

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO
COLEGIO DE JURISPRUDENCIA

Reconocimiento y aplicación del derecho humano al agua en el Ecuador

Jacqueline Gaybor Tobar

Director de Tesis: Alejandro Ponce Villacís

Tesis de grado presentada como requisito para la obtención del título de Abogada

Quito

Mayo 2011

© Derechos de autor
Jacqueline Gaybor Tobar
2011

Agradecimientos

Un agradecimiento especial a mis padres, Antonio y Angelita, quienes de distintos ángulos y con el ejemplo de su vida, me enseñaron el valor del agua.

Resumen

El presente documento es un análisis sobre las múltiples dimensiones que el derecho humano al agua abarca y su íntima relación con otros derechos humanos. Tras un examen sobre la importancia e influencia que tienen los instrumentos de Derecho Internacional en la formulación de la normativa interna de un Estado en materia de Derechos Humanos, se exploran las obligaciones que adquiere el Estado ecuatoriano una vez reconocido éste derecho a fin de garantizar su cumplimiento. Un argumento central es que, aunque el derecho humano al agua haya sido reconocido, se requieren de estrategias políticas, normativa expresa e instituciones sólidas y coherentes con la normativa y las políticas públicas que puedan respaldar la concreción del derecho para todos los seres humanos, sin discriminación.

Abstract

This document is an analysis of the multiple dimensions that the human right to water embraces, and the intimate relationship with other human rights. Preceded by a review of the importance and influence of International Law instruments in the formulation of the internal regulations of a State for Human Rights. The document examines the obligations acquired after the Ecuadorian government recognized this right in order to ensure its accomplishment. A central argument is that, although the human right to water has been recognized, for its satisfaction, it requires political strategies, public policies, regulations and efficient and solid institutions which will support the realization of the right to water for all human beings, without discrimination.

TABLA DE CONTENIDO

CAPITULO I

1. EL DERECHO AL AGUA: ORIGEN Y RECONOCIMIENTO.....	4
1.1. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL AGUA A TRAVÉS DEL AVANCE NORMATIVO INTERNACIONAL.....	11
1.1.1. CARTA EUROPEA DEL AGUA SUSCRITA EN 1968.....	11
1.1.2. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS CELEBRADA EN ESTOCOLMO EN 1972.....	13
1.1.3. CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE AGUA Y MEDIO AMBIENTE CELEBRADA EN MAR DE PLATA EN 1977.....	15
1.1.4. CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE EL AGUA Y MEDIO AMBIENTE CELEBRADA EN DUBLÍN EN 1992.....	17
1.1.5. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO, CELEBRADA EN RÍO DE JANEIRO EN 1992.....	21
1.1.6. CUMBRE DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS.....	25
1.1.7. CUMBRE MUNDIAL SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE CELEBRADA EN JOHANNESBURGO EN EL AÑO 2002.....	29

1.2.	EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.....	31
1.2.1.	OBSERVACIÓN GENERAL NÚMERO 15 DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.....	31
1.2.2.	DECLARACIÓN DEL AGUA COMO DERECHO HUMANO.....	33
1.3.	ARMONÍA DE LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA CON LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE AGUA.....	37

CAPÍTULO II

2.	CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR: RECONOCIMIENTO Y CONTENIDO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA.....	40
2.1.	EL BUEN VIVIR EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA.....	40
2.2.	EL AGUA COMO DERECHO HUMANO EN LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR.....	44
2.3.	LA RELACIÓN DEL DERECHO HUMANO AL AGUA CON LOS DERECHOS DEL BUEN VIVIR.....	62
2.3.1.	EL PRINCIPIO DE INTEGRALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO HUMANO AL AGUA.....	62
2.3.2.	EL DERECHO AL AMBIENTE SANO.....	65
2.3.3.	DERECHO A LA SALUD.....	68

2.3.4. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	73
---------------------------------------	----

CAPÍTULO III

3. IMPLICACIONES JURÍDICAS DEL DERECHO HUMANO AL AGUA.....	79
3.1. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN RELACIÓN AL DERECHO HUMANO AL AGUA.....	79
3.2. GARANTÍAS NORMATIVAS.....	84
3.3. GARANTÍAS JURISDICCIONALES.....	92
3.4. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL COMO ELEMENTO CENTRAL PARA GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO AL AGUA.....	96
CONCLUSIONES.....	102
RECOMENDACIONES.....	104
BIBLIOGRAFÍA.....	105

