero qué pasa con la ejecución? El 13 de agosto de 2013 queda sin efectos la autorización de impacto ambiental; en octubre de 2013 empieza a haber un acercamiento para realizar una consulta. La sentencia es del 7 de mayo.

El 31 de octubre la Tribu Yaqui solicita información a la Semarnat para que epuedan determinar si son afectados o no. A la fecha, la Semarnat no ha proporcionado toda la información; por lo tanto, la consulta no continua, está en su primera etapa de información. ¿Qué pasa con la parte jurisdiccional? La Ley de Amparo dice que se requiere una vez y que si acaso por una ocasión más.

Se ha enviado al Tribunal Colegiado el expediente en vía de incidente de

inejecución. Cuando el Juez dice: “No se ha cumplido”, entonces hay un procedimiento que se tiene que ir al Tribunal y éste determina si hay cumplimiento o no, ¿y el Tribunal qué dice? “es un caso complejo, como le estamos haciendo caso a los usos y costumbres de la tribu Yaqui, pues no es nuestra culpa que no estemos cumpliendo”. No son usos y costumbres, la autoridad no ha entregado la información, y la razón es que no existe. No se puede decir cuánta agua sale de la Presa La Angostura, cuánta llega a la Presa del Novillo, lo que saque el Acueducto Independencia les afecta o no. Esa información no la tiene la Conagua.

Si la ejecución puede llegar a los tribunales. El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CMDA) en la sentencia es innovadora, es



buena, reconoce el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, pero no trata el tema sustantivo, y no se puede llegar ahí, porque todo lo que se está discutiendo de nuestra sistema es la parte procedimental. Si no tenemos garantizados los derechos de consulta, participación e información, evidentemente no se puede llegar a pelear por el derecho a un ambiente sano.

Entonces, el reto es poder llegar ahí, poder tener, tanto funcionarios en la Semarnat y en todas las instancias, como en el Poder Judicial y en la Sala Especializada del Tribunal, jueces que entiendan qué es el Derecho ambiental, que entiendan qué implica y que no sólo es decir que no tenemos aire libre limpio, ni suelos que nos den de comer para poder sobrevivir.

Lic. Úrsula Garzón Aragón

Coordinadora de Defensa del Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (Cemda).

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN DEL AGUA

Profa. María Fabiana Álvarez

Mendoza es una de las cinco provincias más importantes de la República Argentina, se encuentra en la Región de Cuyo, en una región que se caracteriza por ser semidesértica, con un clima árido, se tiene un nivel de precipitaciones de lluvia de 200 milímetros por año y tenemos cinco ríos principales, que constituyen las seis cuencas administrativas: son cinco cuencas de una zona de riego, a través de las cuales se administra el agua para todos los usos en la provincia.

Esta provincia, que es tan desértica, se ha podido irrigar sólo el 2.5% del territorio, el resto es desierto. En esta superficie se inserta el 98% de los mendocinos, es decir, 1,000,800 mil habitantes dentro de 150 kilómetros cuadrados de superficie.

Mendoza se administra a través del Departamento General de Irrigación (DGI), organismo autónomo y autárquico, este poder le ha mantenido siempre en todos los procesos. El Gobernador de la Provincia de Mendoza tiene una gestión de cuatro años y la autoridad máxima de agua es el superintendente, con un periodo de cinco años, que trasciende siempre a un gobierno, y esto es porque el agua de Mendoza es parte de una política de Estado.

Lo que se ha buscado siempre en este desierto, es administrar y distribuir bien el agua, que no esté atada a ninguna gestión, ni a ningún partido político. Más allá de que el Superintendente es propuesto por el Gobernador en turno, tiene un aval del Senado, tiene que pasar por la Legislatura y ser aprobado por el Gobierno.

El DGI es el encargado de administrar el agua en Mendoza, pero esto lo hace en forma integrada con los usuarios, los cuales están organizados en inyecciones de cause. Uno de los usuarios son los municipios, las cooperativas de agua, o si hay algún organismo que administra, que es estatal y todos los demás usos. El 95% del agua de Mendoza está destinado al riego agrícola; 3% al agua potable y 2% al uso industrial, dentro del uso industrial estaría también contemplado el uso energético como industria y el uso turístico como industria.

Las organizaciones de usuarios conformadas tienen un presupuesto participativo, y pueden elegir a sus propias autoridades así como el presupuesto, deciden cuál va a ser el cambio del agua, qué tipos de obras se van a hacer, los empleados que se van a administrar a través de asambleas dos veces al año.

En la provincia se tiene un promedio de consumo de 400 litros por día por persona, y en las época de verano se llega hasta 600 litros por persona por día. Si le sumamos a esto que estamos creciendo casi un kilo diario de basura por persona, residuos sólidos urbanos, se han llegado a sacar 360,000 metros cúbicos de basura en los canales de riego. Mendoza atraviesa el quinto año de emergencia hídrica debido a este tipo de problemas.

Esto nos lleva a volver al pasado, a pensar cómo hicieron aquellos primeros habitantes que llegaron y que empezaron a distribuir el agua y hacer obras de ingeniería como la red de canales para que el agua pudiera llegar a cada uno de sus destinos.

Teniendo en cuenta que es un desierto, que se produce demasiada basura que entorpece y contamina el agua, así como su distribución, aunado a la viabilidad climática, el tema del agua se transforma en una problemática social que para los educadores no tiene que ser ajena. Es entonces cuando se ve la necesidad de educar y concientizar a cada uno sobre lo que es la emergencia hídrica, sobre lo que es ejercer los derechos y los deberes que todos tenemos con respecto al agua.

Reclamamos derechos, pero también tenemos que ejercer responsabilidades, y es así cuando nace el Programa de Ciudadanos del Agua.

El Programa tiene como objetivo promover la concientización en el ejercicio de los deberes y derechos con respecto al agua, fomentar la participación de toda la comunidad en la promoción y ejecución de

acciones en el cuidado del agua, también incorporar en el ámbito de la educación formal e informal a la ciudadanía del agua como un valor cultural y social, protección de la conservación, concientización y el uso eficiente del agua. También pretende incentivar el compromiso de cada uno de los mendocinos en todas estas acciones y recuperar la identidad.

Se dio un marco legal para poder legitimar estas acciones, a través de la Ley de Ciudadanía del Agua, la cual surgió desde la sociedad, una Ley que la sociedad les llevó a los legisladores. Asimismo existen otras herramientas legales, como decretos, declaraciones, resoluciones, para legitimar el tema de la ciudadanía del agua como una política de Estado. Para tal fin, se firmaron diferentes convenios con organizaciones, como la Dirección General de Escuelas, Ministerios de Cultura y otros organismos.

El programa Acualibro es una herramienta para educación secundaria, tiene un manual interactivo, diseñado a partir de una encuesta hecha a 17 mil chicos de cuarto año de secundaria, donde el 90% respondió que vivía en un oasis natural, y esto es preocupante, porque no refleja la realidad actual. Por lo anterior se tuvieron que crear diferentes herramientas para trabajar con los chicos en la escuela.

Otro programa que se está trabajando es el de "Ciudadanos del Agua", en el que participan entre 50 y 70 escuelas secundarias de educación secundaria, cuatro o cinco por cada uno de los departamentos. En ellas, primero se detecta una problemática en su contexto para poder elaborar en conjunto, una

herramienta legislativa que pueda traducirse en un proyecto de solución esa problemática. Lo hacen primero a nivel escuela, después en cada uno de los Consejos, actuando como concejales, llevando al municipio la problemática y lo que ofrecen para solucionarla. Después a nivel provincial se reúnen representantes de los 18 departamentos y trabajan en una herramienta provincial.

Profa. María Fabiana Álvarez

Docente en Enseñanza Preescolar con amplia experiencia dirigiendo proyectos educativos. Coordina el Área de Educación en Ciudadanía del Agua, del Departamento General de Irrigación. Desde allí ha liderado el desarrollo de los programas Ciudadanos del Agua, Aqualibro (Manual del Agua para nivel primario), Aquabook (Manual del Agua para nivel secundario).

Así fue cómo surgió la Ley de Ciudadanía del Agua, que salió de la participación de 1,500 estudiantes que presentaron la propuesta al el Senado, y hoy es una una política de Estado, por lo que, Ciudadanía del Agua es obligatoria a todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional, a través de proyectos de gestión socio-comunitario.



PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN DEL AGUA

Dr. Francisco J. Peña de Paz

El concepto mismo de participación es algo que quizás valga la pena explorar, en otros trabajos hemos reflexionado sobre el tema de la justicia, la equidad y qué tanto influye en un resultado o en otro el asunto del involucramiento social.

En los últimos años, en México existe una coalición, que se llama “Agua para todos, agua para la vida”, y en El Colegio de San Luis, lo primero que sería conveniente

preguntarnos es a qué participación nos estamos refiriendo, quizás una parte de nuestra frustración es que esperamos un resultado, pero realmente todos los demás esperan otro.

La palabra participación no sólo es ambivalente sino es polivalente, de tal manera que no sabemos exactamente a qué nos estamos refiriendo, qué entendemos por participación social en la gestión del agua.

Algunas preguntas

1. ¿Qué entendemos por participación social en la gestión del agua?
2. ¿Cuáles son los principales objetivos de ese involucramiento social?
3. ¿En qué escenarios se desenvuelve la participación social en la gestión del agua?
4. ¿Quiénes son los que toman parte de esa gestión y cuáles son sus responsabilidades?
5. ¿Cuál es el tipo de relación existente entre participación y conflicto social?
6. ¿Participación social o democratización de la gestión del agua?



Algunos casos para la reflexión

1. Pérdida de agua por contaminación, El caso de la minería en Cajamarca.
2. Conflictos por extracción y trasvase. El caso del acueducto Independencia en el territorio Yaquí.
3. Otros: Las aguas subterráneas. Hidroarsenicismo en La Laguna, México; agroexportación de espárragos en Ica, Perú, etc.



En general nos referimos a campañas de concientización, que me parece muy interesante, muy útil y muy aleccionadora, sólo eso. Y una vez que pasa, no podemos estar en campaña de concientización permanente, dejan de ser campañas, o nos referimos a hacer una Ley de Agua, y después de la Ley del Agua qué sigue.

¿Qué estamos pensando sobre la gestión? Ese es un posible tipo de gestión, estas campañas. La otra manera es que una vez que se toma una decisión, por ejemplo la decisión de que va a haber una cuota de cobro de saneamiento, la participación que se espera de nosotros es que vayamos puntualmente, nos formemos y paguemos nuestro recibo.

¿Es eso lo que entendemos por participación, o estamos pensando en otra cosa? Por ejemplo, estamos pensando en términos de ¿será cierto que la Ciudad de México, toda vez que tiene la fortuna de traer agua de muchos lados, siga creciendo al ritmo que viene creciendo, o los ciudadanos que ya viven, pero no será

tiempo que sus ciudadanos decidan cómo seguir creciendo para no tener que traer tanta agua de trasvase?

Después, ¿cuáles son los principales objetivos: aplicar o realmente diseñar política pública, evaluar política pública, sólo ejecutar política pública, o ser incluso pasivos, pero animados, sujetos de la política pública, que se decide en otros lados, qué papel?

¿En qué escenarios se desenvuelve? A veces uno dice: “es que la gente no participa; por qué no participa?”. “Hoy tuvimos reunión de Consejo de Cuenca, no vino nadie, sólo estábamos nosotros, porque nos manda el Gobierno”. “Estaba el Comité de Aguas Subterráneas, no vino nadie”, etcétera. Y uno sale e inmediatamente afuera está la gente molesta que viene a hacer un reclamo. Lo que pasa es que el escenario que se espera es la Reunión del Comité de Cuenca, no la Asamblea afuera.

¿Qué escenario estamos planteando, cuál es el escenario en donde es buena

la participación y el escenario donde no es correcta la participación? Ahí es importante discutir el escenario: la Cámara de Diputados, o es ese escenario está cerrado para el común de los ciudadanos, y es sólo para los que deciden? Entonces, ¿quiénes son los que toman parte en esa gestión?, los protagonistas son los jóvenes, seguramente los educadores también. Pero hay otros protagonistas, ¿puede ser protagonista de la participación social un agricultor con tercero de primaria o sin ninguna educación?

¿Y cuál es el tipo de relación que existe entre participación y conflicto? Porque parece que una de las frustraciones es que se convoca a que se participe, y nos resuelven que sí participaban, pero una vez que se toma un acuerdo, la gente se enoja, y otra parte toma otra decisión. Eso quiere decir que cuando uno participa “lo dicho, dicho está”, y uno se aguanta, ya no hay forma de protestar, o participación y conflicto no son dos fenómenos separados, sino lo que queremos es participación para que el conflicto no llegue a mayores, pero sabiendo que el conflicto es justamente el motivo por el cual queremos que todos participen.

Finalmente, lo que queremos es participación social o democratización de la gestión del agua, ¿qué es lo que se quiere?

Al referirse a los organismos de gestión comunitaria del agua en nuestro país, uno puede salir en cualquier rumbo y encontrarse pronto en un ámbito rural, puede ser indígena, pero puede no serlo también; y en ese ámbito se va a encontrar

con que la gente hace muchos años y todos los días lo que hace es limpiar su manantial, cuidarlo, vigilar, revisar las llaves, en fin, hacer reuniones; o que vaya a la presidencia municipal con el alcalde, haga una gestión y pida algo. Es decir, eso sucede con un grupo de personas que no son funcionarios públicos, que no reciben un solo peso por eso.

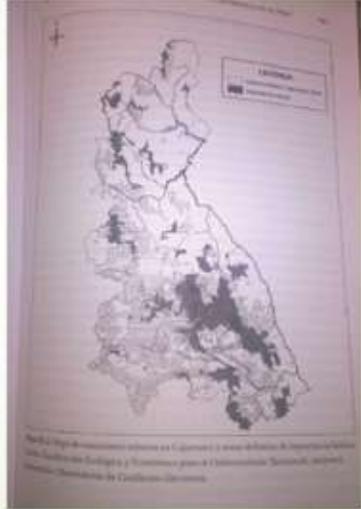
Por ejemplo en un lugar llamado “Las Bombas”, en la Huasteca Potosina, en donde un hombre que llevaba varios años en eso, un joven toma una bicicleta y va varios kilómetros adelante para prender la bomba de su comunidad, y tiene que estar al pendiente y luego no se queda allá, regresa, come, hace alguna actividad, y luego vuelve a en su bicicleta para apagar la bomba. Ese es su papel. Él no cobra absolutamente nada por eso, es un cargo que se irá cambiando por Asamblea, cuando él diga: “ya no puedo con la bicicleta o ya no llego tan rápido”, cuando menos, eso por supuesto que, a mi juicio, es participación social, pero parece que no está suficientemente valorada.

Se tiene una tendencia a preferir un tipo de escenarios y un tipo de protagonistas; por ejemplo, el agua de consumo doméstico.

Se proponen varios: la pérdida de agua por contaminación, el caso de la Minería en Cajamarca; los conflictos por extracción y trasvases, el caso del Acueducto Independencia en el territorio Yaqui; aguas subterráneas que generan hidroarsenicismo crónico en el caso de la Laguna, la agro exportación de espárragos en Nica, en Perú, y muchos otros.

Agua y minería en Cajamarca, Perú

- En Cajamarca, (Andes norte en Perú), la minería en gran escala representa el 20,2 % de la actividad económica.
- El 33 % del territorio de la región está concesionado a las empresas mineras.
- Se superponen los polígonos del catastro minero en Cajamarca con los de las zonas definidas como de importancia hídrica.



Incluso podríamos mencionar el tema de la formulación de las leyes, se discutió la implementación de una nueva Ley General de Aguas, y con un proceso legislativo, que no era lo mejor y el procedimiento se detuvo y la ley tuvo que volver otra vez a un papel que no es siquiera de dictamen previo, está ahí; eso es porque había una discusión, un interés social, que quizás no fue verdaderamente percibido en su sutileza, de tal manera que el proceso legislativo sería como adelantado o desfasado con respecto a los factores sociales.

Las grandes decisiones en donde se está jugando el asunto de la calidad, la cantidad, el flujo del agua a mediano y largo plazo, la participación es mucho más polémica. La minería en gran escala representa el 20% de la actividad económica en esa región, el 33 % del territorio está concesionado a empresas mineras, y se superponen los polígonos de concesiones mineras con los polígonos de polígonos hídricos fundamentales y estratégicos.

El caso de la participación, siempre viene acompañada de ¿qué tan legítima es la participación de cada uno de nosotros? Hay varios elementos de legitimidad: uno, ¿es usted usuario de agua? Pues no, pero en México por usuario de agua se entiende el que tiene un registro legal concesionado, cuando uno es usuario de agua, pero cuando no, ¿puedo tener la misma posibilidad de participación?

El segundo elemento es si se tiene conocimiento de lo que se habla. Usted puede decir que tiene conocimientos, ¿pero quién dice que usted realmente sabe de lo que habla? Entonces, si traigo un título de una institución educativa, podría tener posibilidades de hablar; si yo no tengo ese título, si soy un agricultor, un ama de casa, en fin, puede ser que yo no tenga la menor posibilidad de hablar.

Por ejemplo, en el caso del Acueducto Independencia, sólo había dos opciones, y según el bloque técnico-político que se

opone, están planteados cuando menos cuatro opciones que no se consideraron todas. Aquí es donde están las dos opciones y las que se consideraron, nada más se descartó “desaladores” y se consideró la otra.

La opinión del INAH (Instituto Nacional de Antropología e Historia) sobre la importancia que tendría la acción de este Acueducto para la sobrevivencia de un pueblo completo, de alrededor de 30,000 personas, evidentemente es un patrimonio de la diversidad cultural de México.

Mientras no se dirija a lo que debe ser el eje de la discusión, que es ¿participación para qué, en dónde, de quién? y la relación entre participación en un sector específico, que es la gestión del agua, con la vida democrática de un país.

Son preguntas importantes, que son retos: ¿cómo trascender el escepticismo, desprestigio o falta de legitimidad, que acompaña todos los discursos de participación, sobre todo cuando son gubernamentales? En México decimos: “ahorita quieres que yo diga qué quiero,

pero no me vas a tomar en cuenta absolutamente en nada, sólo quieres que vaya, que nos tomemos la foto, y después adiós”.

¿Cómo influir en los asuntos centrales? Porque me preguntas si pintamos los tubos del Acueducto de amarillo o de azul, pero no me quieres preguntar si queremos el Acueducto.

¿Cómo favorecer el diálogo informado de los distintos grupos sociales que quieren influir en las decisiones? Si lo primero que me dices es “enséñeme su título, porque entonces no puede hablar”. Efectivamente es importante el conocimiento, ¿pero el único conocimiento posible es el que hay en las escuelas o hay algún otro conocimiento que para efectos ambientales son importantes?

Y la pregunta central: ¿lo que queremos de participación social en el agua o democratización de la gestión del agua? Me parece que quizás la palabra “participación” ya la hemos traído bastante y habría que pensar las cosas de manera diferente.

Dr. Francisco Javier Peña de Paz

Antropólogo Social. Doctor en Ciencias Sociales, CIESAS-Occidente. Temas de estudio: riesgo, construcción territorial, equidad y diversidad cultural; crisis del agua y pueblos indígenas. Publicaciones recientes: 2013, La sed urbana. La ciudad como construcción hidráulica; (con Herrera y Granados), 2010, “Pueblos indígenas, agua local y conflictos” en Jiménez, Torregrosa y Aboites (ed.) El agua en México: cauces y encauces. Academia Mexicana de Ciencias; (con Herrera).



JUSTICIA HÍDRICA Y DERECHO HUMANO AL AGUA

Dra. Judith Domínguez Serrano

Se aborda el tema de justicia hídrica, justicia en materia de agua y su relación con el derecho humano.

Tenemos mucho en común con Latinoamérica, una realidad cultural, una realidad indígena; sin embargo, quizá las concepciones se alejan un poco cuando hacemos una ley, por ejemplo, cuando hacían su Constitución (Santiago de Chile), reconociendo el estado plurinacional, reconociendo los derechos de la “Pachamama”, México no siguió ese proceso, no tenemos un reconocimiento en la Constitución de derechos y de reconocimiento de derechos indígenas, usos y costumbres. Creo que va más allá del uso de sus recursos naturales, pero quizá no con esa amplitud, desde mi perspectiva jurídica, porque el derecho se hace desde una visión todavía antropocéntrica, al menos en México.

Ecuador y Bolivia son claros ejemplos donde van hacia una visión más ecocéntrica, más ecosistémica, más amplia para ser una norma en materia ambiental. México, creo que no ha dado ese salto, seguimos en una tradición jurídica, no es que estemos mal, no es que ellos estén mal, son concepciones.

El mundo está en crisis ambiental se está viviendo una crisis social, está transitando

hacia una nueva concepción, hacia un cambio social, eso lleva muchos años, pero es muy necesario en materia ambiental.

El Vaticano, publicó la encíclica, y por primera un Papa vez va a hablar de cambio climático, de los efectos, y lo que plasma es precisamente esa visión ecosistémica y respecto al cambio climático, las consecuencias sociales y en el desarrollo que tiene un problema ambiental y el uso de los recursos y lo que le imprime es una perspectiva ética, que es precisamente ese cambio social en nuestra relación sociedad-naturaleza, no la relación que establecemos con la naturaleza o la propia concepción.

Hablando de derecho humano, cuatro temas se abordan:

1. Adoptar el enfoque basado en derechos humanos.
2. Aplicar la reforma constitucional en derechos humanos.
3. ¿Cómo paso del problema a diseñar una política pública?
4. Sentencias en materia de derechos humanos.

En 2012 México reconoció el derecho humano al agua, ¿por qué lo pusimos en la Constitución? Primero, porque nos íbamos a ver mal si no lo reconocíamos como lo estaban haciendo muchos países de Latinoamérica.

Cuando los Legisladores lo presentaron, invitaron a personas de varios sectores, no sólo expertos, académicos, los invitaron a ver qué implicaciones tenía incluirlo en la Constitución, y las opiniones entre otras fueron: “no es necesario, no sabemos el alcance y si estamos en condiciones de cumplirlo seriamente”.

Una cosa es ponerlo en la Constitución, que declarativamente, discursivamente eso es bueno, nos vemos como uno de los primeros países de Latinoamérica que lo reconoció. Sin embargo, a tres años, vemos que no es posible ni siquiera desarrollar una ley, que aunque hagamos una ley, por muy buena que esté o por muy mala que esté, tenemos un problema de aplicación y de ejecución de cuando se quiere aplicar, de la ejecución de las sentencias.