Introducción

Durante las últimas cuatro décadas, en respuesta a las demandas sociales, ambientales y económicas de distintos países en todo el mundo y, debido a la toma de conciencia sobre la necesidad del agua para la vida de los seres humanos, se desarrolla un proceso muy importante encabezado por la comunidad internacional, que derivó finalmente en el reconocimiento del agua como un derecho humano. A medida que se han agudizado los problemas medioambientales y se observan sus efectos sobre la naturaleza y la vida de los seres humanos, se hace más evidente que recursos naturales como el agua desempeñan una función clave para un modelo sostenible de desarrollo humano. Varios instrumentos internacionales contienen importantes hitos que han ido marcando pautas orientadoras para los diferentes países en el desarrollo de éste derecho humano. Naturalmente, las decisiones políticas internacionales están investidas de una gran importancia política, puesto que llegan a impactar seriamente en el entorno internacional. En este documento se analizarán estos instrumentos internacionales y cómo estos repercuten en la normativa y la política ecuatoriana. Hay que reconocer también que con posterioridad a que se reconociera el derecho humano en la Constitución, las Naciones Unidas aprueban el reconocimiento del mismo, lo cual provoca una gran resonancia política a nivel internacional, que empuja al cumplimiento del derecho al agua, y también refuerza al contenido constitucional. También, este reconocimiento internacional, resulta imprescindible como un límite a los Estados que pretenden hacer un uso arbitrario de este recurso.

Entre los instrumentos internacionales que desarrollan el tema del agua, destaca la Observación general número 15 del Comité de derechos económicos, sociales y culturales

de la Organización de las Naciones Unidas. En el que por vez primera queda establecido el derecho humano al agua. Pero además de plasmar su reconocimiento, el instrumento contiene todas las dimensiones que éste derecho abarca. Convirtiéndose en un referente importante para todos los Estados, a la hora de su aplicación. Todas las características dispuestas en la Observación general 15 serán analizadas en el capítulo dos de la tesis, a fin de constatar el porqué de la necesidad de aplicación de este derecho humano. A la par se examina la importancia de contar con políticas públicas, normativa y una institucionalidad fuerte para poder garantizar el cumplimiento de todos estos componentes.

En el Ecuador, al igual que en el resto del mundo el tema de los derechos sobre el agua está comenzando a desarrollarse. Con la Constitución aprobada en el 2008, en la que se establece con absoluta claridad el derecho humano al agua, se da apertura a la discusión sobre este tema. Existen en la actualidad muchas opiniones contrarias, mismas que establecen que el agua es un recurso como cualquier otro, y que considerarlo un derecho no es aplicable bajo ningún concepto. Sin embargo, mientras al agua se le niegue la condición de derecho fundamental, se condenará a los seres humanos a poner en riesgo su vida, ambiente, salud y alimentación. Y éste es el punto de partida a la hora de defender la existencia, importancia y aplicabilidad del derecho al agua. En base a un análisis sobre el principio de interdependencia de los derechos humanos y sobre la articulación y dependencia que tiene el agua frente a los derechos económicos, sociales y culturales tales como la salud, la alimentación, el medio ambiente sano y la vida, se comprueba definitivamente la importancia de su reconocimiento y la urgencia en su aplicación.

Comprobada la importancia de su reconocimiento, se abre paso a otro debate, y es que dentro del reconocimiento del derecho al agua, existen diferentes perspectivas sobre el significado y alcance de éste derecho. Para resolver éste conflicto, existen principios fundamentales en los cuales la jurisprudencia y los instrumentos internacionales coinciden,

y estos están relacionados con el acceso universal de la población a una cantidad mínima vital, la disponibilidad en el transcurso del tiempo, es decir la sostenibilidad de las fuentes y la buena calidad del recurso.

Una vez resuelto el análisis sobre la importancia del reconocimiento, y qué componentes abarca éste derecho, se abre paso a la necesidad que el derecho al agua se traduzca en una realidad en el país. Para esto, se requiere del establecimiento de normas legales y reglamentarias y de institucionalidad coherente con el nuevo marco normativo internacional y de la Constitución. Pero además es evidente la necesidad de que el país cuente con políticas públicas que favorezcan el establecimiento y garantía del derecho humano al agua. Se comprueba que las iniciativas públicas locales y la aplicación del principio constitucional de participación de la sociedad en la formulación y control de la política pública son medios importante para concretar dicho fin. Se proporciona un ejemplo exitoso de políticas públicas locales, participación y gestión de agua, mismo que evidencia que la aplicabilidad de éste derecho humano es posible en el país.

Lo anterior implica que también hay riesgos de que los instrumentos internacionales y la norma constitucional no puedan cristalizarse plenamente. De manera general en el país se evidencia que muchas normas pueden quedarse como una declaración de principios cuando no existen las condiciones políticas para su implementación.