No podemos ponernos de acuerdo como sociedad en sentido amplio, incluyendo a los gobiernos, Cuál debe ser ese instrumento, ya que se puso en la Constitución, en el capítulo más importante, que es el de reconocimiento de derechos humanos y que van ligados a la dignidad de la persona.

Efectivamente, aquí se puede ver que hay una perspectiva antropocéntrica. Derecho humano significa para la persona humana.

Y el agua o el medio ambiente lo protegemos, así está también planteada nuestra Ley Ambiental, en la medida en que la necesitamos, en que nos es útil, esa es la perspectiva que tenemos ahora mismo en nuestro derecho, y ahí sí hay una perspectiva quizá distinta con otros Países, pero también la tienen otras leyes; no es que estemos mal o bien nuevamente. Ahora, una vez reconocido este Derecho en la Constitución, ¿qué cambios pide este derecho humano al agua?

Primero, una perspectiva amplia de derechos humanos, ligado a justicia en materia de agua, es adoptar el enfoque basado en derechos humanos.

Necesitamos imprimir esa perspectiva de respeto a la dignidad humana, porque hemos tenido que ponerlo en la Constitución, no sólo por moda, porque no respetamos realmente la dignidad humana, con todo lo que implica esa multidimensionalidad del ser humano, que nos ha llevado a decirlo explícitamente, por ejemplo, que en California lo reconoció como derecho humano. Porque también tienen un problema de desigualdad en el acceso al agua, que es el problema o es a lo que se pretende responder cuando lo pones en la Constitución, o haces una política específica.

El Artículo 4° de la Constitución, tan importante es el artículo que si lo relacionamos tiene una potencialidad para oponerlo frente a las autoridades, muy importante, y para solicitar y para demandar cosas, sin embargo, no se hace, y también creo que es un problema cultural.

Este enfoque basado en derechos humanos busca integrar a los derechos consa-

grados en Tratados de Derechos Humanos en las Estrategias de Desarrollo, tienen como base o fundamento la dignidad e integridad de la persona. Nuevamente, estamos en una perspectiva antropocéntrica, ese es el primer capítulo de la Constitución de Derechos Humanos, que es muy importante, pero no trascendemos.

Esto significa tener un nuevo paradigma de cómo gestionar los recursos o el medio ambiente. Digo “gestionar el medio ambiente”, con una carga antropocéntrica, pero así es como se explica desde la perspectiva jurídica.

Cuando uno le imprime este enfoque de derechos humanos, incluye otros elementos en la discusión y argumentación, y creo que la Corte tímidamente empieza a ponerlos también en las sentencias.

Los derechos humanos, son los derechos básicos, son irrenunciables, son universales, y esto hay que hacerlo explícito. Yo no podría oponer mi derecho humano al agua a mi compañero, a quien está aquí, o a mi vecino, esto es frente a la autoridad siempre.

Lo que sí-y aquí ya hay un planteamiento filosófico- es que también exige verlo desde la política pública. ¿Cómo diseñamos una política pública que responda al derecho humano al agua? Es pasar de la solidaridad, hacia la sólida ética, otro planteamiento, porque pareciera a veces que nos hacen un favor si nos dan agua, o si nos ponen servicios públicos.

Por la tarea de servicio público tengo derecho a, pero cuando se pone el carácter de derecho humano, es decir, como parte

de ese pacto social lo tengo. Entonces, es un deber el actuar positivamente de todos, no de la autoridad. Hay una corresponsabilidad, donde quizá la sociedad está haciendo, también los Gobiernos, todos estamos haciendo algo parcialmente, porque la sociedad no hace lo que tendría que hacer para darle cumplimiento al derecho humano, por ejemplo, pagar el agua. En la Ciudad de México podemos ver una gran lista de gente que no piensa que el agua es gratis y que confundimos con servicios públicos y con privatización.

Entonces, ¿cómo aplicar la reforma constitucional en materia de derechos humanos, una vez que lo hemos reconocido y que tiene un carácter antropocéntrico? Se tiene una reforma importante, es relevante en materia de amparo puedo exigirlo, la mayoría del problema es la falta de conocimiento, de difusión. Hay una obligación de la autoridad de difundir eso de cualquiera de los tres poderes.

Está el instrumento, un amparo, que generalmente se piensa: “cuando me detienen, me amparo”. Sin embargo, también los tenemos para los derechos sociales, pero es tan difícil articularlos todavía, argumentarlos, pero el amparo es la vía más expedita que tenemos.

Cuando en 2011 el Senado hizo una reunión sobre la Constitución, se dijeron las implicaciones, “qué difícil es darle cumplimiento, y decir que existe el amparo”, discursivamente eso está bien pero, ¿quién va a pagar un amparo, quién sabe cómo hacer una demanda de amparo que ponga los elementos de derecho humano al agua, que apenas empezamos a conocerlos después de tres años?

Quizá lo más importante es la interpretación que hace la Corte respecto a qué significan los “derechos humanos”. Todos los derechos humanos son iguales, aquí no hay jerarquía, el derecho al agua se le podría oponer otro, como es el derecho a la salud, otro derecho humano, pero no como algunas veces he escuchado a alguna autoridad argumentar otro, como el de administración, como el de competencia, esos no son, queda descartado. En función del proceso que tuvo la Ley General de Aguas.

Aunque nuestra Constitución quedó de manera muy parcial, porque no aparece la palabra o la idea de “un derecho al saneamiento” cuando está implícito en el Tratado Internacional o en la concepción internacional, y la Corte dijo: “aunque no esté, incluso en la Constitución, el derecho al saneamiento básico está también parte del derecho humano al agua”. Un concepto amplio, cosa que tampoco reconocen las autoridades, y está dirigido a todas las autoridades.

Para contextualiza, en nuestro país: ¿tenemos un problema de derecho humano al agua o no, de acceso al agua o no? Depende quién lo diga y cómo lo veamos, porque la cobertura es muy buena, como lo reporta el INEGI, en términos generales, el 94% es la meta a 2018, y de 93 %, son 10 millones de personas o 20 millones en saneamiento, que todavía no tienen una cobertura formal, pero que tienen agua.

Si el derecho humano al agua significa “acceso al agua”, pues parece que lo tienen. Sin embargo, cuando hacemos un análisis más detallado y lo dividimos entre cobertura formal o cobertura informal, ahí ya

empiezan los elementos de integridad y dignidad, no es lo mismo que tú tengas que acarrear el agua. Es verdad, tienes agua, pero si la acarreas ese es un elemento de desigualdad con otros, con otras personas en cobertura informal.

Empezamos a ver que esos 10 millones que carecen de agua todavía formal, se nos elevan a 24 millones; entonces, ese ya es otro problema que se tendría que analizar.

¿Por qué es importante esto?, porque cuando se diseña una política pública, como se está haciendo, esa es una de las metas, agua y saneamiento, pues hay que diferenciar, hay que conocer estos datos, no puedes hacer una política igual para todos.

El derecho humano al agua señala: “el Estado garantizará este derecho”. Ya lo ha garantizado, primero, poniéndolo en la Constitución y estableciendo un mecanismo, que es el amparo, pero desde que se incluyó en la Constitución, solamente hay uno, y ha sido un martirio llegar a la Corte para que te dé la razón.

¿Cuál es el contexto en el que tendríamos que hablar o implementar el derecho humano y diseñar una política? Primero, tenemos un patrón de crecimiento urbano desordenado y una profunda desigualdad social en este país, pero en Latinoamérica es una de las regiones más urbanizadas, pero también de las más desiguales: el 80% de la población es urbana, entonces hay que focalizar la acción, pero también los recursos.

En la política del agua se está poniendo mucha atención a las zonas metropolitanas, hay que asegurar el agua a las zonas

metropolitanas, efectivamente tienen muchos problemas.

Pero, ¿dónde está a mediano plazo el problema como país?, son en las ciudades medias, y éstas ni siquiera están en el discurso, ni siquiera las plantean como un problema de diseñar una política o acciones, o instrumentos, o focalizar dinero para esas ciudades medias, son las que más tenemos en el país; o es un problema de ciudades medias y de la periferia.

Si bien las zonas metropolitanas son tan importantes para el desarrollo económico del país, resulta que la periferia empieza, como es el patrón de crecimiento en el país y en Latinoamérica, desordenadamente. Si hay problemas en las ciudades de agua van a estar en las periferias, y si vemos los programas federalizados, que hay muchos, desde los años noventa del siglo pasado, somos uno de los países de Latinoamérica que tiene programas y apoyos con muchísimo dinero para agua y saneamiento, y grandes avances, sin duda hay carencias en tratamiento y en saneamiento, quizá, pero sí se va avanzando poco a poco.

Ahora, estamos olvidando, ¿cómo crece la ciudad? Un planteamiento, y su relación con la política urbana o la de planeación territorial, ni siquiera la traemos a cuenta, hablamos de gestión integrada, recursos hídricos, la mejor forma de gestionar el agua, “¿Por qué es parcial?” Pues porque solamente hablamos de recursos hídricos, no hablamos de la Cuenca, ni de la relación con el ambiente, ni de la relación con la política territorial, ni siquiera la planteamos.

Hay que atender otro tipo de problemática para no distinguir entre ciudadanos o

entre personas que sí tienen, entre ellas el acceso al agua o más servicios, o que satisfacen mejor sus necesidades, y los que no, al paradigma de desarrollo sostenible.

¿Cómo paso entonces del problema a diseñar una política pública? Se requiere diferenciar, no se puede tratar igual a los desiguales, tanto en zonas, en estos tres ámbitos, desde una perspectiva urbana, pero tampoco tratar igual a los Municipios. La diferencia entre capacidades para acceder a los recursos, los Municipios, localidades mayores a 1,500 habitantes no tienen la misma capacidad, no tienen dinero, no tienen personal para poder entender o conocer estos programas, algunos municipios todavía no los conocen, cómo se puede hacer una obra financiada por estos programas. Entonces, hay desigualdad en el acceso a los recursos, y eso hay que visibilizarlo.

Quiero llamar la atención en tres puntos: la focalización del dinero, el derecho humano al agua, que es más amplio, y la asequibilidad.

Hay un problema de asequibilidad, de discriminación entre ciudad y el entorno peri-urbano, pero pagamos, y la responsabilidad de la sociedad es que no somos conscientes o que no queremos ver. El caso es que pagamos muchísimo más por agua embotellada, y que se nos hace tan normal, que eso es lo peor, que el problema se te haga normal, que no estamos dispuestos a pagar por el servicio público o por lo que te cobran.

Se puede hablar de la discontinuidad y de la calidad efectivamente, pero si no hay sostenibilidad financiera, obviamente es

más complicado, y esa es una parte de responsabilidad social para no decir que el malo siempre es el gobierno en cualquier nivel. También ahí hay una gran responsabilidad de fomento de ese conocimiento, que tampoco vemos.

La discriminación, cuando vemos que una ley no se respeta, sobre todo porque se está en un proceso de creación de una ley que viene obligada por el propio artículo 4º Constitucional, una ley que tiene que decir cómo vamos a garantizar ese derecho humano, pero la Corte ya dijo: “aunque no haya ley, sí, no importa, porque nosotros lo podemos tutelar”.

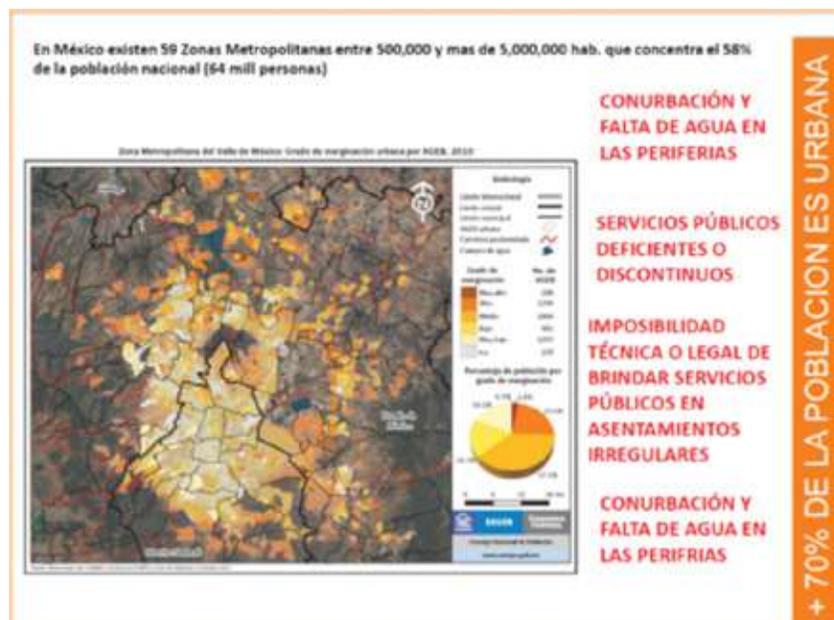
Haya o no haya Ley, la Corte puede ir más allá, y creo que está en la intención de ir más allá, de tutelar aun cuando la Ley tenga algunas carencias, cuando hay medidas regresivas. Hay algunas sentencias en materia de Derecho humano de la Corte Interamericana en el ámbito internacional para tutelar judicialmente en sentido estricto ese Derecho humano.

En México tenemos dos sentencias o dos pronunciamientos judiciales, el caso Mininuma que tutela el derecho humano, agua y salud por un problema crítico de salud.

Ese ya es un antecedente que se planteó como litigio estratégico. La ley es muy importante, si plantea una nueva concepción y un nuevo enfoque de gestionar las aguas, que vaya más orientado hacia un planteamiento ecosistémico, aunque no aparezca en la ley lo ecosistémico, el enfoque se puede imprimir, pero hay instrumentos.

Las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos, especialmente en el Distrito Federal, más de 400 casos, de derecho humano al agua que ha tenido el Sistema de Aguas.

El caso de la Suprema Corte, que se pronunció para decir que el saneamiento básico está incluido, que la ley no lo diga, la Corte ya lo manifestó, y ese es un criterio que en materia de derechos humanos son obligatorios, y entonces el



saneamiento está incluido, es una obligación no sólo para el municipio, lo que implicaba al Sistema de Aguas, y entonces ya se trascendió al nivel estatal. Es

decir, hay una interpretación amplia de cómo proteger ese derecho humano al agua, y que está en esta visión de implementación.

Dra. Judith Domínguez Serrano

Profesora investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Fue Gerente de Políticas Públicas y Marco Legal en la Subdirección General de Planeación de la Comisión Nacional del Agua. Ha trabajado como consultora en temas ambientales para diversas instituciones gubernamentales nacionales (SEMARNAT, INE, CONAGUA, CONEVAL) e internacionales (BID, ACAP, GWP, OEA, PNUMA, ONU HABITAT, CEPAL).



JUSTICIA HÍDRICA Y DERECHO HUMANO AL AGUA

Dr. Edgar Isch López

Empezaremos hablando de derechos humanos y de participación, porque los derechos humanos son para todas las personas sin discriminación, y eso implica que los cartones y los títulos no pueden convertirse en nuevos mecanismos de discriminación.

En El Ecuador hay un impulso muy fuerte a lo que llaman “la meritocracia”, en el fondo no es más que la añoranza de los aristócratas, los aristócratas decían que el poder de los mejores, ahora nos dicen que es el poder de los que saben.

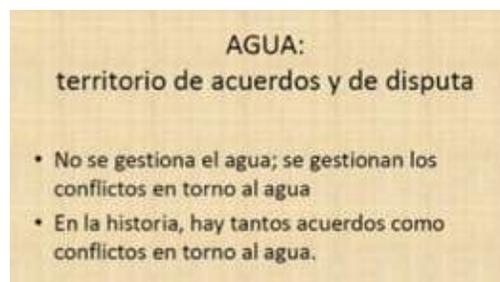
¿Pero quién es el que realmente sabe, quién sabe del manejo de un canal comunitario de riego, de la gestión de una junta de agua potable para consumo humano? En El Ecuador todavía más del 30% del agua de consumo humano llega a través de esas juntas.

Si no, ¿quiénes las hicieron, quién sabe de agricultura? Si no los agricultores, que a veces son analfabetas. Otras veces decimos: “No, es que la agricultura tiene que ser moderna, y por tanto hay que aplicar la revolución verde y los químicos, y la famosa fórmula de potasio, nitrógeno y azufre”. Pero recordemos que por lo menos los agrotóxicos que usamos ahora, sólo tienen 100 años en la agricultura, y esta tiene más de 12 mil años de existencia.

Considerando que no tiene que haber discrimenes, debemos hablar de derechos humanos, asumiendo que no somos más que seres humanos, aunque hayamos tenido la oportunidad de estudiar algo más.

Y cuando hablamos del agua, hay algunos factores fundamentales: primero, el agua es un territorio de acuerdos y de disputas. Por supuesto, disputamos por el agua, pero también, finalmente, intentamos llegar a acuerdos, y muchas veces lo hacemos. Acuerdos a veces difíciles, pero acuerdos de distintos mecanismos, que han ido pasando a lo judicial.

Axel Biryani, uno de los estudiosos del agua, dice que por esa razón es que más que gestionar el agua, más que gestionar el líquido, la gestión realmente es gestión de conflictos; la gestión de relaciones humanas, de cómo manejamos el líquido y al mismo tiempo cómo distribuimos no sólo los beneficios, sino también la responsabilidad frente al mismo.



Todos esos acuerdos sobre el agua nos hablan de cómo deberíamos ir buscando la resolución de los conflictos, no a la fuerza; la resolución de los conflictos, sobre todo los de más largo plazo, son aquellas resoluciones en las cuales hay verdadero compromiso de las partes para asumirlo. En sociedades injustas, inequitativas, como las nuestras, y estamos hablando que América Latina, es el Continente de mayor inequidad en el mundo, el agua fluye hacia el poder, no sólo porque el poder determina cuál va a ser el destino del agua, sino además porque es el combustible, es el aceite que necesita la economía de cualquier país del mundo.

Pero siendo así, quiere decir que hay injusticia hídrica; y la injusticia hídrica es fácil verla, lo que es difícil ver es la justicia hídrica, y por eso mismo también es complejo definir la justicia hídrica, porque esta no es el aparataje legal jurídico de gestión de los recursos hídricos.

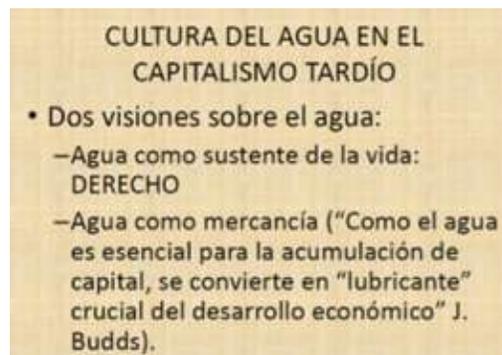
Justicia hídrica es la construcción de un Estado social, en el cual efectivamente todos tengan la posibilidad de compartir de los beneficios del agua en condiciones de iguales. Y eso tiene que ver no sólo con lo judicial, tiene que ver con lo cultural, que ha hecho que los pueblos del desierto, por ejemplo, tengan como un principio fundamental que no se le niega el agua a nadie.

En algunos países se ha cambiado, y se ha dicho “al enemigo ni el agua”. Pero esto es gravísimo, porque implica utilizar efectivamente ese elemento vital como un arma de guerra, y ya no como un elemento, como instrumento de vida.

La primera forma en que vemos la injusticia hídrica es en los procesos de acaparamiento del líquido, que normalmente concluyen en procesos de acumulación de capital, estamos hablando en este momento del capitalismo perdido, acaparamiento del agua, de recursos y de la base natural de la riqueza concluye en esa acumulación de capital. Y el acaparamiento tiene que ver con cuál es el sentido real de la escases.

Una escases construida socialmente, que también puede ser por tecnología, porque si se hace uso de agua de riego en canales de tierra, evidentemente se pierde bastante agua antes de que llegue al sitio de riego; pero si se utiliza aspersión, el agua rinde mucho más; si se usa goteo, rinde a un más. Entonces, la construcción social de la escases también tiene que ver con qué tipo de tecnología estoy empleando.

El hecho es que el acaparamiento indudablemente implica el generar condiciones dispares de participación en la gestión del agua y en los resultados de la vida, y hay una forma de acaparamiento, que también es la contaminación, porque si alguien emplea agua de buena calidad, pero más abajo la entrega sucia, inútil para la agricultura, evidentemente el agua



de buena calidad está siendo acaparada, aunque la otra se mantenga.

Pensando ecosistémicamente, esto nos lleva a analizar la manera en la cual estamos haciendo que el agua, que siempre la consideramos un recurso renovable, cuando hablamos del agua utilizable por los seres humanos, está dejando de ser un recurso renovable, y cada vez tenemos menos agua utilizable.

En El Ecuador todos los ríos por debajo de los 2,500 metros sobre el nivel del mar están contaminados, sea por agua de agroindustrias, de petroleras o por agua de las ciudades, esa es la realidad. Quien tiene buena agua y quien tiene mala agua es una situación absolutamente clara.

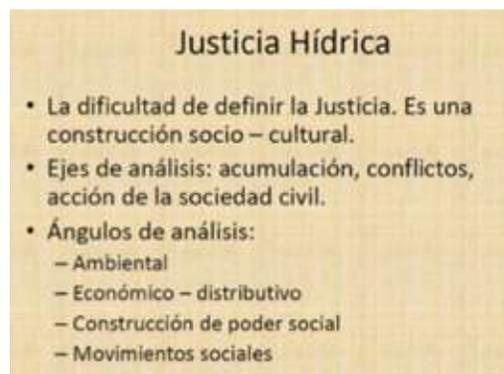
Luego, viene el tema de la normatividad. ¿Quiénes acceden a ella, quiénes pueden participar? Y asumiendo que en países como los nuestros existe una pluralidad de normatividad de ilegalidad, porque existen pueblos indígenas con otras concesiones culturales, con otras cosmovisiones, que muchas veces todavía en otros países chocan con un pensamiento colonial que permanece.

Y por último, la injusticia, dada por la idea de que hay una sola vía de desarrollo, que siempre tiene que ser crecimiento económico que exacerba el retiro de recursos naturales, que ni siquiera procesamos o procesamos muy poco y dependemos del mercado internacional. Ahí nuevamente compartimos un hecho: la caída de los precios del petróleo, y la dependencia de un producto de esta actividad.

Todos estos factores pueden generar estados cercanos a una situación de justicia y estados lejanos de esa situación de justicia, que lamentablemente tal vez son los más frecuentes.

Entonces, ¿cómo asumir, si es que hay justicia o injusticia, la cultura del agua en este momento? Hay algo muy importante: los seres humanos en realidad somos seres sentipensantes, sentimos y pensamos a la par, inseparablemente las dos cosas. Y eso implica que sí hay que trabajar con el arte, que hay que trabajar con los sentimientos. Pero también implica que el arte, la poesía tampoco son suficientes, que todo tiene que estar integrado: el conocimiento, el análisis, la discusión, la praxis que no significa si no la acción consciente, reflexionada, ser capaces de reflexionar la acción y de actuar en función del pensamiento.

Entonces encontramos un choque entre dos visiones culturales generales: una visión cultural general, propia de la civilización capitalista, es que todo tiene precio. En Estados Unidos hay un principio para las patentes, uno universal, tiene que haber un factor de novedad, y uno que lo tienen ellos. Todo lo que está bajo el sol es patentable. Ese criterio hace que la naturaleza sea entendida



exclusivamente como un capital natural, y sólo pensamos en recursos y en servicios ambientales, dos cosas que la naturaleza no tiene y que hablan de cuál es nuestra relación con la naturaleza.

¿Qué es lo que tiene la naturaleza? Tiene elementos, tiene componentes. ¿Cuándo un elemento o un componente se vuelve recurso? Cuando encontramos una posible utilidad en favor de los seres humanos, y más si es que es una utilidad mercantil.

La radio es el ejemplo tal vez más fácil de entender. Antes de que Marie Curie y su esposo Luis dijeran que “existe un elemento atómico de la tabla de los elementos, que se llama ‘radio’, y la radioactividad puede servirnos para estas cosas”, el elemento radio estaba en la naturaleza. A partir de entonces se convirtió en recurso, y los servicios ambientales son iguales, sólo que en la naturaleza lo que tenemos son funciones de los ecosistemas, de las especies, que cuando nos parecen útiles les llamamos “servicios ambientales” y buscamos crear un mercado para ellos. Si la naturaleza nos da ese servicio ambiental, a quien deberíamos pagarle es a la naturaleza, como lo hacen pueblos indígenas andinos, como lo hace muy fuertemente el pueblo boliviano.

Otra es la visión de que la naturaleza es un patrimonio natural, es decir, es algo que se hereda de generación en generación. Es decir, que la naturaleza no nos pertenece, sino que pertenece a nuestros hijos, a nuestros nietos, a nuestros bisnietos. Y cuando alguien usa algo que es prestado, lo mínimo que tiene que

hacer es devolverlo en la misma situación, o tal vez, si fuese posible, mejor, pero no proceder a destruirlo.

Y viene la concepción de que es un bien común o que el pensamiento indígena andino es la Pachamama, es la madre tierra. Esta figura no es poética, es una figura que está interiorizada en términos de cuál tiene que ser la relación entre los seres humanos y la naturaleza, que puede implicar por un lado, la idea de que la naturaleza como madre va a proveer de cosas, pero que implica también el hecho de que nosotros como hijos tenemos muchos compromisos con nuestra madre, y que no podemos afectarla.

En este marco aparece el tema del agua, como sustento a la vida frente al agua como mercancía. Justicia hídrica es una construcción sociocultural, y necesitamos diferenciar entre derechos humanos, que son consustanciales a nosotros, y entre esos el derecho humano al agua, de aquellos derechos que son permisos, que nos otorga la sociedad, porque muchas veces los permisos de agua no son sino permisos de uso.

Este eje de análisis, acumulación, conflictos de la sociedad civil, nos hace ver que la injusticia hídrica puede estar también en el aparato judicial o en la forma que se enfrentan y resuelven los conflictos.

En El Ecuador, a pesar de que nuestra Constitución en el artículo 1º dice que somos un País plurinacional, que eso debería otorgar una serie de valores mayores a los pueblos, y a pesar de que

tenemos una serie de principios, como los derechos de la naturaleza, en donde, se reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, no como objeto, cualquier ciudadano puede tutelar su defensa.

En México no existe el principio precautorio de precaución, en Ecuador se tiene constitucionalmente en las dos últimas Constituciones, y en ésta incluso con la reversión de la carga de la prueba; es decir, no es la gente afectada la que tiene que demostrar la afectación, sino que tiene que ser el otro el que va a hacer la obra, el que tiene que demostrar que no va a haber afectación, que es lo que ya sucede con las medicinas. Incluso se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a una forma distinta de consulta, no sólo a la consulta previa ambiental antes de una obra, sino a la consulta pre

legislativa, cuando el órgano legislativo puede afectar derechos colectivos de las poblaciones. En este caso también, porque quién tendría que decir cuáles son los derechos afectables o afectados, tienen que ser las comunidades indígenas, pero se está haciendo desde arriba, se discute la Ley de Tierras y la Asamblea dice que “sólo van a discutir 15 artículos, por si acaso, en esos 15”, aunque nosotros sabemos que no se viola, a ver si ustedes encuentran alguna violación.

Las perspectivas, por supuesto, son varias, y como las propuestas se plantean después, un último mensaje de la poesía de Pablo Neruda nos habla de la perspectiva general, o por lo menos de aquella utopía que nos conduce a caminar: ya vendrá un día en que liberaremos la luz y el agua, la tierra, el hombre y todos para todo.

Dr. Edgar Isch López

Docente de la Universidad Central del Ecuador en la Facultad de Ciencias Agrícolas. Investigador y consultor de varios organismos ecuatorianos e internacionales y docente universitario de programas de maestría. Ha trabajado distintos temas sociales y ambientales que se han reproducido en varias obras impresas. Es activista por los derechos económicos, sociales y ambientales en Ecuador en el Ecuador, participando con organizaciones populares de todo el país. Ha ejercido las funciones de Ministro de Ambiente del Ecuador (2003), Director de Posgrados e Investigación de la Universidad de Cotopaxi, asesor en el Congreso Nacional del Ecuador. Ha sido varias veces representante de la Unión Nacional de Educadores ante el Consejo Nacional de Educación. Conferencista invitado a eventos nacionales y en diversos países de América Latina, España, India, Uganda, Reino Unido y Canadá.



CULTURA DEL AGUA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Dr. Javier Martínez Gil

Se puede hablar del agua con un enfoque emocional. En el agua hay imágenes que nos despierta la belleza, la cristalinidad, de contemplar mucho tiempo, porque ahí hay un mensaje profundo de belleza; hay niños siendo felices en el río, está el agua como recurso en el sistema de regadío que generan riqueza; hay ríos artificiales sin vida. Esos son sus canales: ríos naturales con mucha vida. Lo que estamos haciendo es hablar del agua, pero en una dimensión holística; es decir, no es el agua como recurso, es lo que es el agua y lo que significa en el ser humano: el poder que tiene, que nos transmite, de comprender muchas cosas.

Lo que está ocurriendo con el agua en el mundo es más o menos lo mismo. No es el problema del agua, el problema es nuestro, cuando a veces se utiliza el término “los problemas del agua”, ¡No, los problemas son nuestros. El agua no tiene ningún problema, somos nosotros los que estamos creando esos problemas pues por un mal uso, por una codicia, por una cultura que nos ha atrapado, que nos ha hecho perder dimensiones de nuestra espiritualidad, dimensiones de nuestro valor humano, hemos perdido mucho, y entre ello, el agua se está perdiendo.

Hablar de una Cultura del Agua significa que vas hablando del respeto en esta

sociedad donde lo que no hay es respeto por casi nada.

El problema del agua es mucho más que el agua; el agua es simplemente la expresión en versión hidrológica, lo que estamos haciendo con todo, y el agua no iba a ser una excepción.

Eso es lo que hacemos con la naturaleza en general, eso es lo que hacemos con las finanzas, eso es lo que hacemos en la política. Hay una degradación en todos los recursos, los explotamos a muerte hasta donde dure, no hay respeto a las generaciones venideras, no hay respeto a la dignidad de los territorios, no hay respeto a la dignidad de las personas, pues el agua es simplemente la expresión de todo eso en versión hidrológica.

Por tanto, cuando hablamos de resolver estos problemas en relación con el agua, la solución hay que buscarla en lógicas, hidrológicas o científicas, que son absolutamente necesarias; el discurso necesario de saber científico, aunque es altamente insuficiente, porque la lógica que rige de lo que estamos haciendo es otra, es la lógica que hemos creado con este sentido actual del progreso actual que lleva ya unas cuantas décadas, que es absolutamente destructor, deshumanizador, que no sabe muy bien

a dónde va, que está destruyendo todo, pero que no tenemos capacidad -por la razón que sea- de reaccionar.

Frecuentemente hablamos de problemas del agua y otros muchos, pero creo que hay una tendencia a quedarnos con la superficialidad, con la expresión de los problemas, pero la raíz es otra.

En España, que están muy metidos en conflictos del agua, Había siempre conflictos de proyectos mal planteados, en donde atrás hay negocio, hay especulación, hay asalto al derecho fundamental de las personas, y no hay respeto a las generaciones venideras. Es destrucción, es la esencia del sentido actual del progreso que es el desarrollo económico, pero no para el bienestar de las personas, de la humanidad, no, es como objetivo en sí mismo, el desarrollo económico que cada vez nos está llevando a donde estamos.

Pero esto es imagen, porque cuando vamos a luchar contra algo que nos parece irracional, contra un abuso, vamos en cierto modo a apagar un incendio, pero el problema no es el incendio, el problema es el pirómano y el pirómano es el sistema que nos ha atrapado.

La vinculación humana con el agua viene desde siempre. El ser humano cuando aparece como tal, utiliza el agua como cualquier animal superior que tiene agua necesidad de beber y poco más; pero cuando deja de ser nómada, porque descubre la agricultura, se asienta, y entonces el agua la necesita para beber y para generar alimentos, también tiene animales domésticos y tiene necesidad de agua para sus animales, y generar pastos.

Pero normalmente se instala donde hay agua, y así ha estado casi toda la historia de la humanidad, porque aparte de la agricultura, el ser humano se establece a lado de ríos, a lado de fuentes. El problema llega después, cuando poco a poco va apareciendo la industrialización.

En muchas culturas el agua ha sido el símbolo de la pureza y ha tenido un cierto carácter sagrado que ahora hemos perdido, porque hay que comprender al ser humano primitivo, que el agua venía del cielo, y no sabían nada del ciclo hidrológico, y eso ha tardado durante muchos siglos, hasta Descartes no entendió el ciclo hidrológico. Esa percepción sagrada y de respeto al agua se ha mantenido durante mucho tiempo.

Pero en algunas culturas del occidente se relacionan con el agua como el símbolo de la pureza: la bendición, el símbolo de la hospitalidad. Cuando tú llegas a un sitio y te ofrecen un vaso con agua, es un símbolo de hospitalidad. Esto ha sido un mandamiento en muchas religiones el dar de beber al sediento, al nómada que pasa en el Corán, y ofrecerle el agua. Pero más allá de estos gestos, yo creo que el hombre occidental desde hace mucho tiempo ha utilizado el agua en la medida que ha podido. Las tecnologías de entonces eran muy pequeñas, era levantar agua del río con una noria o con sistemas de viento.

El problema viene más adelante, porque empieza con la industrialización que requiere agua para los propios procesos, para el lavado, para la evacuación de desechos no deseables, requiere energía eléctrica, hay que hacer empresas, crea núcleos que antes no existían de habitantes

que a su vez generan unas demandas que luego usa, y ese uso también va al río, y los ríos aunque han tenido y tienen un poder autodepurador, llega a un límite, la falta de medida el río ya no puede más, entonces aparece la contaminación. Pero el mundo es extenso y te puedes ir a otra parte.

Cuando se habla de la concentración urbana que siente que hay que dar agua para ellos -porque ahí está el progreso y son formas de competitividad-, el vivir aglomerados, yo eso es una torpeza, hay que revisar eso, porque el ser humano no desea vivir así, pero estamos alimentando un proceso. Es una especie de huida continua hacia adelante. Además hay en la pérdida del valor de lo que es un río, su aspecto holístico. Hay un momento singular en 1934 que es cuando se inaugura la Gran Presa de Hoover, en el Río Colorado.

A partir de ese año el ser humano se siente capaz de retener cualquier río, por grande que sea, bien sea el Nilo, el Colorado, el Mississippi; se pueden hacer presas y de cualquier río se pueden retener sus aguas; se pueden almacenar en decenas de millones de metros cúbicos, y a su vez, en ese momento, a principios de los años 30, la tecnología de movimiento de tierras, de horadar montañas, de hacer túneles.

Las tecnologías de la elevación hacen posible que entre las presas y esos sistemas que el agua se puede llevar de un río a no importar que tan lejos esté, y por cualquier topografía o cualquier orografía se puede llevar.

Y entonces ahí ya se empieza a perder totalmente el holístico de lo que es un río, que es recurso pero también es belleza,

es naturaleza, es comprensión, y ahí ya empieza una demanda de agua por todos los sitios. Todo eso va asociado a mucho dinero, territorios que nunca habían pensado en tener agua, de pronto la pueden exigir a los gobiernos, les llevan el agua y se crea mucha especulación, se va perdiendo el sentido holístico de lo que es un río y de lo que es el agua para el ser humano.

A partir de los años 50 del siglo pasado, se desarrolla la industria de los fertilizantes, y esa crea una contaminación difusa, generada prácticamente casi en todo el planeta. Y esos son los pasos que hemos dado hasta ahora, de forma que aquel sentimiento que había, aquel valor simbólico del agua, todo eso, se ha perdido.

Los principios del agua son complejos, quiere decir que intervienen factores muy diversos y de naturaleza muy diversa, desde estéticos, humanos, de identidad, producción, belleza, y todo hay que analizarlo y hay que saberlo ponderar, y ese es el papel teóricamente de los gobernantes, es administrar sabiendo ponderar derechos presentes y derechos venideros.

Lo que quiero decir cuando lanzo esta idea de la no cultura del agua, es que el problema del agua, es la expresión de un problema de fondo que está en la sociedad, y que el problema no es el agua, sino la sociedad que hemos creado. Si queremos acabar con los problemas del agua, hay que unir fuerzas y crear conciencias de que este modelo de desarrollo no nos conduce absolutamente a nada, solo a la autodestrucción. Ya estamos convencidos pero hay que repetirlo una y mil veces.

Qué es la nueva cultura del agua?, no es una alternativa a la visión científica, sino que es una visión complementaria. Es comprender que el agua es la gran singularidad cósmica de la tierra, que el agua es belleza, que el agua es patrimonio de memoria, es patrimonio de identidad de los pueblos rivereños, el agua ha sido ese símbolo de la pureza, lo que me queda por decir, porque cultura y también del tema de participación.

Cuando el agua del manantial fue alumbrar a Cantarina desde las entrañas de la tierra, creyó que la luz del sol era todo cuanto es verdad. Cuando se convirtió en arroyo pensó que en sus orillas se encontraba todo cuanto antes ni siquiera pudo imaginar. Cuando el arroyo desembocó en el gran río se dijo a sí mismo que tendría que cambiar de opinión.

Cuando el río llegó al mar se quedó mudo de asombro, pues el mar rodeaba

toda la tierra, y en el horizonte parecía fundirse con el cielo. Cuando el calor del sol la evaporó y flotó en el aire vio desde aquella altura el manantial, el arroyo, el gran río y el mar, todas las tierras recorridas y todos los seres que habían bebido y servido de ella.

Comprendió entonces que la verdad no estaba aquí ni allí, sino que en todas partes se demuestra algo de verdad, algo por aprender. Cuando regresó de nuevo a la tierra en forma de lluvia, a los orígenes que la habían alumbrado, se dio cuenta de que la verdad también se contenía en ella, en el agua, y no fuera de ella, que la verdad es una y se encuentra en el todo, oculta bajo infinitas apariencias, pero ¿qué sabe de esto el pez que se quedó atrapado en la charca? Y eso es, si no intentamos comprender, si todo lo decidimos explotar, hacer presas, especular qué sabemos de la grandeza del agua.

Dr. Javier Martínez Gil

Doctor en Hidrología por La Sorbona y doctor en Ciencias Geológicas por la Universidad de Barcelona, además de contar con tres años de experiencia profesional en la Dirección General de Obras Hidráulicas. Desde 1980 se desempeñó como catedrático de Hidrogeología en la Universidad de Zaragoza. En 1971 fue Premio Nacional de Investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y recibió el Premio 'Ramón Pignatelli' a los mejores trabajos periodísticos sobre el agua. Entre 1972 y 1979 fue catedrático de Hidrogeología y Geodinámica Externa en la Universidad de Salamanca. Es conocido por sus estudios de la hidrología del Ebro y de las políticas del agua en España, así como de los grandes conflictos del agua.



JUSTICIA HÍDRICA

Dr. Manlio Casarín León

El tema de la justicia hídrica, no es solamente un tema de jueces y del Poder Judicial, es un asunto de carácter estructural. Una serie de condicionantes en este momento no permiten, no solamente la correcta implementación, sino que tal parece que la acción en este caso gubernamental, en términos generales, no aterrizan en una propuesta estructural y una propuesta a nivel de Estado Mexicano, que tienda de al agua. manera paulatina a garantizar por supuesto la justicia hídrica y en particular el derecho humano.

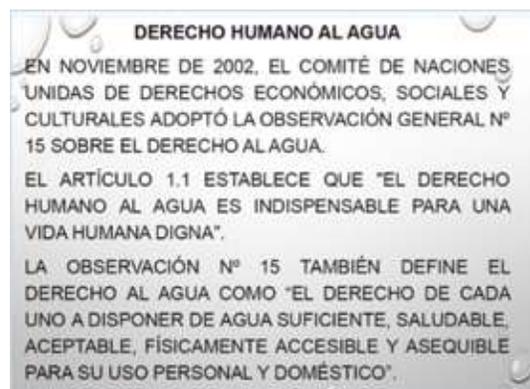
Los derechos humanos han sido de alguna forma especificados a partir de diferentes concepciones, en este caso derivadas de acuerdos de organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, y a partir de este ejercicio de la comunidad de estados han venido generando la teoría o la propia dogmática de los derechos humanos, a partir de dos características esenciales: la universalidad, en este caso de los derechos humanos, es decir su pretensión de validez en todo el globo terráqueo, y por supuesto el tema de la especificidad de los derechos.

Se van detectando circunstancias que permiten advertir la presencia de nuevas prerrogativas, incluso algunas de ellas generando una independencia o autonomía de derechos preconcebidos, como sería

del derecho humano al agua que, tiene como antecedentes fundamentales el derecho a la protección de la salud. Y también el tema del derecho a un medio ambiente sano y adecuado, tal y como lo han hecho algunas constituciones, de Latinoamérica y Europa.

En noviembre de 2002 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hace una Observación, la número 15, y empieza a generarse la reflexión en la conciencia mundial de que era indispensable en un momento dado transitar una calidad de vida digna, a partir de garantizar este importante Derecho. Cuando hablamos de esta Observación, una principal problemática que se plantea es cómo lograr en un momento dado el derecho humano al agua.

En México, la característica básica pasa a la consagración constitucional significa



que se puede disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico. A partir de ahí se plasma cómo se va perfilando el derecho, las recomendaciones que los Estados asumirían en un momento dado, como compromiso para poder garantizarlo, en donde se establece, a partir del año 2010, ya como una Resolución, en donde consta expresamente la necesidad de garantizar el derecho humano al agua. Esta necesidad de que los Estados proporcionen recursos financieros que abonen por incrementar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, sobre todo en vías de desarrollo, a efecto de proporcionar el suministro de agua con todas esas características que ya habían venido perfilándose desde 2002.

A partir de ahí, se observa que el tema evolutivo del derecho humano al agua empieza a adquirir una fisonomía propia, y ésta es la que finalmente se plasma en grandes apartados de los textos constitucionales, en donde, hay una distinción de lo que representaría el derecho a un medio ambiente sano, que fue plasmado con anterioridad en el Artículo 4º, y ahora ya el asunto específico del derecho humano al agua y al saneamiento. El principal problema que se tiene hoy día en México en esa vertiente es que hay muchas complicaciones y dificultades para construir el alcance del derecho humano al agua.

En el proyecto de Ley que en este momento ha quedado en receso, al parecer hay una fuerte discusión, porque la cantidad que en un momento dado trata de garantizar el legislador, es una cantidad

que no satisface o se queda corta con los estándares internacionales. Y obviamente, esto también puede ser muy discutible.

El núcleo esencial también implica el término de lo saludable. Es decir, es necesaria el agua tanto para el uso personal, como doméstico, y eso quiere decir que debe ser libre de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan una amenaza para la salud humana. Pero el asunto va más allá, porque aquí se introduce un tema de calidad, es decir, un tema en el cual el agua está en condiciones para poder ser consumida.

Esto es importante mencionarlo, porque no es un tema menor. Estamos hablando de que gran parte de estas problemáticas que se están generando, es porque todo el sistema -hablamos de la infraestructura y de la calidad del líquido-, no necesariamente se encuentra en esas condiciones, no satisface esos elementos, para que las personas, con toda la garantía de que no verán mermada o afectada su salud, puedan consumir adecuadamente ese líquido.

Debe ser aceptable, esto habla de características físicas y químicas específicas, y se habla en este caso de que todas las instalaciones y servicios de agua deben de ser apropiados y sensibles al género, al ciclo de la vida y a las exigencias de la privacidad. Son temas ya muy puntuales que también se tienen que englobar dentro del núcleo esencial del derecho humano al agua.

Debe ser físicamente accesible, situado en las inmediatas cercanías del hogar, de las instituciones académicas, lugar

de trabajo, instituciones de salud. Los estándares internacionales hablan de que los lugares para encontrar el agua no deberán estar más allá de mil metros. Pero lo interesante se conecta con las cuestiones de que no haya obstáculos e impedimentos para que de una manera razonable se puedan ir en este caso a garantizar el acceso a este líquido.

Debe ser asequible, aparte de las cuestiones del acceso, de la idoneidad o calidad del agua, también tiene que ver con los costos. Y esta situación es muy importante, porque se tiene que establecer en el marco normativo y en la implementación una serie de políticas para ir graduando esto, de tal suerte que se puedan generar los equilibrios necesarios entre lo que cuesta en un momento dado garantizar el acceso al vital líquido, y por supuesto todo lo que representaría esta contribución que realizan las personas por la prestación de dicho servicio.