CAPITULO I

2. EL DERECHO AL AGUA: ORIGEN Y RECONOCIMIENTO

Uno de los principales logros de la comunidad internacional consiste en el desarrollo de normas de derechos humanos. El derecho humano al agua, gestado y reconocido en la

esfera internacional y recientemente incorporado en nuestro país, es fruto de un largo proceso de estudio y análisis que ha sido impulsado por la comunidad global a fin de satisfacer las necesidades básicas humanas¹. En este capítulo se analizarán los principales hitos políticos que han marcado este proceso pues, tanto los Estados como las organizaciones internacionales, reconociendo la importancia que tiene el agua para la humanidad, comenzaron a dar relevancia al estudio de las problemáticas relacionadas con la misma, así como reconocieron prontamente la necesidad de regularla jurídicamente.

El aumento de la población, el crecimiento económico conducente a un mayor consumo de los recursos naturales, el cambio global y una inadecuada administración de los recursos hídricos, ejercen influencias negativas sobre los ecosistemas proveedores de agua. Si no se comprenden y ponderan adecuadamente los servicios que prestan dichos ecosistemas se corre el riesgo de no poder romper el círculo vicioso constituido por la presión, el impacto y la respuesta que se manifiesta entre el comportamiento colectivo de una sociedad y el deterioro de los recursos hídricos.²

Tal es así, que dentro de un marco de cooperación internacional a partir del año de 1968 se da inicio a un proceso mundial de análisis sobre el tema, en el que, como se verá a continuación el enfoque sobre el agua va madurando hasta convertirse en un derecho humano, dejando finalmente de ser una aspiración moral.

Las cuestiones relacionadas con el agua son complejas y de esencial importancia para la vida en el planeta y, por ello, para la humanidad, lo que implica que su estudio y tratamiento es necesario y que se ha de realizar desde una visión multidisciplinar en la que cobra especial importancia la vertiente jurídica como reguladora de esa realidad teniendo en cuenta sus múltiples derivaciones: humanas, sociales y ecológicas.³

¹ A. García, *El Derecho Humano al Agua*, Madrid: Trotta, 2008, p.149

² Iza, A; Rovere. M. “Gobernanza del agua en América del Sur: dimensión ambiental.” en *Serie de Política y Derecho Ambiental*, número 53, Cambridge, UK, UICN, 2006. p. 3

³ A. Fernández, Vázquez. “La actuación pública sobre el agua dulce en el contexto mundial. Algunas iniciativas para el reconocimiento del derecho humano al agua” en *Medio Ambiente y Derecho. Revista de Derecho Ambiental*, Madrid, número 16, 2007, p. 8

La dramática situación que gira en torno a la gestión de los recursos hídricos ha venido demandando especial atención en la agenda internacional, es por esto que a nivel mundial la toma de conciencia sobre temas relacionados con el agua cobra importancia progresivamente.

Acciones de las Naciones Unidas tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano de 1972 en Estocolmo, Suecia, jugaron un papel significativo, en primer lugar, en jerarquizar el tema ambiental en los espacios de política pública desde lo global a lo nacional, y en segundo lugar, al hacer visible la forma en que lo ambiental interactúa junto a las otras dimensiones del desarrollo: la económica, la social y la institucional⁴.

Esto será analizado a continuación.

Por ello se comienza a legislar para que dichos recursos se protejan de manera efectiva y real. Lamentablemente, al tratarse de un derecho blando,

Se entiende por Derecho Blando al Derecho que deja de lado los mecanismos clásicos de sanción/represión en razón de su naturaleza no coercitiva. Este Derecho privilegia los procedimientos de promoción de respeto al derecho, o las técnicas de dirección jurídica no autoritaria de las conductas y apela a la negociación y a la buena voluntad de los actores implicados.⁵

Las instituciones facultadas para hacerlo cumplir se encuentran desprovistas de poderes de coerción, situación que tiende a afectar su aplicación, mas dichas instituciones están investidas de un gran peso político que empuja a los Estados a su cumplimiento. "Es verdad que las Declaraciones no tienen efecto obligatorio ni medios de supervisión

⁴ G. Acuña "El derecho internacional ambiental y de desarrollo sostenible y su apoyo a la protección de los derechos humanos universales", en *Políticas públicas para un Estado social de derechos, el paradigma de los derechos universales* Vol. I, Santiago de Chile, 2007, p.135

⁵ V. Ugalde. *Los residuos peligrosos en México. El estudio de la política pública a través del Derecho*, México, 2008, p. 164

internacional, pero también es verdad que los Estados que han votado favorablemente una resolución han asumido una obligación moral muy importante."⁶

Eso en cuanto a las Declaraciones internacionales. Ahora bien, en el caso de Tratados y Convenciones internacionales, el artículo 38 de la Corte Internacional de Justicia, mismo que se refiere las fuentes de Derecho Internacional, señala que para decidir sobre las controversias internacionales, la Corte aplicará,

a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59.⁷

La Corte Internacional ha jugado un papel importante dentro de lo que implica la aplicación del Derecho Internacional Ambiental en materia de recursos hídricos y ha contribuido para su desarrollo. Un claro ejemplo de esto constituye la sentencia otorgada por la Corte en el Caso