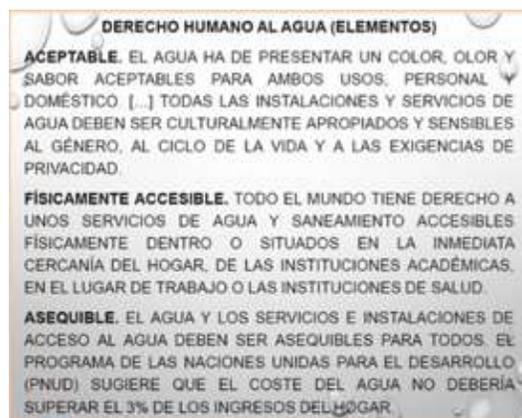
Cuando hablamos del derecho humano al agua, esencialmente hablamos de que comprende libertades fundamentales y comprende también una serie de prestaciones. Dentro de las libertades fundamentales, se puede reflexionar, como sería en un momento dado la protección contra cortes arbitrarios o ilegales.

Esto a propósito de los criterios de los tribunales, sobre todo de Amparo, cuando señalaban la naturaleza de esos actos que generaba la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que en una época decían: esos actos son o se pueden concebir entre particulares, y la CFE actúa como un privado, porque se trata de un contrato de adhesión: un sujeto contrata, otro paga el

suministro. Y después cambio el criterio y otros más garantistas decían: “se trata de acto de autoridad”, por las implicaciones que genera el corte del suministro de energía eléctrica. Este es un tema que hay que tener muy en cuenta, porque las circunstancias por las cuales atraviesa gran parte de la población, efectivamente deben de implicar el evitar los cortes de suministro arbitrarios e ilegales.

Con una progresiva jurisprudencia o criterios del Poder Judicial de la Federación, se ha venido modulando esta política pública, que aparentemente cumple con estándares de garantía del derecho, como vienen siendo en épocas de estiaje o de sequía los tandeos. Pero en el caso de los tandeos, en un caso de suministro no continuo, hay exigencias mínimas que se han venido perfilando en las cuales la autoridad no debe dejar de generar soluciones, precisamente para poder estar en el estándar o respetar el núcleo esencial de este tipo de derechos.

En México el agua es un asunto de seguridad nacional, sobre todo cuando se empiezan a presentar circunstancias fácticas que no se encuentran previstas en la Ley, que no están normadas adecuadamente y que sin



embargo condicionan la calidad de vida de las personas, precisamente por esos impedimentos.

De manera concreta, tomamos como caso paradigmático el impedimento al acceso al agua, a fuentes específicas de abastecimiento de agua, por parte de grupos sociales. Por ejemplo ejidatarios, una cantidad de sujetos que incluso cobran alguna cuota, no obstante que ellos carecen de un título legal, o una concesión, y otras circunstancias adicionales que se van generando en la cuales se condiciona, se limita, se trasgrede este acceso a fuentes de abastecimiento de agua. Esto debe de implicar la protección contra las amenazas a la seguridad personal, por ser el agua un asunto de seguridad nacional. Un tema que va de la mano, es algo que se ha ido perfilando ya en la propia legislación, de la procedencia del amparo como un recurso, como un medio de control de la constitucionalidad para garantizar el derecho, y se hablaba de su vertiente tradicional: la vertiente del acto de autoridad, la vertiente del hacer o la omisión de la autoridad. Y ahora, a partir de 2011 y con la Ley Reglamentaria de Amparo de 2013, es perfectamente exigible.

Otra de las innovaciones del amparo fue la eficacia horizontal de los derechos humanos. Esto implica que el amparo puede convertirse en un poderoso instrumento de control frente a actos u omisiones, no sólo del Estado, no de las autoridades, sino incluso también de particulares.

¿Cuáles son las implicaciones de esto?, porque esencialmente en una sociedad desigual que tiene enormes desequilibrios, a veces las transgresiones o la afectación

a los derechos no necesariamente vienen del aparato estatal, sino de otros grupos sociales o de particulares, de carácter económico, de carácter social, que pueden condicionar gravemente esto.

El derecho al agua también va a implicar prestaciones, las cuales van a comprender: El acceso a una cantidad mínima de agua, es el debate del proyecto de Ley: qué tanto en un momento dado debe de comprender esto para respetar los estándares internacionales.

La adopción de decisiones relacionadas con el agua y el saneamiento en los tres niveles de Gobierno: federal, estatal, incluyendo el Distrito Federal, y el municipal. Los más de 4,200 municipios deben tener mecanismos, ley o norma, que permitan una participación social real, que permita en un momento dado influir en la toma de decisiones.

El derecho humano al agua en México se plasma en en el Artículo 4º de la Constitución, tiene tres años. ¿Era necesaria la plasmación literal del derecho humano al agua? Hay que partir de concepciones no solamente del derecho, sino las concepciones que se van teniendo en toda la cultura de un pueblo. Es importante, porque la tradición jurídica en México, es el tema de la reglamentación y del formalismo. A diferencia de otros países, como los anglosajones, en donde esencialmente la construcción del derecho, la manera de entender los alcances de la ley a través de los criterios o precedentes judiciales, a diferencia de nuestro sistema, en donde tenemos la necesidad, por este efecto cultural, de ir consagrando expresamente estos derechos.

Cuando hablamos del derecho humano al agua, recordemos que la reforma trae como exigencia o estipulación en un artículo transitorio la necesidad de que se legisle, de que se reglamente en una ley general. Desde la implementación del derecho y, ya existen propuestas concretas, se habla de una propuesta oficial y una propuesta ciudadana de una Ley General de Aguas. Lo interesante es tratar de ir entendiendo si los dos ejercicios o uno de ellos, o, a partir de una armonización o conciliación de sus contenidos, pudiese garantizarse todo este alcance que pretende el derecho humano al agua.

Para poder leer el Artículo 4° de la Constitución de 2011, resulta imprescindible aprender el nuevo “paradigma de la convencionalidad”. Al leer el texto completo de la Constitución, nos damos cuenta que el Artículo 1°, puede resultar incompatible o contradictorio a las demás de 135 disposiciones constitucionales. Las implicaciones que se desprenden de su lectura, en donde la primera afirmación que se puede advertir es que en el Artículo 1° cobra carta de naturalización en México el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Y esto, por supuesto, no es una cosa menor, porque configura a partir de esa posibilidad lo que se va conociendo, se va desentrañando en la doctrina, en la actuación de los tribunales, como un gran bloque de convencionalidad-constitucionalidad.

¿Y quiénes constituyen ese bloque? Todos los derechos humanos plasmados, tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales de derecho humanos, de los cuales México es parte, y su alcance interpretativo. La lectura del Artículo 1°

es una condicionante fundamental para poder contextualizar el derecho humano al agua. Y eso es importante, porque en el segundo de los párrafos viene la nueva hermenéutica bajo la cual los derechos humanos van a poder ser comprendidos y, por supuesto, tendrán que ser efectivamente garantizados.

Se habla de que ese bloque de convencionalidad-constitucionalidad, le va a permitir a los operadores jurídicos realizar determinadas interpretaciones. La interpretación, conforme con los derechos humanos de fuente constitucional e internacional, que someterá en su escrutinio la actividad del legislador, la actividad de los jueces e incluso la propia actividad de la administración.

Ahora las normas de derechos humanos tendrán que ser en un momento dado interpretadas y, en su caso aplicadas, favoreciendo en todo momento la norma que provea la protección más amplia de la persona. E interpretada contrario sensu, la convencionalidad también se entiende en la aplicación, en caso de restricción de derechos, de la norma internacional o constitucional que provea las menores restricciones.

Esto es importante porque es un asunto en el cual la Suprema Corte de Justicia está frenada hoy día. Acaba de resolver en los años anteriores la contradicción 293/2011, cuando señala que “los derechos humanos de fuente constitucional internacional, tienen el mismo rango jerárquico. Pero tratándose de restricciones a los derechos humanos, van a prevalecer las disposiciones de la Constitución”. ¿Qué es lo que tiene que hacer el operador jurídico? Seleccionar

la norma que favorezca la protección más amplia o que imponga la menor restricción en el goce de los derechos. Esto tiene muchas implicaciones sobre todo en el derecho humano al agua.

Se observa que los derechos humanos dejan de ser ya una categoría aislada, una categoría abstracta e incluso una categoría de carácter programático, como es el paradigma que tradicionalmente se venía definiendo en nuestro país y en varias partes del mundo, lo programático entendido como el coto de lo financieramente posible.

A partir de 2011 el Estado tiene un deber directo, está vinculado en todas sus estructuras, para poder garantizar los derechos humanos apelando a estos principios: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo contradictorio es que la progresividad de los derechos humanos en el Estado Mexicano se trata de garantizar con políticas públicas regresivas. Hay una visión incompatible con este paradigma, que el Estado seguramente tendrá que rectificar para ponerse en sintonía con esa lectura en perspectiva de derechos humanos.

En el tema de la interdependencia, los derechos humanos no se pueden leer de manera aislada y decir que alguien tiene el derecho a la vida, que alguien tiene el derecho a la libertad, son una serie de derechos o intereses protegidos por la Constitución los que en un momento dado condicionan la garantía efectiva del derecho humano al agua, porque de lo que

se trata de generar es el derecho a una calidad de vida digna.

Esto también ha sido parte de la construcción jurisprudencial de organismos internacionales o incluso de la propia Suprema Corte, aunque sea de una manera bastante simple, serían temas como el Derecho al Mínimo Vital. Es decir las personas, si bien es cierto interaccionan en una sociedad específica, tienen ciertos derechos, y el Estado está vinculado para proporcionarles aquellos que sean estrictamente necesarios para garantizarles una calidad de vida digna.

No solamente es el tema del derecho humano al agua y al saneamiento, hay otra serie de derechos: educación, seguridad social, incluso otros derechos que han quedado fuera y que también forman parte del mínimo vital, como el acceso a la cultura.

La última parte del precepto, es que todas las autoridades en el ámbito de su competencia, están obligadas a los términos que señala el Artículo 1º: prevenir, investigar, garantizar, reparar, incluso los derechos humanos que hayan sido violentados, en los términos que dispone la ley.

Para poder garantizar el derecho humano al agua, la lectura de la Constitución y todo su contenido, ya sea en la parte orgánica o en la parte de los derechos, debe revisarse en perspectiva de derechos humanos y en la perspectiva convencional. Esto es importante, porque existen serias implicaciones para que ese artículo pueda desplegar toda su fuerza, pueda irradiar todos los principios o

contenidos axiológicos que va a conllevar, precisamente para poder hacer posible que se pueda garantizar el derecho de una manera progresiva, como serían en su perspectiva de un derecho prestacional.

El efecto de irradiación de los principios de derechos humanos consagrados en el Artículo 1º, se extienden a la totalidad del texto fundamental y al resto del ordenamiento jurídico. Es decir, sólo en la Constitución, no solon en los tratados, también serán las leyes, los reglamentos. Todas aquellas disposiciones que el Estado Mexicano realice en sus respectivas competencias, tendrán que tener una armonización o interpretación, en perspectiva de derechos humanos.

Cuando hablamos de la Administración Pública y políticas públicas, la justicia hídrica, se va a relacionar en principio con un derecho fundamental, con un derecho humano que nace en Europa, en la Carta de Niza, en el año 2000, que es el Derecho a una Buena Administración.

En México ese derecho no se encuentra consagrado expresamente y forma parte de los Tratados Internacionales que haya suscrito el país, pero puede ser un criterio orientador para que se pueda exigir el cumplimiento de esta prerrogativa del derecho humano al agua y al saneamiento. ¿Qué cosa implica el Derecho a una Buena Administración? En Europa se llegó a convencer de que había la necesidad de transitar, a la construcción de un derecho humano. ¿Cuáles son los objetivos que se puedan consagrar un derecho de esta naturaleza y que va condicionado a la justicia hídrica? El Derecho Humano a la Buena Administración es el requisito

necesario para poder ejercer los derechos con una mayor y mejor calidad.

Un ejemplo es el caso de los derechos político-electorales. ¿Qué sucede cuando a cualquier persona se le garantiza por medio de procedimientos e instancias el derecho al voto activo? Todas las personas pueden votar, ¿pero qué sucede si para poder ejercer ese derecho una persona se tiene que desplazar kilómetros y kilómetros, en lugares totalmente marginados, para poder asistir a una casilla a ejercer el sufragio? Estamos hablando de los condicionantes económicos, entonces, el Derecho a una Buena Administración tiene una fuerte conexión con la justicia hídrica y va a impactar de una manera puntual en una serie de elementos.

Por ejemplo, el Artículo 26 señala que la planeación democrática es de seis años. La pregunta es: ¿el tema ambiental o el tema del derecho humano al agua es un tema que puede estar sometido a decisiones que van a variar, que van a tener una transformación radical en cada período gubernamental, o tendríamos que pensar la política pública en materia hídrica a largo plazo? Esto es importante, porque dicho artículo no permite esa posibilidad, que va ligada con el tema de los presupuestos. En los presupuestos se destina una importante cantidad a la política hídrica, a la gestión hídrica. El asunto de fondo es que el ejercicio presupuestario se va agotar en un año o menos.

Entonces, ¿por qué no pensar en una planeación democrática de largo aliento, acompañada de lo que se conoce como los presupuestos plurianuales? Esa es una posibilidad.

El impuesto establecido a los refrescos, a las bebidas azucaradas, en efecto recaudó una cantidad importante de recursos financieros; pero que en ese momento no se sabía si efectivamente habían sido canalizados a cuestiones de salud, por ejemplo para combatir la diabetes. Y peor aún, hablando de infraestructura en este caso física, si se había canalizado ese redireccionamiento presupuestal a garantizar los bebederos en escuelas, en planteles educativos, para que los niños, los estudiantes, pudiesen en este caso consumir el agua.

La potestad reglamentaria en los actos administrativos se tiene que motivar. ¿Cuántos lineamientos, acuerdos,

decretos o normas oficiales, simplemente salen de la noche a la mañana, imponiendo severas restricciones o condicionando la garantía de los derechos? Por supuesto, hablamos de la eficacia, eficiencia en aras del interés general, cuando hablamos de los servicios públicos. Es decir, ya no es el interés gubernamental, como también lo vemos en la intervención administrativa, sino ya en este caso con los actos concretos.

La estructura o el nuevo paradigma de los derechos humanos, condiciona en este caso la actividad del Estado, tiene un efecto de irradiación que es necesario atender por autoridades y sociedad, precisamente para garantizar el derecho humano al agua.

Dr. Manlio Casarín León

Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. Especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad de Salamanca, España. Doctor en Derecho Público por la Universidad Veracruzana. Catedrático de la Licenciatura y Maestría en Derecho que se imparte en la Facultad de Derecho, del Doctorado en Derecho Público que se imparte en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y de las Maestrías en Ciencias Ambientales, todos de la Universidad Veracruzana. Catedrático de Posgrado en la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Universidad de Xalapa, en la Universidad Cristóbal Colón y diversas Universidades en la República Mexicana. Investigador Titular “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1.



PARTICIPACIÓN COMUNITARIA PARA EL ACCESO AL AGUA

M. Sc. Rolando Marín León

En México no está clara la idea de la gestión comunitaria del agua, o no está tan consolidada esa noción. En el caso de América Latina se está trabajando mucho con eso, hay mucho avance, que es la CLOCSAS, que significa Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento.

Estas organizaciones comunitarias son una de las pruebas más concretas de lo que es democracia participativa en nuestro continente. Estas organizaciones se asocian muchas veces en diferentes formas, a veces no tienen una forma jurídica concreta, democracia que se hace, democracia que se toma en manos, democracia participativa.

La participación comunitaria significa acción, significa que tenemos que movernos, significa que tenemos que darnos la mano, y las comunidades somos buenos para hacer eso, sobre todo cuando necesitamos organizarnos para procurarnos algún servicio que no nos están proporcionando, ni los privados ni el sector público. ¿Por qué?, por falta de interés, porque no hay recursos o porque no es rentable.

En América Latina, Costa Rica no es la excepción, existen organizaciones comunitarias que se organizan en función de alguna cosa, de procurarse algún bien: limpiar un río, procurarse seguridad, procurarse infraestructura como una carretera o un puente, en generar ingresos



para comprar algo. Y el agua no queda excluida de esto, es una de las principales necesidades del ser humano.

En toda América Latina, y por supuesto en el mundo también, porque sabemos que esto no es exclusivamente latinoamericano, las comunidades, frente a una deficiencia estatal o privada para darnos el servicio vital del agua, nos organizamos en función de poder tenerla.

A finales de los años 60 existió esta teoría, “la maldición de los comunes”; una teoría que hizo mella, estuvo vigente durante mucho tiempo; muy criticada, pero que también indujo a muchas personas a pensar en que los bienes públicos que no estaban a nombre del Estado o a nombre de los privados, eran bienes de nadie, y que debido a eso se deterioraron. Entonces se asumía que las comunidades eran irresponsables porque un bosque, un río, el pasto, en manos de la gente, no había una racionalidad que iba a impedir que se destruyeran, y que al fin y al cabo las vacas de uno y otro se iban a comer todo el pasto y al final no iba a quedar nada. Una teoría que causó perjuicio en el sentido de considerar que había que estatizar todo o había que privatizar todo.

En Costa Rica existe una Sociedad de Usuarios de Agua (SUA), que es una figura formal, aparte del Sistema de Agua Potable, que es un Sistema de Regantes.

Esas sociedades son formales, son reconocidas por el Estado, tienen que pagar por el usufructo del agua para riego. En realidad quién establece las reglas para utilizar esa agua? Es la propia SUA la que define cómo y cuándo se usa, cuáles son las

sanciones si se comete una contravención que ya está estipulada en el reglamento. Ella establece tandeos, establece horarios y quién puede y quién no puede hacer ciertas cosas. ¿Y eso en aras de qué? De utilizar adecuadamente el recurso que el Estado les ha concedido.

Esta teoría lo que demuestra es que las comunidades tienen la capacidad de administrar eficientemente los recursos naturales de su entorno y que deberían de promoverse esos niveles de gestión para procurar que, en ciertos lugares donde el Estado no llega o donde el privado no llega, las comunidades sean las garantes de servicios o de mantener ciertos bienes. Ahí es donde entra precisamente el tema de la gestión comunitaria del agua.

Una de las principales características es que son organizaciones sin fines de lucro. ¿Eso qué significa? que hay que obtener de alguna manera tarifas, para mantener esos servicios vitales para la población.

En diferentes países estas organizaciones tienen nombres o son figuras formales: Asociación, Comité, Cooperativa, Junta, Junta de Saneamiento, Acueducto Comunal o Acueducto Rural.

Se les da el apelativo de OCSAS, Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento. Un nombre que le dice a cualquier persona, en cualquier país, lo que son.

Son organizaciones de la comunidad no privadas, estamos bajo figuras privadas en muchos países como la figura de asociación o de cooperativa, son en muchos países figuras jurídicas privadas; pero en realidad

El contexto de la Gestión Comunitaria del Agua en LAC

Gestión Comunitaria del Agua:
Actor indispensable frente a deficiencias institucionales y diversidad de contextos locales.

Son estructuras sociales sin fines de lucro (pero sin ánimo de pérdida...) (Asociación, Junta, Cooperativa o Comité comunitario).

OCSAS:
Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento.



estamos brindando un servicio público, un servicio en función de la comunidad. Organizaciones conformadas por personas asociadas que con su participación, trabajo y aporte económico construyen, administran y recaudan ingresos para el manejo de un sistema comunitario de abastecimiento de agua.

En muchos de nuestros países hemos tenido apoyo del Estado en un primer momento para hacer diseños, para procurar equipos, para alguna capacitación preliminar para manejar los sistemas comunitarios. Pero posteriormente el Estado se retira, se les abandona lamentablemente.

Debido a esa democracia participativa, a que las propias comunidades eligen a su propio comité y que hay cambios de juntas directivas, que hay rotación de puestos, muchos de los conocimientos se van perdiendo. Si no hay ese acompañamiento y asesoría técnica, lamentablemente muchos de nuestros sistemas se van deteriorando, y vamos entrando en el empirismo y en el rudimentarismo.

¿Cuál es la realidad de las OCSAS, de la gestión comunitaria del agua a nivel de América Latina? Estudios de la Fundación Avina y del Programa de Agua y Saneamientos del Banco Mundial dan a conocer que existen más de 80 mil OCSAS en la región. Esto no es un fenómeno nuevo, muchas de las OCSAS tienen 30 o 45 años de estar ahí, pero no se conocen, han estado invisibles. Se atienden a más de 70 millones de personas en América Latina.

En América Central cerca del 35% de la población es atendida por gestión comunitaria del agua. En los diferentes países y conforme a las OCSAS hoy en día va entre 20 a 40% de la población atendida. En Costa Rica, más del 27% de la población es atendida por gestión comunitaria del agua. Somos el segundo gran operador nacional de agua en Latinoamérica. Observando estas cifras, convierten a la gestión comunitaria del agua en un actor principal a nivel nacional y subregional. Estas organizaciones están basadas en principios democráticos. Es la misma comunidad organizada la que elige a las personas que van a dirigir el destino de su

sistema de agua. Y esos puestos son de elección popular y rotativos.

Sin ánimo de lucro, pero sin afán de pérdida. Tarifas por el servicio tan vital, no por vender agua, sino por el servicio de tener el agua en su casa o lo más cerca de su hogar, de la mejor calidad posible y de una manera constante.

Cuando se tienen usuarios, uno a la par del otro, como en las ciudades, donde se tienen los grandes almacenes de equipos cerca, los costos se disminuyen. Pero ir a dar agua en una zona rural, donde los usuarios están muy distantes uno de otro, pero donde se les tiene que llevar agua, eso representa costos enormes. En algunos casos se ocupan de saneamiento y manejo de residuos sólidos, que también son servicios que lamentablemente el Estado muchas veces no ha querido asumir o no ha podido, no tiene los recursos, y que al sector privado tampoco le interesan, porque son poco rentables. Pero que es importante irlos asumiendo.

Promueven el liderazgo, especialmente el femenino. ¿Quién es la persona que tiene más contacto con el agua en la América Latina? La mujer, por supuesto, desde que se levanta está en contacto con ese recurso. Y entonces ellas son las que más sufren precisamente por no tener el agua, o no tener el agua cerca.

Su relación con el Estado varía mucho, según cada país. En algunos países se fomenta: en la Constitución del Ecuador está la gestión comunitaria escrita en su misma Constitución; en Panamá, el el Ministerio de Salud está promoviendo que se haga una Unión Nacional de

Juntas de Agua Rural. Es el Estado el que lo está promoviendo. Fomenta en la ciudadanía los vínculos, los acuerdos, el trabajo mancomunado, los compromisos. Todo lo se conoce, porque se tiene que hacer, porque se vive con realidades muy concretas, muy cercanas a uno mismo. Trabajo voluntario de sus líderes, con gran compromiso social.

“Pero eso no es sostenible, quién va a trabajar gratis?” Se debe hacer una diferenciación: uno trabaja ad honorem, cuando uno es miembro de la Junta Directiva, o el Tesorero de la Junta Directiva, como un compromiso con la comunidad, devolviéndole a la sociedad mucho de lo que uno recibe de ella. Pero al fontanero o el técnico, se le paga con los recursos que se obtienen. La secretaria oficinista que recaba las tarifas, a esa persona se le paga por su trabajo. Quienes dirigen los destinos de esa entidad, quienes toman las decisiones, quienes va haciendo la gestión, son personas, líderes comunitarios que con trabajo voluntario, pero con un enorme compromiso social, van haciendo el trabajo. Es la misma sociedad organizada en función de sus propios fines.

¿Cuáles son los retos? Los grandes problemas que tenemos en México, en Costa Rica, en Argentina, en Chile, en Brasil, por todos lados, son los mismos. Los grandes aspectos a considerar tiene que ver al funcionamiento poco técnico, rudimentario, empírico, muchas veces contando apenas con nuestros propios recursos, por el abandono precisamente del Estado. Asimismo, la falta de visibilidad de reconocimiento, muy poco posicionamiento e incidencia, lamentablemente, es el caso concreto de

México: ni siquiera sabemos la realidad de esa gestión comunitaria, a pesar de que sabemos que existe.

Para que estas organizaciones comunitarias hagan su trabajo adecuadamente: el fortalecimiento de capacidades es importante desarrollarlas. No se trata de pedir plata; se trata de pedir asesoramiento técnico, se trata de pedir acompañamiento, se trata de pedir fortalecimiento de capacidades. Ese abandono del Estado, nos hacen que actuemos con una enorme fragilidad organizativa, una enorme fragilidad técnica y una enorme fragilidad financiera. Los esfuerzos deben ser enfocados en capacitación, en fortalecimiento, a esos niveles.

Ese fue el caso en Costa Rica, ellos mismos fueron los que se organizaron en función de tener ese fortalecimiento de capacidades, ese compartir entre nosotros, esas buenas prácticas intercambiadas entre unos y otros.

Limitado acceso a recursos financieros, ellos mismos son verdaderas empresitas en sus comunidades cuando funcionan

bien y tienen recursos. Los entes públicos o los bancos no los reconocen y si tienen personalidad jurídica, menos. Pero hay enormes potencialidades, hay estudios de algunos países que demuestran el potencial económico que tienen las entidades.

México está ausente de las OCSAS. ¿Por qué? Porque no hay entidades asociativas, no conocemos entidades asociativas de segundo o tercer nivel que estén articulando, que estén asociando a estos operadores comunitarios, que existen en el país pero que no se conocen.

Desde el mismo sector de la Gestión Comunitaria, se deben dar a conocer, visibilizar los esfuerzos que se están haciendo, la importancia que representan las OCSAS en América Latina, e impulsar por medio de incidencia y la visibilización, el fortalecimiento de estas entidades comunitarias. Ese es el gran objetivo.

La gestión comunitaria es un asunto de cultura, es pasar de una cultura de necesidades, a otra de derechos y obligaciones. En la gestión comunitaria se tiene que hacer valer nuestros derechos,

LOS RETOS DE LA GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA EN LAC (OPORTUNIDADES...):



1. En general, "funcionamiento" poco técnico (rudimentario y empírico). *Muchas veces contando tan solo con sus propias capacidades o esfuerzo...*
2. Falta de visibilidad y reconocimiento – muy poco posicionamiento e incidencia.
3. Reducidas oportunidades de fortalecimiento de capacidades y de fortalecimiento organizacional (lo que provoca alta fragilidad organizativa, técnica y financiera).
4. Asociatividad insuficiente o inexistente (Escasa cohesión y representatividad).
5. Limitado acceso a recursos financieros.

pero se tienen responsabilidades que uno debe asumir. Es una cultura de la responsabilidad para la protección y la gestión de los ecosistemas que nos dan el agua misma, la infraestructura, los servicios, el pago equitativo del servicio y el cuidado del uso del agua.

Eso es lo que se hace en la gestión comunitaria del agua: ser responsables por el recurso y por los servicios que tienen en sus manos. La promoción de esa cultura del agua que haga más sostenible los sistemas y los servicios comunitarios.

M. sc. Rolando Marín León

Académico, investigador y asesor en temas de Desarrollo Sustentable, Gestión Ambiental y Gestión Comunitaria del Agua y Saneamiento. Con amplio involucramiento social en temas de fortalecimiento, asociatividad e incidencia en la Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento en Costa Rica, Centroamérica, América Latina y el Caribe. Actualmente es Director en la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), órgano rector del agua potable y saneamiento en Costa Rica. De igual modo, es presidente de la CLOCSAS.



CULTIVANDO AGUA NUEVA

Dr. Nelton Miguel Friedrich

El trabajo presenta un resumen de las principales etapas y actividades del Programa “Cultivando agua buena”, iniciado en 2003 y el cual se caracteriza por establecer una conexión muy fuerte, a nivel local y global, con la biodiversidad que tiende a la descertificación; los cambios climáticos y la denominada “crisis civilizatoria”. Al respecto, es preciso comprender que nuestra cultura está profundamente enferma, porque está establecida sobre el consumismo. Las personas cuanto más consumen, más hacen daño. Otro punto es la enfermedad de no comprender la biocapacidad de la municipalidad, de los microecosistemas y la biocapacidad de los países. Y hoy todo eso se puede medir, ¿cuál es la biocapacidad de Norteamérica? , la cual tiene hoy 4.9 hectáreas de déficit por norteamericano.

El proceso de construir patrones hegemónicos está en todos los campos. Es la monocultura alimentaria, la



mondialización del ser humano: no tiene sabor y no tiene saber. Es una cultura del cuerpo y del desperdicio. Es tan fuerte la propaganda, que mide el mercado y una semana después, se vuelve en necesidad. La naturaleza, la madre tierra, muestra todos los días en los más diferentes puntos del planeta cuáles de nuestros modos de ser, hacer y producir se volvieron insustentables. Es por ello un problema complicado, porque construimos una mentalidad de crecimiento infinito, de producción limitada. Es importante señalar que hay un paradigma civilizatorio, comprometido, insostenible que hay que cambiar. El paradigma de conquista, está superado, porque es el mismo paradigma de Taxco, de Potosí, el mismo paradigma de oro prieto, de conquistar, de tener, de acumular, de sacar, de tirar.

Y la naturaleza es un cuerpo vivo. Tenemos por tanto que comprender la ética del cuidado, el paradigma de cuidar. Por eso, deben trabajar con todos los actores del Programa Agua Buena, porque existe la necesidad de construir, de fortalecer el concepto de responsabilidad compartida. Si no se comprende eso, se va a transferir siempre la responsabilidad a otros. Entonces, la responsabilidad compartida implica involucrar en una agenda de interés común a los diferentes sectores de la sociedad, a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales e

instituciones de investigación, escuelas, universidad y ciudadanía.

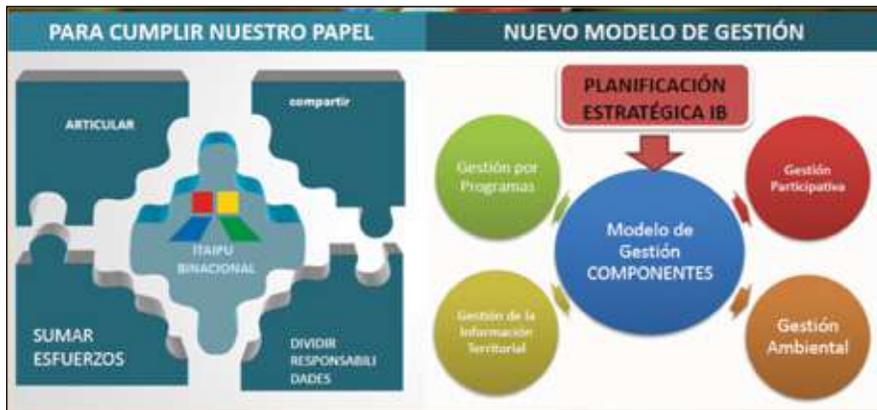
En Brasil se tuvo un gran cambio, se comprendió que para que una empresa florezca, tiene que involucrar y también accionar un uso ambiental; no sólo económico o social, también el cultural. Debemos dialogar con el campesino, con el ribereño, con los indígenas. Y ¿cómo dialogar con los saberes?, los ancestrales, los originarios, tuvieron siempre la cosmovisión de pertenencia a la naturaleza, no de adueñarse de ella. Se tienen que tener otros indicadores, diferentes al PIB. Cómo se establece la conexión con el agua, la energía, el medio ambiente y los cambios climáticos, con los alimentos que pueden fomentar la inclusión social, la educación y la cultura para la sustentabilidad, la ciudadanía individual y colectiva, el protagonismo. El sujeto no debe ser objeto de las políticas de los políticos, de la economía sino de la gobernanza innovadora, que es fundamental.

Pero comprender el gran papel de una institución, por ejemplo de una universidad, son sus fuerzas. La primera cosa que tienen en la mira es el problema es que no hay plata. Siempre hay problemas, el papel articulador, la fuerza que tiene una institución, un centro de investigación, el papel que tiene una escuela, la cual pertenece a una región, a un barrio, a una comunidad, es el más importante centros que irradia lo mejor o lo peor. Por eso se trabaja mucho la visión sistémica de la gestión socio-ambiental con enfoque en la sustentabilidad, pero con justicia social y participación comunitaria. Una nueva manera de ser, mucho más participativa y cooperativa.

¿Cómo es posible comprender la necesidad que tenemos de romper con un proceso absolutamente egoísta e individualista, que es incompatible con la cooperación, la solidaridad y la felicidad? Las personas más individualistas y egoístas son las más infelices. Y las más participativas son las más felices. Y se nota en el programa. La comunidad que tiene más participación irradia alegría. Representa otra manera que vivir: hay que vivir con el suelo, con el agua, con el aire, con la flora, con la fauna. La reconexión de la unidad que separamos al ser humano de la naturaleza, de la necesidad de una nueva celebración de la alianza y cultura. Es una nueva manera de producir y una nueva manera de consumir, porque en todos los días se dan opciones.

Otro cambio que se produce, es comprender que el territorio de la naturaleza cuenta, es una concepción geopolítica y biopolítica. La concepción de la naturaleza es biopolítica, es una construcción de ecosistemas, que no es compatible con la estrecha construcción de municipalidad, estado, provincia, que comprende la microcuenca en cada cuenca, de otra manera, ¿cómo vamos a comprender la naturaleza? Por ejemplo, el acuífero guaraní es el más grande que tenemos en el planeta y ahora todos están mirando el acuífero para retirar agua. No se cuida de las aguas superficiales y ahora queremos explotar las aguas profundas, ¿con qué criterio, con qué padrones de producción de consumo, con qué tipo de exploración?

Para enfrentar la deforestación y la erosión, la infraestructura totalmente deficitaria, los pesticidas, algas, bacrófitas, pasivos ambientales, aguas hervidas, basura y



todo lo demás. Tenemos que construir la ciudadanía planetaria. Es posible que pesticidas del río Paraná, de la agricultura de esa cuenca esté llegando a México. Qué pasa incluso con todas las otras cosas que tenemos con las corrientes marítimas, con la carga de la tierra, con la ética del cuidado, con las metas del milenio, con los tratados de educación ambiental sostenible y de responsabilidad global? En México como en Brasil, el agua es un activo de dominio público y la cuenca hidrográfica de la comunidad territorial para la

planificación de la gestión descentralizada y participativa.

Desde el inicio del programa se tiene la necesidad de hablar desde el corazón, de la mente de los que viven en la cuenca. Entonces, la visión innovadora es por tanto comprender los objetivos comunes y compartidos. La metodología que se aplica es mucho de Paulo Freire, en cada una de las microcuencas se aplica la misma metodología, las reuniones de sensibilización. No hay la palabra culpable,

para involucrar a las personas a hacer, y más que eso, sensibilizar.

No es el agua propiamente, son las relaciones entre la comunidad a través de la reflexión y la acción y comienza el trabajo de construir el comité gestor del programa. Cada municipalidad tiene un comité gestor y dentro del comité gestor hay gestores en las promotorías, también en la universidad, en el gobierno federal provincial, en las organizaciones no gubernamentales, en las iglesias y con los comunicadores.

La siguiente etapa implica hablar de dinero, definir qué se quiere hacer, ¿quién entra y cómo participa?

Por otra parte, la educación es un tema importante que tiene también colectivos de educadores y comités de gestores. Por ejemplo, el desarrollo rural-sostenible o la ciudad-sostenible. Se debe estar pendiente de la educación no formal, a través de talleres, creando “el muro de los lamentos”, para comprender la importancia de un lenguaje accesible, porque muchas veces tenemos un lenguaje que no es posible entender. Con la reflexión, de ese muro se pasa al “árbol de la esperanza”, después de los lamentos, vamos a hacer sueños.

Entonces, sí, una persona de la comunidad presenta un sueño, se coloca a discusión, se vota. El sueño aprobado es por todos o por la mayoría. Después de los sueños, se ejecuta el plan de trabajo, desde el principio la comunidad establece las cosas que tienen que hacer. No hay que esperar al gobierno.

Después se organizan los “talleres del futuro”. Se hace la mística del agua, del

fuego, de la tierra, del aire, de la paz, todo relacionado con la microcuenca, con ello se puede comprender cada vez más que la microcuenca es lo mejor de cada uno de nosotros ¿Y cómo involucrar territorialidad con la ciudadanía y comprender, por ejemplo, que dos tercios de los pactos de aguas no hablan de la autoridad, es con los actores locales y firman el pacto todos, niños, adultos, alcalde, todos, todas.

Por otra parte, es muy importante tener una conexión con la salud, con el agua, con la producción local, comprendiendo que el padre de la medicina es todo eso, tu alimentación será tu salud, tu salud será tu alimentación. Comprender que la diabetes tipo II hoy es uno de los males de los niños. La primera vez en la historia de la humanidad, de la raza humana, niños están con enfermedad que solamente era de los adultos en años pasados. Por eso se está trabajando mucho con las cocineras. Cada dos años se realiza un concurso de platos saludables de las cocineras que termina en un libro de recetas saludables de las cocinas de la cuenca. Pero antes del concurso hay curso de consumo consciente.

Sobre cultura del agua se está trabajando mucho en las cisternas en las escuelas a través de proyectos ecopedagógicos, comprendiendo la necesidad de hacer dialogar la matemática con el medio ambiente, así los entonces los estudiantes tienen que calcular cuánto se requiere de arena, de cemento, de fierro. Cuidar las huertas con el monitoreo participativo para saber la calidad de agua, la formación de gestores de microcuencas.

La última etapa, es la intercomunicación, principalmente con la generación

digital, que es diferente de la generación analógica. La plataforma de ciudad sostenible va involucrando la parte urbana, incluso los alcaldes y las alcaldesas que firmaron el compromiso de ciudad sostenible. Se deben realizar compras con criterios de sustentabilidad, estamos adelantando mucho porque hay una ley brasileña nacional de criterios dentro de la compra pública. También la construcción con criterios de sustentabilidad.

Eso no podría haberse hecho hace 30 años. La mentalidad y la sensibilidad permitió que, incluso las autoridades locales están hoy involucradas en una agenda de saneamiento, por eso tenemos un pacto para resolver el problema de las aguas hervidas en las municipalidades. La otra parte son los suelos, los cuales están muy erosionados, incluso por prácticas no conservacionistas. Ahí está una práctica no conservacionista, pecuaria o lo mismo de agricultura. Por ejemplo, en un territorio, que tiene mucha declividad, es de un

cultivador de agua porque el agua penetra el suelo, mejora las aguas subterráneas y no se pierde el suelo.

Otro aspecto que se está trabajando son los caminos rurales. Es impresionante ver cómo los caminos rurales son erosivos. Un camino rural no erosivo, ecosistémico, tiene disipador de energía, no es más receptor de agua de la lluvia para el suelo, es un camino rural receptor de toda el agua de las nubes. Ahí se podría ver, cómo es ecosistémico, en la franja de protección, 90 % de pequeños productores en al menos 50 hectáreas. Esto es imposible, a no ser con sensibilización, involucrando, cambiando mentalidades, corazones, porque reduce incluso la mirada economicista.

Un último ejemplo de una microcuenca con los pasivos colectivos recuperados. Tiene 27 kilómetros de franja de protección y 22 kilómetros de carreteras readecuadas. Como es gran productor de miel, de crías de cerdo y de pollo, uno tiene un biodigestor,



tiene energía a partir de los desechos de sus animales. Todos participan, siempre hay socios.

Cómo es importante la producción de agricultura familiar y de la economía local, que no tiene que transportar alimentos por kilómetros y kilómetros, plantas o medicinas, incluso con el proceso preindustrial de producción de pescado y con una franja de protección para la recuperación de especies amenazadas o en vías de extinción.

En cada comunidad tenemos centros de nutrición, centros de artesanías, centros de seguridad alimentaria y centros culturales, incluso recuperando la cerámica, los rituales. Los países que están participando son Guatemala, República Dominicana, Argentina, Paraguay, Brasil y recientemente Bolivia.

Es importante señalar que el estado de Minas Gerais, en Brasil, uno de los más

grandes estados que está reapiando el programa y esto es más importante que el premio recibido de la ONU y del reconocimiento de la UNESCO a una de las siete de las mejores prácticas sobre el agua.

Por todo lo anterior podemos decir que el gran problema de la humanidad pasa por la necesidad de dar dimensión a las buenas prácticas, a las acciones innovadoras que están concretizando cambios. Son importantes los objetivos de desarrollo sostenible, es importante la experiencia, la innovación, aprendiendo con los errores, mostrando a los que quieren aplicarlo no cometiendo los errores que se hicieron. Por eso, en época de grandes crisis, que es profunda, todos somos aprendices, debemos poner fin a la soberbia. La manifestación más profunda de la sensibilidad, de la inteligencia, del corazón es trabajar en convivencia con la comunidad, comprendiendo que todos somos el cambio que el planeta necesita.

Dr. Nelton Miguel Friedrich

Licenciado en Derecho, especialista en el desarrollo sostenible, fue diputado estatal y federal. En el miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, presentando 535 propuestas. Se dedica a causas ambientales ya que su vida académica como el liderazgo de los estudiantes en la lucha por la democracia. Actualmente es director de Itaipú Binacional y Ciudadana Planetaria. Crea y dirige uno de los programas sociales y medioambientales más importantes de Brasil y del mundo, el Programa Cultivando Agua Buena, que con la ITAIPU Binacional y socios, desarrolló 19 programas y 60 proyectos de responsabilidad ambiental para la sostenibilidad de la cuenca del Río Paraná.



POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO HUMANO AL AGUA

Dra. Judith Domínguez Serrano

El trabajo se divide en dos partes, la primera centrada en el derecho al saneamiento, y la segunda sobre las implicaciones de política pública.

Lo que establece el artículo 4º Constitucional está completo, sería un error repetir en otra ley reglamentaria lo que ahí se señala, pero se tienen que poner instrumentos, mecanismos, plazos y presupuesto. Eso sería ejecución de una política pública correspondiente al marco normativo. Hay algunas funciones que son para el Estado y otras para la sociedad, para eso somos una democracia representativa.

Se podrán tener todas las críticas, no hay calidad de la representación, pero constitucionalmente somos una democracia representativa. Se tienen representantes que toman decisiones por nosotros, esperamos que sean las mejores decisiones, no siempre es así, pero ese es el modelo establecido.

La sociedad no puede sustituir al gobierno ni el gobierno a la sociedad, ambos se complementan y coadyuvan, lo que hay que tener claro es que no podemos ignorar a la sociedad en este ciclo de políticas públicas. Hay elementos donde debe haber mayor presencia de sociedad

y en otros donde le corresponde casi exclusivamente a la autoridad.

La Constitución habla de nación a través de un modelo y de un esquema representativo. En el diseño de una política pública siempre hay una etapa, donde necesariamente y principalmente debe consultarse a la sociedad, construir el problema público que se quiere atender. Para eso está la planeación y las etapas de consultas efectivas, un ejemplo que es el Programa Nacional Hídrico (PNH), en el que no está legítimamente insertada una consulta, y los temas que de ella pudieran salir. Se supone que ahí es donde debería haber mucha participación social. Lo importante ahí es que se deben tener alternativas, no una única alternativa.

Entonces, cuál es la propuesta más idónea o la que se ajusta al presupuesto. Se pueden incluir muchos criterios que pueden limitar la agenda pública, existe también el juego de intereses, tiene mucho que ver la implementación donde la dirección principalmente tiene que ser pública, en el sentido de autoridad, pero también con colaboración de la sociedad. En el diseño de la agenda pública, en el monitoreo y en la evaluación de esa política, se debe cuestionar, y jurídicamente sería válido cuestionar una

evaluación que hace la propia autoridad, porque el realiza el PNH, él lo evaluó, fijó las metas y los instrumentos. Entonces va a ser una evaluación parcial.

La retroalimentación y la evaluación nos faltan en materia de agua. La evaluación de la política pública más autónoma, independiente y su retroalimentación.

El PNH vigente señala que cada dos años se va a revisar, No dice para modificarlo. Se va a revisar, esperaríamos que para modificar acciones, pero hay un esquema que no puedes modificar, algo que ya planteaste sexenalmente y que fue aprobado por un decreto.

Sí se plantea en una revisión bianual. Se esperaba que en aquellos temas que en dos años se detecta estén equivocados, mal planteados, que se puedan corregir o que faltaron, porque faltan todavía algunos temas que se incluyeran.

Respecto a los instrumentos de política pública. No es apostarle a que la ley en materia de derecho humano al agua va a resolver el problema, que la ley va a poner todo el marco y cambiarán las cosas. La ley es un instrumento y muchas veces limitado, porque tiene el problema de todas las leyes, su aplicación.

¿Qué instrumentos de política pública, ligándolos al ejercicio, a la implementación, a la protección del derecho humano al agua podemos mencionar? La participación ciudadana efectiva en la configuración y ejecución de la política nacional de agua potable y saneamiento. Esto es muy importante porque es uno de los requisitos de la Observación General

15, la cual señala que necesariamente tiene que diseñarse la política de agua potable y saneamiento por todos los actores, es decir, con participación social, especialmente de los más afectados o los grupos más vulnerables.

Este es un dictado que hace la ex Relatora Especial. El país decide cuál es el mejor forma, no porque no tenga una ley o porque no lo tenga en su Constitución está mal. Hay países que sin tenerlo en su Constitución tienen un esquema a través del servicio público, de garantía efectiva del acceso al agua de calidad, es decir, lo que sería el contenido del derecho humano.

Si no hay una ley no pasa nada. La Relatora señala que hay un abanico de posibilidades que pueden ser leyes o programas. México tiene diversos programas. Desde los años 90 tenemos una política de agua potable y saneamiento más estructurada, planes de agua potable hay desde los años 50, que le falta permearse por el enfoque de derechos humanos.

Otro aspecto que señala la Observación General 15, es que debe haber una política específica de agua potable, y una estrategia nacional de agua potable y saneamiento; en eso ya se debería ir avanzando.

Por lo que respecta a las actividades de monitoreo, a través de indicadores y puntos de referencia, se habla de monitoreo social, no del monitoreo de la autoridad, que está bien que lo haga, es su función y su obligación, pero destaca el monitoreo social, y mecanismos de rendición de cuentas y exigibilidad del

cumplimiento del derecho, estos también tienen que estar presentes.

Se habló del enfoque basado en derechos humanos, de la dignidad y la integridad de las personas. ¿Cuáles son sus características desde la filosofía del derecho? Son universales, todos los seres humanos son titulares, están en el campo de la ética y de la moralidad, aunque los hemos positivizado, ¿qué quiere decir? Se han hecho una norma, para mayor seguridad de nosotros, que somos un Estado de derecho; no son absolutos, no son objeto de negociación o regateo, son derechos básicos de la persona.

Son inalienables, quiere decir que no pueden ser renunciados. En el agua, quizá nos cuesta pensarlo, pero en otros, estamos hablando de derechos humanos, en otros derechos renunciar a ciertas condiciones básicas de dignidad o de integridad puede pasar, pero en la conceptualización no debería.

Son derechos naturales que los tenemos desde la naturaleza misma. Y se le inscriben al individuo al margen de su aceptación. El principio pro homine, que es lo más favorable a la persona.

Cualquier interpretación que tenga que hacer el juez sobre el diseño de una política, tiene que favorecer y no limitar ni restringir, como en algún texto de alguna iniciativa se ponía “se restringe el derecho humano al agua en caso de inundaciones” Eso era inconstitucional. Por inundaciones, porque es una situación excepcional. Ni en la excepcionalidad puedes restringir el derecho humano al agua.

El agua está reconocida o protegida en el Derecho Internacional desde mucho antes de 2010, donde la ONU lo reconociera a través de la Resolución 64-292.

En Latinoamérica tampoco es nuevo, sigue los procesos internacionales de adopción de decisiones, alguna norma o política internacional, una nueva idea sobre protección ambiental, nosotros lo replicábamos como país o como región. También la Convención Americana de los Derechos Humanos (CADH) lo tiene, el Protocolo del San Salvador, y después de que la ONU lo reconoció, la OEA también instó a los Estados a que incorporen esta resolución sobre derecho humano al agua.

Abordando la concurrencia, la corresponsabilidad entre tres órdenes de gobierno, esa sería la primera cosa que se tendría que plantear ¿qué le toca a cada quién?, dentro del marco constitucional. Tenemos un marco constitucional en materia de agua, integrado por un Artículo 27 que dice: “las aguas las administra exclusivamente la Federación, a través del órgano que designe”. Y el órgano que designó es la Conagua.

Facultad exclusiva de la Federación para administrar las aguas. Este artículo es de 1917, se pretendía tener un Estado fuerte, era lo que hacía falta, no es que importara tanto el agua, importaba la propiedad, y el agua estaba ligada a la propiedad. Se necesitaba la presencia de una autoridad fuerte y por eso está claramente en el Artículo 27.

¿Qué crítica podemos hacer ahora, casi cien años después de promulgada la

Constitución? Se deja afuera a los estados, éstos no tienen casi ninguna atribución en materia de agua, salvo las que residualmente le queden. Entonces si hay aguas interiores dentro de una entidad federativa, le correspondería al Estado, este es un problema que los gobiernos estatales no han identificado.

Se ha dicho desde el punto de vista estrictamente jurídico, si las leyes de aguas de los estados son inconstitucionales. Si se analizan, proponen un marco normativo para la prestación de los servicios públicos. Hay una entrada para regular servicios públicos en el propio Art. 115. el cual establece que el servicio público de agua corresponde a los municipios, éste puede concesionar porque tiene potestad amplia en la prestación de servicios públicos.

En este contexto observamos una primera contradicción, el artículo 27 dice “exclusividad de la Federación”, y en artículo 73 constitucional no señala que el Estado participe. Hasta que no se reforme este último artículo, se seguirá sin hablar de corresponsabilidad en la gestión de las aguas. Se habla solamente del nivel de gobierno, ¿dónde entra la sociedad en este esquema constitucional?

En una ciudad desordenada, no planeada, se tienen muchas en el país, ¿cómo se garantiza el agua dentro del derecho humano al agua? Porque el suministro se puede dar a través de pipas, de manera discontinua. Entonces acceso al agua parece que hay que ligarlo necesariamente a la prestación del servicio público ¿son dos cosas distintas?

¿Cuál es el problema? que se tienen ciudadanos de primera y de segunda; los que viven en la ciudad y los que viven en la periferia, éstos últimos no tienen buen acceso al suministro del líquido, no están en las mismas condiciones. Principio de igualdad, también es un derecho humano.

¿Por qué no se puede llevar un servicio adecuado, y en ese sentido, qué significa la corresponsabilidad?; ¿qué harán los estados, los municipios y la Federación? Si los estados no tienen competencias directas, claras y explícitas en materia de agua, sí la tienen en otros temas. La cuestión es que como las competencias territoriales y ambientales, pudieran ayudar a incidir en la ejecución del derecho humano al agua.

Como señala la Organización Mundial de la Salud (OMS), el contenido del derecho humano al agua se refleja en los estándares de calidad, libre de microorganismos, sustancias químicas o riesgos de radiación. Aun cuando se habla de acceso al agua, casi ninguno de los organismos municipales de agua, estaría en condiciones de cumplir con estas condiciones. Se tiene que ver si la Norma Técnica de Agua para el Consumo Humano respeta estas condiciones, creo que le faltan algunos parámetros.

La accesibilidad física es muy importante, no puedes hacer más de un kilómetro ida y vuelta para traer el agua, hay gente en el medio rural que hace más.

El acceso a la información está también uno de los requisitos y también tenemos una gran debilidad en ese punto.

La asequibilidad, ¿cuánto se paga por el agua individualmente? Porque si hay un número de 50 litros por día por persona, se multiplica y cuánto le corresponde a cada uno. Ese fue el argumento que hizo válido la Suprema Corte, ahora se debe ver la cantidad de agua que hay. El Estado en su conjunto tiene tres tipos de obligaciones: respetarlo, protegerlo y darle cumplimiento.

¿Protegerlo en qué sentido? Cuando los servicios de agua, redes, acceso a ríos y lagos, son operados o controlados por terceros, el derecho humano al agua no quiere decir que está prohibida la participación social o privada en la gestión del servicio público, en la operación de los servicios públicos. No es ponerlo como “derecho humano al agua contra privatización”, en términos jurídicos no implica eso.

Conceptualmente, el tema de justicia hídrica es muy amplio, pero cuando se quiere operacionalizar jurídicamente, no significa que se privatice, que el derecho humano al agua es opuesto a privatización. No es verdad.

Últimamente se han escrito muchos artículos que hablan de la remunicipalización de los servicios, volver a hacerlos públicos a través del Estado, pero está en condiciones de hacerlo? Algunos van a permitir la participación privada, concesionar parte del servicio público. En Medellín, Boca del Río, Veracruz, es una zona metropolitana importante, habrá participación privada. Lo que le corresponde al Estado es poner un marco claro, las condiciones y los alcances.

Si es privado o social, el reto que se tiene es la gestión social, dar cierta garantía porque cobran por el agua, la suspenden y la cortan el agua. Tenemos un reto en todos los frentes, ahora hay que conjuntarlos. ¿Cuál es uno de los retos jurídicos?, dar una concesión, porque eso señala la Constitución.

Si otra instancia va a entrar en sustitución del municipio, tiene que tener un título, que de seguridad a ambas partes, y en virtud del derecho humano, ¿y a quién le van a reclamar, al municipio, al estado o a la autoridad? Si se tiene un título, las leyes estatales tienen un papel muy importante para dar cumplimiento al derecho humano: se tienen que reformar, se tienen que permear.

¿Qué podemos exigir? Mínimamente el monitoreo, pero ¿se puede restringir el suministro? Sí, siempre y cuando se garantice el derecho humano al agua. Ese sería uno de los cuestionamientos cuando se le restringe por la falta de pago, de acuerdo al marco legal. No se respeta cuando hay medidas regresivas, derogan o suspenden las normas necesarias, una medida regresiva era decir en una iniciativa de ley que tratándose de inundaciones la Federación entra directamente, excepcionalmente, y además se puede limitar el derecho humano al agua. No. Eso no puede ser, es lo primero que tienes que garantizar.

Por lo que respecta al saneamiento, existe una gran discusión. Algunos argumentan que el saneamiento básico no está en la Constitución, no es exigible el saneamiento básico para la recolección, transportación, tratamiento, eliminación

o reutilización de excrementos humanos y la correspondiente promoción de la higiene, el saneamiento básico, el cual tiene ciertas condiciones: disponibilidad, número suficiente de instalaciones, calidad, seguridad desde el punto de vista de la higiene, llegar sin riesgos a las instalaciones y poder utilizarlas durante las 24 horas.

Asequibilidad significa que no te comprometa a la posibilidad de ejercer otros derechos por el saneamiento, la aceptabilidad cultural, que no vaya contra los usos y costumbres de algunas regiones, o contra la intimidad de las personas.

Hay un elemento fuera, y es el de la regulación de servicios, fundamental para poder dar cumplimiento al derecho humano al agua. Es decir, cobrar diferenciadamente, que eso es asequibilidad, diferenciadamente, y lo más apegado a una realidad. Por ejemplo en la Ciudad de México, hay un ejercicio muy cuestionado de cobrar en función de colonias, entonces por colonia van diciendo: esta colonia en promedio tiene un ingreso de tanto y le damos una subvención del 30 por ciento; a aquella le damos del 70; a aquella del cien.

La interpretación que la ONU hace de la Observación 15, señala que el agua no es gratuita. Cuando el Estado Mexicano decide no distribuirla gratuitamente.

Cuando el Estado otorga a terceros (social o empresa privada) la prestación del servicio público, debe establecer mínimas obligaciones, aunque el garante sigue siendo el Municipio y su organismo operador de agua, el Estado de fiscalizar a las empresas el marco normativo de la concesión, tienen que estar muy claros los períodos de revisión.

La entidad federativa y los municipios tienen una función de regulación muy importante. México desde la Reforma Constitucional no ha podido poner un marco regulador a los servicios públicos, esa es una de las grandes carencias y que piden los organismos operadores, quieren un marco regulador que les garantice cierta certidumbre.

En este contexto, ¿qué ha dicho la Corte Interamericana (CI) sobre el derecho humano al agua? Dos cosas importantes: lo liga a los recursos naturales y habla de servicios públicos, no habla de acceso al agua únicamente. En el ámbito internacional, toda la legislación estatal en materia de aguas hace modificaciones.

ECONOMÍA Y DERECHO HUMANO AL AGUA

Lic. Valeria Mendoza

La Economía está en darle el verdadero valor al agua y ésta que sea para todos y todas como derecho humano al agua (DHA); que no sea la economía sólo el dinero, el recabar dinero, sino que sea para infraestructura y que se pueda entregar a los lugares donde no llega. En un momento dado se pensó, qué tendrá que ver el derecho humano al agua con la Economía, ésta es más que precios.

Los números dan una idea de la realidad y esos números el economista los traduce a una unidad homogénea de comparación que es la moneda, pero esto no significa que el número que acompaña sea el precio de mercado de ese bien o de ese servicio. Por ejemplo, el aire puro, la contaminación, nadie paga por acceder a eso el precio es cero, pero todos sabemos que el beneficio que tenemos por respirar aire puro es mayor; mientras mayor sea o mientras mejor sea la calidad del aire, es mayor.

Ese precio que pasó a pesos no vino de los precios de mercado, vino de un análisis, lo más objetivo posible que realiza la Economía de una realidad que se está viviendo.

Si queremos garantizar el DHA se tiene que trabajar en todos los planos, en el físico ambiental cómo hacer efectivamente para

dotarlo, para llevar agua potable en el plano productivo o sociocultural. Cuáles son las costumbres que tiene una población por el hecho de que se entregue agua potable, no le hace modificar sus costumbres.

Muchas veces nos empeñamos en entregarle agua potable a localidades rurales y hacerlo directamente a través de una red terciaria domiciliaria y se le quita el punto de encuentro, el punto social que tienen esas personas en donde a lo mejor ir a lavar la ropa a un piletón común forma parte de un evento social, y el plano político institucional obviamente siempre tiene que contarse con la factibilidad y con la capacidad para poder desarrollar este tipo de proyectos.

Existe un vínculo general en donde para garantizar el derecho universal al agua no es lo mismo que dar agua potable a la población, porque esto termina cuando se realiza el proyecto de inversión.

Garantizar el DHA para siempre y ambientalmente viable, es permitir que la población cuente con el servicio de agua potable en cantidad y en calidad y que sea ambientalmente sustentable, porque muchas veces nos enorgullecemos de que estamos dando cumplimiento al derecho universal al agua y se está garantizando

cuando se cortan cintas de inauguración de proyectos, después no sabemos qué pasó con esos proyectos y luego de cinco años estamos garantizando el acceso al agua de esa misma población que le dimos agua potable; los servicios de saneamiento que estamos brindando son ambientalmente sustentables o estamos sacando la mugre de acá para tirarla allá, porque recolectar los efluentes cloacales y alejarlos no es brindar servicios de saneamiento ambientalmente sustentable.

Si se vuelcan efluentes cloacales con tratamiento primario incluso con tratamiento secundario básicamente con no mucho tiempo de retención se está contaminando un curso de agua, un curso que es agua que va a ser utilizada para riego, agua que puede ser utilizada para fines recreativos.

Ese vínculo general es el que se debe mantener, esa mención sistémica e integral de la realidad y no pensar únicamente en términos económicos cuando se va a diseñar un proyecto, sino pensar políticamente en términos integrales, pensar en el proyecto y su relación con los otros distintos planos.

Cuando se aborda el tema del DHA se deben tener en cuenta todas las disciplinas, entre ellas la Economía como ciencia, de economía en el plano económico-político, y el vínculo particular es que para garantizar este derecho y ambientalmente viable, se deben diseñar con instrumentos económicos y financieros. Se pueden diferenciar los instrumentos económicos de los financieros, porque la Economía es más que finanzas; las finanzas son una

parte de la Economía, éstas se ocupan de ver si con los ingresos se pueden afrontar los egresos, y en algunos casos los instrumentos económicos pueden ser instrumentos financieros, como por ejemplo el cobro de una tarifa, porque va a permitir ingresar dinero, pero es un instrumento económico; el instrumento económico lo que persigue es la asignación eficiente de los recursos.

¿Qué entendemos por asignación eficiente? que no es posible que la sociedad como un todo esté mejor si se realiza otra asignación de recursos, asignación eficiente del agua es el no derroche; si se está estableciendo una tarifa de modo tal que obligue, que concientice, que lleve al no derroche, al uso eficiente del agua, que podamos reasignar y todos vamos a estar mejor.

Cuando en Economía se habla de eficiencia, nos podemos referir a la eficiencia social, no solamente hablamos de eficiencia cuando pensamos en decisiones privadas; podemos estar todos mejor cuando unos pierdan y otros ganen; pero los que pierdan, no pierdan tanto.

Reconocer la diferencia entre precio y valor, nosotros lo que perseguimos es la valoración económica, maximizar el valor, el beneficio económico que tiene una sociedad. Acordar el significado de evaluación económica, privada y social, identificar cuánto cuesta proporcionar acceso al agua potable y saneamiento para un ambientalmente sustentable, y reconocer cuáles de aquellos costos resultan ser más demandantes del fondo de financiamiento, conocer las distintas fuentes de financiamiento para el sector

y reconocer el trabajo interdisciplinario como estrategia necesaria para garantizar el DHA.

En la economía sólo existe la familia y las empresas. Las empresas contratan los factores productivos que se les entregan a las familias y a cambio le pagan por esos servicios; mientras que las empresas les entregan a las familias bienes y servicios, y a cambio éstas pagan por los bienes y servicios. Ese es el flujo circular del ingreso básico en Economía neoclásica.

En Economía Ambiental se reconoce lo bueno de la Economía neoclásica, en el sentido de que hay conceptos instrumentales que en determinadas situaciones funciona excelentemente, pero cuando en ese flujo circular del ingreso se incorpora el plano físico, ambiental, político institucional y sociocultural, esta rama de la Economía puede proponer alternativas para tomar decisiones socialmente eficientes.

Se habla del DHA como un bien social, y que no es una mercancía, entonces es compatible el principio 4 de Dublín, cuando reconoce que el agua en todos sus usos competitivos y el agua potable es competitivo con los demás usos, porque si se canaliza a una población se deja de usar para la irrigación de campos. Entonces, el uso del agua en todos sus usos tiene un valor económico y debe ser reconocido como un bien económico y social. Por lo tanto no está en contraposición con lo que declara el derecho universal al agua, que es el que el agua potable es un bien social, que el acceso a los servicios de agua y saneamiento son bienes sociales.

Reconocer que el agua es un bien económico porque satisface necesidades y porque es escaso, no significa tener una visión simplista: si el agua es un bien económico entonces tiene que ser tratado como un bien económico y bienvenidas las privatizaciones que lo trataron como un bien económico, como una mercancía y entonces comercializamos agua y quien no puede pagar el agua potable pues que no tenga agua potable. No, el agua no es igual a cualquier otro bien económico. Porque los bienes económicos tienen dos características: uno es el principio de rivalidad y otro el principio de exclusión.

El principio de exclusión es aquel que yo puedo excluir, puedo dejar de lado a aquella persona que no paga por tener ese bien o ese servicio, y en ese sentido veamos que el agua en muchos casos cumple con el principio de exclusión. ¿Quién se va a hacer cargo de la provisión y mantenimiento de un bien público? Tiene que hacerlo el Estado, porque nadie de nosotros va a estar motivado, excepto algunos voluntarios, a pasar el tiempo recogiendo la mugre que dejamos porque no rige el principio de exclusión y de rivalidad en el consumo dejamos en la orilla del río.

Distinto es el caso en un espacio recreativo con acceso restringido, como puede ser la alberca de un club, en donde si se paga puede entrar y si no se paga no, pero una vez que se pagué puedo hacer uso de sus instalaciones. En el otro extremo, en donde hay poca exclusión, pero sí hay rivalidad son los bienes de propiedad común, como el caso del agua subterránea, es muy difícil excluir a una persona para hacer uso de esta agua. Se cava el pozo y para

controlarlo se tiene que cobrar el agua que se bombea, pero sí existe rivalidad porque el agua que se bombea para un individuo no es la misma que para otro, pero los niveles de los acuíferos empiezan a variar.

El agua para uso doméstico es la que satisface las necesidades básicas, el agua potable y el saneamiento tienen características de un componente privado en donde hay una apropiación de los beneficios, pero también tienen características de bienes públicos, en donde no hay rivalidad en el consumo por las externalidades que producen.

Cuando una persona tiene acceso al agua potable tiene un componente privado, el hecho de que haya tomado agua implica que hay una mejora en la salud, se apropia de esos beneficios, hay una mejora en la salud de todos los que lo rodean porque si no se enferma disminuye el vector de transmisión de enfermedades de origen hídrico. Eso es lo que se llaman externalidades. Por eso se dice que el agua es un bien económico y un bien social, porque los beneficios que genera la provisión de agua potable y saneamiento excede a los beneficios privados, puros y exclusivos que recibe una persona y nadie puede ser excluido de esa externalidad positiva de esa salud ambiental que se está viviendo por el hecho que ahora se goza de la satisfacción de esas necesidades básicas de agua potable y de saneamiento.

Cuando se habla de agua potable que genera externalidades y del DHA se habla de cantidades que producen externalidades. No podemos asemejar DHA, a tener libre disponibilidad de agua cada vez que se abre la llave para los usos que se quieren,

porque lavar el auto con la manguera conectada a la llave no es DHA, si se quiere lavar el auto con agua de la manguera que sale de la llave, se debe considerar como un bien privado y se debe cobrar exactamente lo que se tiene que cobrar. Se debe diseñar el instrumento económico adecuado para que las decisiones de los consumidores se orienten a un uso eficiente, se garantice la satisfacción de las necesidades básicas y se pague lo que se tiene que pagar.

El componente privado de cualquier bien, la medida en pesos que tiene nuestra satisfacción de necesidades, se puede medir a través de la curva de demanda, la cual indica lo máximo que yo estaría dispuesto a pagar por tener ese bien. La curva de demanda es una medida de los beneficios privados que llamamos el valor que tiene para el individuo el hecho de tener agua potable. ¿Cuánto estoy dispuesto a pagar por el litro de agua para la supervivencia, para recreación, para el lavado de autos? implícitamente está la capacidad de pago.

Esa valoración privada depende del nivel de ingreso, eso quiere decir que el beneficio privado que tiene una persona de bajos ingresos es menor que el beneficio que tiene alguien con mayor capacidad de pago. ¿Quiere decir entonces que se tiene que proveer agua potable a quien tiene beneficios mayores porque tiene mayor capacidad de pago?

Es ahí donde entra el componente del agua potable como bien mixto, en donde sí se deja que el mercado asigne los recursos del servicio de agua potable y saneamiento. El Estado está para otras cosas, para estos bienes y servicios en donde si dejamos

al mercado que opere libremente va a encontrar el equilibrio en un punto como A y nos va a estar cobrando un precio, precio A, por proveernos un servicio que va a tener para ese mercado, para ese empresario que va a proveer del servicio a un determinado costo, porque se ve la diferencia entre el costo para el empresario y el costo como consumidor. Desde el punto de vista de la Economía, cuando se habla de costo para el empresario, el precio que paga el consumidor y el valor que tiene el agua para el individuo, es menor que la demanda social o el valor que tiene para esa sociedad en donde ese individuo forma parte.

Proveer el servicio es gratuito en el sentido de que proveer el servicio no tiene costo. Tiene un costo la provisión del servicio de agua potable y saneamiento y eso es lo que tenemos que diferenciar cuando hablamos de DHA. Una cosa es reconocer que tiene un costo la prestación de servicio, porque eso nos va a llevar a que reconozcamos efectivamente la necesidad de los instrumentos financieros para poder solventar esos costos, y el servicio tiene un valor y eso nos va a llevar a reconocer que es necesario el diseño de instrumentos económicos para poder definir el precio que tiene que cobrar para poder alcanzar ese valor social máximo.

Reconocer la existencia del costo nos lleva a decir si se necesitan de instrumentos financieros porque cuesta producir y brindar el servicio de agua potable. No es gratuito para quien lo suministrar, sea el Estado, el municipio o una cooperativa, se necesitan instrumentos financieros. Cuando estos instrumentos se traducen en instrumentos económicos, pueden dar

origen a los subsidios. El subsidio es el diseño de un instrumento económico que motiva a que algunas comunidades puedan tener agua potable porque no tienen que pagar por ello, y otras comunidades por el contrario que no están subsidiadas están financiando el flujo de ingreso necesario para brindar el servicio.

Se debe tener cuidado cuando se diseñan los instrumentos económicos para no subsidiar el derroche, porque cuando se subsidia y no hay un control sobre lo que efectivamente se está haciendo, quien tiene el subsidio no se toma el trabajo de cerrar la llave del agua. Entonces, estamos permitiendo satisfacer necesidades básicas, pero también estamos permitiendo el derroche y que otras comunidades no tengan el acceso al agua.

Cuando se diseñan proyectos de agua potable y saneamiento se necesita hacer una evaluación de dichos proyectos, de modo tal que se garantice que se están tomando las mejores decisiones y que se va a asignar eficientemente los recursos. Es necesario evaluar para evitar que buenos proyectos sean rechazados e impedir la realización de malos proyectos. Planteemos correctamente el objetivo y no acotarlo tanto de modo tal que la alternativa sea una sola.

Para determinar cuáles son las variables que constituyen una fuente de riesgo y análisis de sensibilidad, es necesario evaluar el proyecto para ver dónde se tiene que prestar más atención, cuál es el punto que se tiene que monitorear. Si se está diseñando un proyecto que tiene un costo para satisfacer esta población de hoy que va a tener un crecimiento a una

tasa anual del 10%, qué pasa si por una cuestión de migración de población rural a urbana resulta que la tasa de crecimiento se transforma en el 5% en lugar del 10,5, o al contrario, conurbano de grandes ciudades en donde la tasa de crecimiento está muchas veces en forma exponencial y desordenada.

Si se tiene una capacidad ociosa importante, significa costo de oportunidad, recursos, no solamente dinero, recursos que se coloquen en el proyecto, por ello hay que jerarquizar, no solamente dentro del mismo sector, que puede ser agua potable de saneamiento, sino incluso dentro de sectores distintos aplicados a la misma localidad.

La evaluación de proyectos nos permite comparar y jerarquizar proyectos, incluso de distintos sectores. Porque permite valorar los costos y los beneficios, y los beneficios, no únicamente el dinero que entra en el bolsillo, porque cuando hablamos de estos bienes sociales, no nos referimos a la evaluación privada de proyectos, estamos hablando de evaluación social. No importa quién se beneficia, lo importante es cuánto nos beneficiamos todos. Por eso decimos que la provisión la tiene que realizar el Estado.

Provisión del Estado significa que éste tiene que estar presente, pero eso no significa que la producción la tenga que realizar y que todas las empresas deban de ser empresas públicas. Las experiencias de privatizaciones en Latinoamérica estuvieron muy de moda en la década de los 90 e hizo estragos en los servicios de agua y saneamiento.

¿Qué son los costos o cuáles son los costos que se deben considerar cuando se habla de su valor actual? Son los costos del ciclo de vida del proyecto.

Cuando se hace la evaluación del proyecto, cuando se costea no nos centramos únicamente en los costos de inversión inicial. No es lo mismo inaugurar el servicio de agua potable y saneamiento para una determinada comunidad, que proveer el servicio para siempre y ambientalmente sustentable. Entonces, consideremos todos esos costos para poder planificar el gasto, para desarrollar y sostener los servicios y no tener sorpresas.

Es importante conocer también los costos que sean visibles y transparentes, para propiciar procesos de gobernanza a todo nivel, que conozcamos en qué se está gastando por lo que estamos pagando, cuál es la calidad del servicio que se tiene, tener indicadores de cuánto cuesta el servicio en otros lados, para poder ejercer nuestra participación ciudadana y exigir lo que necesitamos.

Prestémosle atención a instrumentos financieros, que son los que permiten financiar los proyectos que garanticen el acceso al agua y al saneamiento.

Pasamos a la parte financiera. ¿Por qué es difícil financiar los proyectos? Porque al inicio tienen concentrado un alto nivel de gasto y luego los gastos son menores, porque los niveles de ingreso se tienen en un futuro, porque existe un escaso valor de recuperación de la inversión.

Nada es gratuito, no es un regalo tener el servicio de agua potable y si no lo

financiamos a través del pago directo lo vamos a financiar de algún modo que van a ser los impuestos. ¿Qué alternativas existen para el financiamiento? Hay varias, la primera que es un instrumento económico y financiero, que son los cargos por uso y servicios del agua, partidas presupuestarias gubernamentales, intermediarios financieros y bancos de desarrollo, entidades y asociaciones filantrópicas sin fines de lucro, préstamos comerciales, bono y capital privado.

Se debe tener cuidado cuando se trabajan con organismos internacionales de financiamiento porque hay puntos a favor que brindan una asesoría imparcial, pueden gestionar asistencia técnica, desarrollar capacidades e incluso por el sólo hecho de que uno ya accedió a un préstamo internacional eso le da el prestigio y puede conseguir co-financiamiento.

Los conflictos políticos internos y cuando se habla de instituciones internacionales se deben cumplir ciertos requisitos, calificar, categorizar. ¿Qué alternativas existen?, pueden ser los micro emprendimientos que fortalezcan sus capacidades, en donde todos son solidariamente responsables y hay una cierta obligación hacia el pago de la cuota que me corresponde, porque lo que se está devolviendo, después va a volver en beneficio para la propia comunidad.

Para garantizar el DHA desde la Economía, se requiere una política activa de tarifas que genere un flujo adecuado de dinero y que esté ajustada por la inflación, es la mejor base para la sostenibilidad financiera de largo plazo y es necesaria como base para traer préstamos y equidad. Política

activa de tarifas, es decir, política de instrumentos económicos, lo cual no es exactamente que todos tengan que pagar un precio por el agua, se puede diseñar una política activa de tarifas de modo que se genere algún tipo de subsidios teniendo en cuenta el, subsidio de hasta 50 o 100 metros cúbicos por vivienda, por habitante se tienen que fijar.

Dentro de lo que es consumo eficiente se contempla no solamente la satisfacción de la necesidad del ser humano, sino también un riego eficiente. Se está empezando a trabajar el tema de riesgo o rehúso de fuentes tratadas, pero todavía se riega con agua potable.

En años recientes la ayuda internacional ha ido declinando debido en parte a las malas experiencias obtenidas y a la pobre gobernabilidad del sector, además el financiamiento a través de instituciones financieras internacionales, exige cumplir con ciertos requisitos muchas veces inalcanzable para países en vías de desarrollo. Las privatizaciones, los riegos políticos y de la regulación, son problemas adicionales.

El desarrollo de mercados locales de capital es crucial para el financiamiento de agua en el largo plazo. En años recientes se han manifestado importantes avances en inversiones para los recursos hídricos y para garantizar el acceso al agua potable como fuente de financiamiento, tales como microcréditos y fondos rotatorios. También hay que fortalecer y alentar la cooperación entre pequeñas municipalidades y pequeñas empresas del servicio fomentar el desarrollo de los microcréditos.



Lic. Valeria Mendoza

Licenciada en economía, con estudios de posgrado en Recursos Hídricos y Ambientales y en Educación. Especialista en economía ambiental; evaluación de proyectos y educación a distancia. Investigadora en el Centro de Economía Legislación y Administración del Agua del Instituto Nacional del Agua (INA) de Argentina, secretaria ejecutiva de la Red Argentina de Capacitación y Fortalecimiento en Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (Arg Cap-Net). Recientemente ha participado en proyectos sobre valor del agua para uso recreativo y evaluación del impacto ambiental en acuíferos, contaminación producida por actividades de saneamiento y disposición de efluentes.

SISTEMAS DE RIEGO Y DERECHOS DE AGUA

Dra. Jacinta Palerm Viqueira

En la época colonial las concesiones de agua para riego y otras recibían el nombre de “mercedes de aguas” y se daban a lo pueblos de indios y españoles, a la propiedad privada, por ejemplo a las haciendas y eran a perpetuidad. También se adquieren derechos por prescripción, por el hecho de usar el agua, y se da también reconocimiento de derechos, desde tiempos de la gentilidad, tiempos prehispánicos.

En el México colonial no parece haber instituciones para manejar todo un sistema de agua, lo que había eran acuerdos o negociaciones, o en el caso de intervención de la autoridad, de la audiencia, algo que se llama “un documento” o un “un repartimiento”, era básicamente un cuadro de distribución del agua, donde cada quien hacía caso de ese repartimiento; y cada pueblo o cada hacienda mandaba a la caja repartidora a vigilar que entrara bien su agua.

Se han encontrado sólo dos casos de repartimientos, donde se menciona la contratación de guardias del agua, a los que se les paga y usan armas ofensivas y defensivas.

En el Siglo XIX, ya con la Independencia, hay una continuidad de la Legislación

Colonial; es decir, las aguas siguen siendo públicas, las aguas de los ríos. Hay legislación de aguas de los estados. Una de las primeras legislaciones sobre aguas en las Américas, es la del estado de Sonora en 1843.

En la Época de Porfirio Díaz con la ley sobre vías generales de comunicación, hay algunas aguas que pasan al nivel federal: los ríos navegables que pasan por varios estados. Desde ese momento tenemos aguas de jurisdicción federal, aguas de jurisdicción de los estados y aguas privadas. Todas las aguas de libre alumbramiento son privadas. Las aguas de manantiales tienen un carácter semiprivado, donde nace el terreno, pero si hay usuarios aguas abajo adquieren derechos. Lo interesante está en la reglamentación sobre manantiales, en uno de los primeros códigos civiles de las Américas es el de Oaxaca.

En el siglo XIX, con la Ley Lerdo, hay un cambio muy importante, y es que los pueblos ya no son sujetos de recibir o que se les otorgue una concesión de agua para riego, debido a que se prohíbe que las corporaciones tengan propiedades. En el curso de ese siglo, las concesiones se dan a perpetuidad y también se adquieren derechos por prescripción,

por el mero uso del agua. En ese siglo no había instituciones, encontramos una situación similar en la Colonia, donde había acuerdos notarizados a veces entre pueblos, ciudades o haciendas, sobre la distribución del agua. Cada comunidad estaba organizada, tenía su juez de agua o algún encargado.

En 1915, con lo que se llama la Ley Agraria Preconstitucional, se da un reconocimiento de los pueblos o de los ejidos, y la posibilidad de que el pueblo recibiera agua como comunidad corporada; es decir, se regresa a la forma previa a la “Ley Lerdo”, en donde los pueblos son sujetos de recibir concesiones de aguas para riego que toma varias formas la dotación en tierra para riego, que entonces la merced o concesión tuviese el anterior propietario pasa al ejido o hay nuevas dotaciones de aguas: dotación es el nombre que se da en la Legislación Agraria a las concesiones.

En todo el curso del Siglo XX hay una ampliación de lo que se consideran aguas de jurisdicción federal, las aguas de jurisdicción de los estados se van reduciendo cada vez más y se van ampliando las de jurisdicción federal. Tenía que hacerse una declaratoria que se publicaba en el Diario Oficial, diciendo: “este río es de jurisdicción federal”.

A principios del Siglo XX se tenían como cuatro o cinco leyes de aguas distintas, con sus reglamentos, no muy distintas unas de otras, por lo menos en el sector de agua de riego no hay grandes diferencias. En 1972 se incluye en el Artículo 135 que las concesiones a particulares serán a tiempo determinado, no mayor a 50 años. Sin

embargo, las aguas para los ejidos, para el sector social siguen siendo a perpetuidad, son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. Se señala que son concesionarios, aunque se le dé el nombre de dotación. Se adquieren derechos por prescripción en buena parte de ese siglo.

Comparandolo con otros lugares, en la ley chilena, se señala que “ya no se podrán adquirir derechos por prescripción”. Sin embargo, todos los que ya venían usando el agua han adquirido esos derechos.

En México hubo un cambio, al eliminar la prescripción y hacer las concesiones a tiempo determinado, en otros lugares se da un tratamiento distinto a derechos históricos y a nuevos derechos. En México cambió la ley abruptamente y no hay ningún reconocimiento de derechos antiguos.

En cuanto a Instituciones en el sector agua, desde el siglo XV tenemos que el ejido y la comunidad agraria pueden administrar sus aguas, por lo menos lo que corresponde a su distribución al interior del ejido, sólo la Secretaría de la Reforma Agraria podía tener alguna injerencia. La Secretaría de Recursos Hidráulicos, no podía decir nada sobre la distribución del agua al interior del ejido.

Otra área de reglamentación o de creación de instituciones se da en el Porfiriato, llamada “reglamentación de corrientes”, ahora es la reglamentación de cuencas.

A principios del siglo XX las leyes de aguas establecían que las Juntas estarían a cargo de implementar esa reglamentación, la cual podría abarcar parte de un sistema

de riego o un tramo de río, en el Porfiriato sólo eran tramos de río. Con la Reforma Agraria a veces son parte de un sistema de riego. Cabe señalar que la reglamentación de Juntas de Aguas perfeccionaba concesiones, era gente que estaba haciendo uso del agua por prescripción, por usos y costumbres, según la Ley de Aguas, se perfeccionaban sus concesiones.

En cuanto a instituciones, a partir de 1972 aparecen, además de las Juntas de Aguas y los ejidos, se conforman las Urderales con grupos de ejidatarios y sustituyen a la organización ejidal para poner a un comité directivo, en otros casos sustituyen a las Juntas de Aguas. ¿Por qué en unos sitios, como en Puebla, se sustituyen a los ejidos y en otros sitios, como en el estado de México se sustituyen a las Juntas de Aguas? Si se sacan las aguas del sector ejidal y las pasan a una Urderal, se pasa de Reforma Agraria a Recursos Hidráulicos, y no se sabe qué pase con la concesión, se contradicen las políticas y la legislación. Los distritos de riego existen a partir de la Ley de Irrigación de 1926. En los años 30's y 40's hubo una política de entrega de distritos.

En el 1992 se vuelve con la caducidad de las concesiones, tanto del sector privado como del sector social, y paralelamente se inicia un registro de derechos de aguas. El registro consiste en no ir y registrar tu título, sino que se da un nuevo título con nuevo volumen de agua y a tiempo, que caduca en ocho, 10 o 15 años. En el proceso inicial, se dice "este título es para el módulo", pero su dotación de aguas del ejido sigue igual. El nuevo título se da al distrito de riego. Antes los distritos o tenían título, tenían título o concesión los ejidos, los propietarios privados.

Le pueden dar título a la unidad de riego y en 1992 se crean nuevas unidades de riego, y al mismo tiempo se les otorgan títulos de concesión. Esas unidades de riego pueden conjuntar diversos usuarios que antes tenían su título como ejidos o propietarios privados, no como Unidad de Riego, Urderal o Junta de Aguas. El registro se inicia mediante trámite directo de los regantes, no se recurre a los archivos existentes, ni de dotaciones, concesiones, reglamentaciones o Urderales. En México hay seis millones de hectáreas de riego, con un promedio de cinco hectáreas por usuario. Se entregan a módulos de riego y no a distritos, y se entregan títulos a ejidos que no están en distritos o en unidades de riego, lo cual también es raro.

La caducidad de la concesión va junto con la posibilidad de compraventa de derechos. Esto en términos de lógica de políticas es contradictorio, porque o le das al Estado la capacidad de administrar o se le da al mercado. Se está haciendo una combinación bizarra entre mercado con Estado; se tiene un título de concesión que se vende en 10 años, ¿cómo fijas el precio? Porque cuando es propiedad privada ahí se tiene el agua, se compra y se vende, ¿pero cómo fijar el precio de un título de concesión con una duración diferenciada? La gente poderosa o donde hay muchos usuarios van a poder defenderse; si eres una sola persona no te la van a renovar y háganle como quieran.

Existe un decreto de Peña Nieto, el cual se extendía el plazo para renovar concesiones, porque había 70 mil que no habían renovado.

Dra. Jacinta Palerm Viqueira

Licenciada en Antropología por la Universidad Iberoamericana, maestra y doctora en Geografía Humana por la Université de Toulouse Le Mirail, Francia. Profesora e investigadora en el Colegio de Postgraduados, es especialista en Estudios del Desarrollo Rural en las áreas de estudios campesinos, estructura agraria, políticas, extensión, población, estrategias e innovación tecnológica. Cuenta con múltiples publicaciones, fungiendo como editora, autora de libros, capítulos de libro, artículos científicos, reseñas, informes técnicos y audiovisuales, ponente y conferencista en congresos nacionales e internacionales. Ha dirigido tesis de licenciatura, maestría y doctorado siendo también asesora y sinodal. Actualmente coordina el proyecto: Las Instituciones para el Gobierno del Agua: El caso de las organizaciones autogestivas no burocráticas.



CULTURA DEL AGUA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Dr. Javier Martínez Gil

Crear una nueva cultura del agua que trata de dar una visión humanística de lo que es la vida y el agua. Si somos capaces de ver un río desde dentro, lo vemos todo de manera diferente. Los ríos son nuestro espejo, su degradación, su merma y privatización es el reflejo en versión ideológica de lo que estamos haciendo con todo, incluido el propio ser humano. Los retazos que van quedando de los ríos de antaño son patrimonio de todos, en especial de las generaciones venideras, siendo lo que ahora son: ríos.

El tema del agua, la creación de una sociedad nueva, basada en valores de la que emerja un ser humano nuevo también con otros valores y al revés, un ser humano nuevo para que pueda emerger una sociedad donde se retroalimenta.

Los problemas que tiene España los ha generado la apetencia desmesurada por el agua, porque llegó un momento en que se hicieron muchas obras hidráulicas, desde que cayó el imperio, con la caída de Cuba, España se generó una crisis profunda de identidad, y lleva dos siglos también de malos gobiernos, de monarquías.

Surgió un movimiento, llamado “Regeneración”, surgieron intelectuales

como Joaquín Costa, que a él se le debe el término a nivel mundial de política hidráulica. El país padecía hambruna, había miseria, una manera de rescatarlo de esa miseria era generar regadíos, pero falta el agua para operar el milagro y el agua estaba en el sistema montañoso, era fundamental retener esas aguas, crear embalses y canales y generar riqueza para que la gente pudiera simplemente vivir.

Se pensó que la redención pudiera venir a través de la política hidráulica, entendía captar el agua, tenía interés nacional y esas obras tenía que hacerlas el Estado. En 1985 se realizó una nueva Ley de Aguas que como todas las leyes tiene su retórica, en el fondo lo que perseguía era poner orden, había una guerra de intereses, de repartirse lo que quedaba y que las obras las seguía haciendo el Estado. La Ley empezaba con seis palabras que habían impactado nada más al leerlas: el agua es un recurso escaso.

Hablar del agua en términos de recurso, la ley tiene que decir que es un bien natural, singular, como recurso es limitado, escaso. La ley traía como novedad la planificación hidrológica, decía que iba a poner orden a todo el problema que había entonces, pero tardó ocho años

en hacerse la planificación, que fue lo que se llamó el anteproyecto y el plan hidrológico, de ahí viene toda la historia y luego la nueva cultura del agua. El plan hidrológico nacional contemplaba 200 nuevos grandes embalses y una política de conexión de todas las cuencas hidrológicas entre sí en sentido bidireccional. Cuando se anuncia también por procedimiento de urgencia, se llenó un embalse grande, de 900 kilómetros cúbicos, que inundaba un valle precioso y nueve municipios. Aquello generó un movimiento en contra en época de la dictadura. La democracia no es el interés de la mayoría ni es la definición de la mayoría, son mayorías políticas pero cuál es su nivel de representatividad.

Por qué se llama cultura cuando hay un tipo de relación entre las personas y las cosas o el ambiente, o entre las personas en las que juegan ya unos valores, y luego se está en unas jerarquías y de ahí nace una ética, esa ética es la que conduce a todo. Hoy hay una ética, hay una cultura del respeto a las obras del pasado, a las catedrales, a monumentos, porque aparte de una ética colectiva es el respeto a los valores.

Se creyó que de una cultura del agua se podría llegar a establecer espacios protegidos, que su destino es ser ríos, para la belleza, el bienestar, la identidad de los territorios y porque los ríos son parte consustancial de los territorios, son su esencia. Se creó esta cultura para rescatar una forma de convivencia y de respeto entre nosotros, ya que el agua era algo muy especial. El agua emocionalmente ha significado mucho en nuestras culturas, en todas las

culturas del mundo y ha significado tanto no por ser tratado ahora como un simple recurso, como el petróleo, como el carbón, merece un respeto.

El problema de respeto se llega porque la parte de agua es un recurso, es un bien que se necesita para los sistemas productivos, para la forma de confort, eso es innegable, el problema es establecer el equilibrio hasta dónde, porque la apetencia por eso se le llama progreso, desarrollo económico no tiene límites de satisfacción.

Todo eso es el holocausto en el que estamos metidos y el agua como recurso es tremendamente singular, porque de entrada es un recurso renovable, el agua es la que es y siempre es la misma, se agota como el petróleo, como el carbón, es reciclable, es reutilizable, es almacenable, es transportable por gravedad, es depurable a nivel industrial, es potabilizable, de cualquier agua SE hace agua potable. El agua también es desanilizable, pero lleva un costo energético, el mar es el gran recurso que tenemos, es la gran reserva, pero que ha llevado un costo energético, el agua del mar es una sustancia que en estado bruto tiene 35 gramos de impureza por kilo.

Entonces, hay que admitir que el progreso no está hecho para el bienestar humano, sino que está hecho para la idea del negocio, del poder, del dinero y esto ocurre con el agua y con todo. El agua es sustentable, estamos tirando agua, esos 100 litros que habla la UNESCO, se puede vivir con muchísimo menos, pero hay que reutilizarla y establecer normativas

en la construcción de viviendas para que se pueda aprovechar toda y el agua de ingesta no puede ser despotabilizadora, tiene que ser la que te garantiza de verdad es agua desanizable por ósmosis, y en los bloques se puede ver porque hay plantas ya desanizables a nivel familiar, puede haber una planta desaladora o de ósmosis, y esa es agua dirigida a todas las viviendas por un tubo de acero inoxidable y en cada vivienda una llave para el agua de ingesta.

El pensamiento de la nueva cultura del agua sobre el valor que ha influido en la realidad española es muy poco, pero el cambio es así, no hay una fórmula mágica para los problemas sociales y más de este orden cultural es el tiempo, pero es una perseverancia, es un proceso que lleva tiempo y no se puede decir que se haya fracasado porque de momento no se tenga el éxito. La nueva cultura del agua reclama es la libertad de expresión de los funcionarios, los técnicos, pero la versión de los técnicos que llevan ahí toda la vida y no la del político que acaba de llegar es esa la versión que interesa.

Los problemas del agua en España, son diferentes a los de México, no existe el problema de la calidad, de las aguas, teóricamente son potables, no existe problema de restricciones, todo mundo tiene agua, el costo económico no representa nada, en el ingreso de una familia normal es muy poco y lo ven normativas que el que no puede pagar pues hace un informe al ayuntamiento, éste investiga y entiende que tú no tienes medios, pero te puede cortar el agua, entonces mientras tu situación dure así tú no pagas el agua, a nadie se

le corta, existe un derecho fundamental. Entonces, las generaciones que nacen no tienen la percepción de haber perdido nada, porque no lo han conocido.

La formación que le dan al niño es a través del lenguaje y le damos un bien escaso, el agua se pierde en el mar, hay gente que la necesita, el agua está mal repartida, hay gente que le sobra y gente que se muere de sed, el agua es futuro. Habrá guerras en el siglo XXI, eso no está en el sistema educativo.

España, en los libros de educación primaria, cuando hablan del ciclo hidrológico, hay siempre una cuenca, las montañas, la lluvia, el río, el mar, la evaporación, los acuíferos, pero sistemáticamente en todos aparece una presa como elemento natural, los canales, los regadíos, la electricidad, el agua llega un poco gris a las ciudades pero sale con los depuradores. Y esa es la idea del niño, que eso es el progreso y que el agua genera todo eso, y es una manipulación, estamos feroces de pensamiento y de la sensibilidad del niño. En el sistema de progreso, no hay medida, las medidas son de los que están contra el progreso.

La participación se ha puesto de moda a nivel mundial, bastante responsabilidad tiene la propia Unión Europea, esencialmente en los países de larga tradición democrática son los que surge la idea de la participación ciudadana. Pero por qué participación ciudadana en proyectos conflictivos, justamente porque hay una crisis de falta de credibilidad en el sistema representativo de la gente que se ha elegido. Es fácil

verbalizar, la participación suena muy bien, pero es muy complejo implementar todo esto, cómo se implementa la participación, quién participa, quién opina, cómo se presenta el problema ante la sociedad, quién lo presenta?

España es preceptiva, como miembro de la Unión Europea la participación en los procesos conflictivos de las políticas hidráulicas, en todos los planos hay que hacer un proceso participativo.

Cualquier plan de cuenca tiene que estar sometido a un proceso, primero de consulta ciudadana y de participación, y se ha reunido por sectores, los productivos, los de la construcción, los hidroeléctricos, los regantes y los abastecedores. El proceso participativo ha durado casi dos años, al final no ha resuelto nada porque en España las grandes obras hidráulicas, justificadas por otras razones siguen vigentes.

Hay toda una corrupción y hay una imagen que se ha dado como un país participativo, por ejemplo la Cuenca del Ebro, se ha consultado alrededor de 3,000 personas, pero dónde está el límite y qué sentido tiene todo eso. En el tema de la participación, en el fondo solamente se está reflejando la falta absoluta de credibilidad que se tiene en el sistema representativo político.

Y eso a nos conduce a crear comisiones de participación. ¿Y quién participa en las comisiones, quién actúa en esas comisiones? La gente que tiene vocación de servicio o simplemente de figurar y al final las comisiones entran en crisis también y se crean comisiones de

seguimiento de las comisiones. Y al final van a un estado policial. Hay que ir al fondo del problema que es la desconfianza en los políticos, en sistemas financieros, en todo. Hay un problema grandísimo de desconfianza.

¿Cómo se rescata todo eso, cómo se ha generado confianza? No hay fórmula mágica, pero sí hay que educar a los niños, los cuales tienen más conocimiento del que sabemos nosotros de lo que está pasando en la sociedad: hablar de corrupción, de ríos que han desaparecido y que nunca van a conocer, del valor de la belleza, el respeto, esos son valores fundamentales.

Lo del agua se puede explicar pero no cómo se está haciendo ahora, que el agua es el futuro y eso es lo que el niño entiende, y no se puede perder en el mar. Entonces, hay que hacer un valor de rescate. Tiene que haber un compromiso dentro de la libertad que tienen los maestros, pero también quién educa al educador, porque a lo mejor no transmite desde el corazón, y los niños no son tontos y se dan cuenta cuando estás jugando con algo o cuando se te está saliendo el corazón y eso es lo que deja huella.

¿Cómo rescatamos esa educación, cómo explicamos al ciudadano para que pueda participar en los procesos de trasfondo? a través de los medios, pero los medios son una herramienta del poder, empiezas por la televisión que es el elemento “espiritual” con el que nos movemos todos los días. El cambio no va a venir desde arriba. El poder político es un títere del sistema económico, porque

quien tiene las manos de las marionetas es el poder económico, la globalización y el sistema financiero.

Si no sirve ver nada desde arriba hay que hacer la revolución desde abajo, pero eso es muy lento, cada uno por su propia revolución personal, tienes que comportarte como tú quieres que se comportara la sociedad. Esa revolución desde abajo dice lo que hay que predicar, que no hay que precipitarse y no hay que desanimarse porque es un proceso de formación que se va a imponer, porque no hay otro remedio de una sociedad nueva, de un individuo nuevo, hay que rescatar el valor de las emociones.

Eso es en lo que tenemos que creer, esto hay que cambiarlo, porque o lo necesitamos o nos autodestruimos, cuando nos estamos autodestruyendo, mermando potenciales que hay en



nosotros o somos suficientemente inteligentes para reaccionar. El trasfondo del problema no es el agua, el agua es la herramienta que tenemos para comprender lo que está pasando con el agua y con todo.

En la educación hay que educar a los niños que la ostentación es por lo menos de mal gusto, no se puede ostentar, no se puede humillar a nadie con la ostentación, eso va en contra de nosotros mismos y al niño no le puedes educar la bondad, la fraternidad, la sensibilidad, porque el sistema lo que está educando son niños guerreros para el mundo competitivo, para excluir.

El agua nos lleva a entender todo esto que está pasando, por la comprensión de la belleza y cómo no estamos entendiendo, con más facilidad se está autodestruyendo, se está autoinmolando y no nos damos cuenta.

Dr. Javier Martínez Gil

Doctor en Hidrología por La Sorbona y doctor en Ciencias Geológicas por la Universidad de Barcelona, además de contar con tres años de experiencia profesional en la Dirección General de Obras Hidráulicas. Desde 1980 se desempeñó como catedrático de Hidrogeología en la Universidad de Zaragoza. En 1971 fue Premio Nacional de Investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y recibió el Premio 'Ramón Pignatelli' a los mejores trabajos periodísticos sobre el agua. Entre 1972 y 1979 fue catedrático de Hidrogeología y Geodinámica Externa en la Universidad de Salamanca. Es conocido por sus estudios de la hidrología del Ebro y de las políticas del agua en España, así como de los grandes conflictos del agua.

CERTIFICACIÓN DE ESPACIOS DE CULTURA DEL AGUA

Lic. Carla B. Grieger Escudero

México se encuentra ubicado geográficamente, a la misma latitud y altitud que el Desierto del Sahara y el Desierto Árabe. Esto quiere decir que la región norte es más árida que la región suroeste. La mayor cantidad de lluvia que se tiene anualmente ocurre en cuatro meses del año, de junio a septiembre. Esto nos da un referente de que la problemática del agua, principalmente en cuanto aspectos climáticos, se divide en dos partes: la parte norte y la parte centro y sur.

Otra problemática es la sobrepoblación. En los últimos 50 años se ha incrementado la población, se ha cuadruplicado, de 26 millones a 118 millones, en función de ello también ha incrementado la demanda de agua.

En la década de los 50 se tenía una cantidad de agua por habitante al año de 18 mil metros cúbicos. Actualmente, según estadísticas del agua, estamos en 3,982 metros cúbicos de agua por habitante al año, la tendencia indica que cada vez tenemos menos disponibilidad de agua.

La Conagua administra el recurso por regiones administrativas, en cada región la problemática en cuanto a disponibilidad es muy diferente. La parte

norte, la parte centro y la parte sur tienen diferentes condiciones de disponibilidad, independientemente de condiciones de calidad del agua, contaminación y acceso. El tema de la disponibilidad en cada región varía mucho. Por ejemplo, en la zona de Valle de México, se tiene la disponibilidad más baja, que es de 152 metros cúbicos de agua por habitante al año. En contraste con la región de la frontera sur, que tiene 6,340 metros cúbicos por habitante al año, es una diferencia enorme.

En la zona norte y centro del país se concentra el 32% de la disponibilidad de agua, también se encuentra la mayor cantidad de población y se genera el 79% del producto interno bruto (PIB). En la zona sur es donde se tiene más agua, cuenta con el 68% de disponibilidad de agua, ahí vive el 23% de la población y se genera el 21% por del PIB. Es un contraste enorme en cuanto a la problemática que se tiene en cuestiones sociales y económicas.

El uso agrícola, ocupa la mayor cantidad de agua, el 66.6 %; 14.5 % es para abastecimiento público; el 8.9% para la industria que se autoabastece y la generación de energía hidroeléctrica.

México se cuenta con 653 acuíferos, de los cuales 106 se encuentran

sobreexplotados. Esto es en función de la recarga y extracción que tienen los acuíferos, principalmente se extrae el agua de fuentes superficiales 73%, pero también hay una parte importante que se extrae de los acuíferos. Otra problemática es la contaminación del agua, el 34% de los ríos del país se encuentran contaminados.

La cultura del agua la aborda la Conagua a través de un programa federalizado a nivel nacional. Tiene sus orígenes en los años 90, a partir de fuertes brotes de cólera que hubo en el país, hubo una problemática de salud pública y por instrucciones del presidente se instruye para que se cree el Programa Agua Limpia, con un componente particular, el de cultura del agua. Este componente tenía la función de promover prácticas de higiene en el ámbito rural. Para ello se realizaron prácticas escolares comunitarias, pintura de bardas y apertura de Espacios de Cultura del Agua (ECA).

Posteriormente, en el 2007 se crea el Programa Cultura del Agua, con el objetivo de conservar y promover acciones educativas y culturales, en coordinación con las entidades federativas a partir de cuatro fases: apertura y fortalecimiento de ECA, formación de competencias, eventos y material didáctico. En esos componentes se invierten los recursos desde la Federación y los gobiernos estatales. Pero quienes realmente hacen el trabajo con la población son los ECA.

El ECA es un centro, instrumentado para brindar información relacionada con el agua, como estrategia local de la entidad, al contar con una estructura de formación

de competencias para el responsable del ECA, para abordar la problemática que tenga frente a la población, acompañado de eventos, que son acciones enfocadas a brindar información a la población.

El programa opera de la siguiente manera: el Gobierno Federal a través de la Conagua y sus respectivas representaciones, los Organismos de Cuenca y las Direcciones Locales, de la mano con los gobiernos de las entidades federativas, formulan programas anuales para canalizar recursos dirigidos a los municipios que operan a través de los ECA, para que atiendan a la población, a través de pláticas escolares, comunitarias, eventos, exposiciones, talleres y material didáctico.

Todo esto se rige bajo la Ley de Aguas Nacionales, la cual en su artículo 90 establece que la Comisión Nacional del Agua tiene la atribución de promover en el ámbito nacional el uso eficiente del agua y su conservación con todas las fases del ciclo hidrológico e impulsar el desarrollo de una Cultura del Agua que considere a este elemento como recurso vital, escaso y de valor económico, social y ambiental, y que contribuya a lograr la gestión integrada de los recursos hídricos.

Adicionalmente, el actual Programa Nacional Hídrico señala en la estrategia 4.1 y línea de acción 4.1.1., que se tiene que fomentar la educación y el conocimiento hídrico a la población, para contribuir a la formación de una cultura del agua y fomentar la comprensión del ciclo hidrológico, ocurrencia y disponibilidad del agua.

La Conagua lleva el registro de los ECA, de acuerdo al último censo del 2012 existían 1,655 espacios, de los cuales el 50% dependían de presidencias municipales; 41% de organismos operadores y una pequeña cantidad en museos, parques, escuelas, fábricas o empresas.

Con base en estudios que han realizado, tanto la Conagua como el IMTA y el CECADESU, se han identificado los siguientes problemas:

- Los ECA no cuentan con cuadros calificados para formular e implementar estrategias de cultura del agua, debido a la ausencia de perfiles definidos y salarios bajos, así como condiciones laborales desfavorables. Lo anterior contribuye a la falta de continuidad y escasa consolidación de acciones.
- En los ECA no existen programas de formación, capacitación o actualización de promotores. Lo ideal es contar con un diagnóstico y seguimiento de los promotores para orientar mejor el programa.
- Los recursos financieros de los ECA son escasos y no necesariamente se canalizan en necesidades prioritarias. Es un problema latente, pero también es un área de oportunidad.
- La mayoría de los ECA no se fundamentan en un marco teórico-metodológico ni se alinean a un programa local o estatal.
- Cada ECA lleva a cabo acciones educativas conforme a sus propios criterios. La calidad de sus acciones está en función de la calificación del personal responsable de la planeación y operación.
- El diseño de estrategias y actividades no se sustenta en el análisis de

corrientes pedagógicas ni de comunicación.

- Las actividades se dirigen principalmente a aspectos informativos y recreativos y menos a formativos.
- No se consideran estrategias de evaluación y seguimiento de los programas educativos.
- La evaluación se realiza en función del número de participantes y no de las competencias que buscan fomentar.

Existe la necesidad de coordinación entre todos los actores involucrados, Gobierno Federal; Conagua; comisiones estatales del agua; municipios; organismos operadores de agua, sociedad, empresas, comercios, escuelas, comunidades rurales, medios de comunicación, que a su vez se refleja en usos, para los diferentes fines, tanto de servicios, comercio, urbano, rural, pecuario, acuícola, industrial y agroindustrial, entre otros.

Con una nueva visión de cultura hídrica, basada en el enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos, surge una iniciativa de la Conagua; el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (MTA); la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANEAS) y la Asociación Nacional de Nueva Cultura del Agua (ANNCA) para unir esfuerzos y coordinarse para homologar criterios y orientar estrategias de cultura hídrica.

Por cultura hídrica se entiende el conjunto de saberes, percepciones, valores y actitudes de un individuo y sociedad, relacionados con aspectos hídricos en un contexto determinado.

Cada persona tiene una cultura, la puede determinar cierta condición ambiental, social, política y económica.

Cultura hídrica también implica ofrecer diversos tipos de información, no sólo enfocada al uso eficiente del agua, sino también a la disponibilidad del recurso, su valor económico, social y ambiental, a las necesidades y ventajas del tratamiento y reuso de las aguas residuales, a la conservación del agua y su entorno; al pago por prestación de servicios en los medios rural y urbano y derechos por extracción, descarga y servicios ambientales.

Cultura hídrica también implica procesos de diseño, planeación, desarrollo, seguimiento y control, cuantificables en cuanto al impacto obtenido de las estrategias realizadas. Estos puntos son los principios rectores y en función de ello también se deriva el objetivo de la certificación y el modelo.

El objetivo de la certificación es promover que los ECA se constituyan en espacios gestores de la sustentabilidad y eleven la calidad de sus servicios, a fin de que contribuyan a la formación de una sociedad responsable y comprometida con los recursos hídricos.

La visión de identidad que debe tener un ECA se refiere a que:

- Sea un espacio recreativo, cultural y educativo para la acción de construcción de acción ambiental.
- Comparta perfiles comunes y estrategias similares.
- Sean espacios interdisciplinarios, donde se vinculen diferentes áreas de conocimiento.

- Sean instituciones al servicio de la comunidad, apoyen la formación integral del individuo.
- Reciban un público diverso en cuanto a edad, nivel socioeconómico y cultural.
- Realizen estrategias atractivas, novedosas y diversas.
- Promuevan diversas estrategias de educación, comunicación y participación social.
- Generen diferentes materiales didácticos y de difusión sobre temas diversos.
- Establecen alianzas con diversas instituciones públicas y privadas.

Respecto a la certificación se visualizan cinco dimensiones:

1. Identidad del ECA.
2. Procesos de planeación.
3. Ejecución de estrategias.
4. Acciones de seguimiento y control.
5. Capital humano calificado.

Respecto a la identidad, el ECA deberá tener un objetivo, una misión y visión, un público objetivo. El ECA no necesariamente tiene que ser un lugar físico, puede ser móvil, itinerante, o virtual.

En la planeación, el ECA debe contar con un diagnóstico, estrategias específicas de planeación, pertinencia, objetivos, contenidos, marco conceptual, conocer las necesidades de diferentes grupos.

En la ejecución de estrategias, se deberá revisar el tipo de materiales que se genera, si hay congruencia y pertinencia, su durabilidad, funcionalidad.

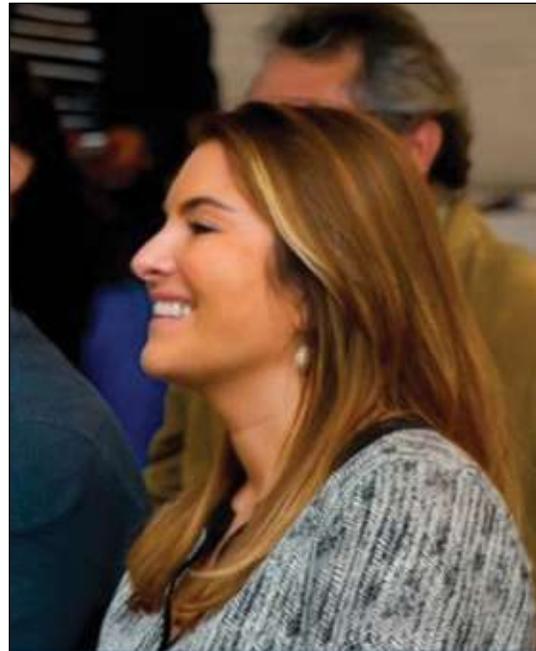
En cuanto al seguimiento y control, el ECA debe partir de una planeación y a través de sus informes, evaluar los resultados.

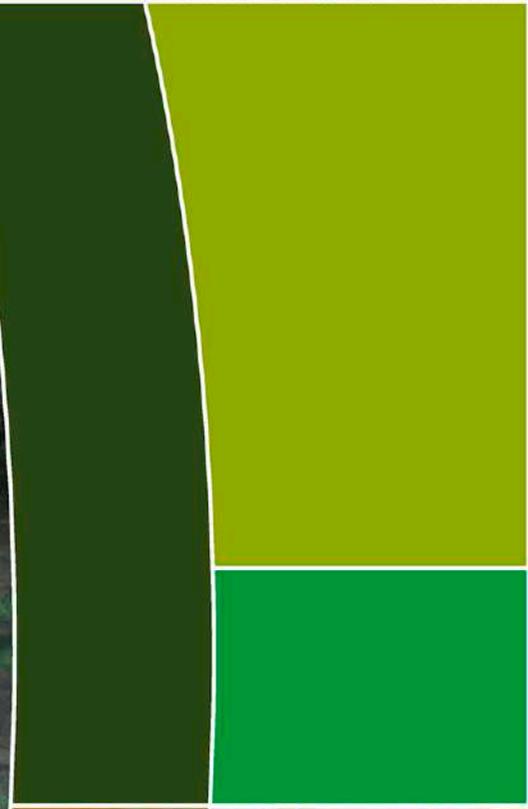
La parte central del modelo incide en el capital humano. Garantizar que

el responsable del ECA cuenta con competencias en temas ambientales y pedagógicos. El promotor de cultura del agua debe ser un líder, un gestor.

Lic. Carla Grieger Escudero

Directora General Adjunta de la Coordinación de Comunicación y Cultura del Agua en la Comisión Nacional del Agua. ha estado en diferentes cargos en los que destacan: Directora de Relaciones Públicas y Comunicación Social del Aeropuerto Internacional de Toluca, Vicepresidenta de la Asociación Nacional de Cultura del Agua (ANCA), Directora del Sistema Estatal de Información del Agua y Seguridad Hidráulica en la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM). Sus aportaciones son Analista y asesora en la definición de políticas y estrategias nacionales e internacionales en los ámbitos políticos, ambientales, interculturales y de comunicación. También es planificadora e implementadora de proyectos y programas nacionales e internacionales en las áreas de política, medio ambiente, intercambios culturales y comunicación.





 **IMTA**
INSTITUTO MEXICANO
DE TECNOLOGIA
DEL AGUA

SEMARNAT
SECRETARÍA DE
MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES

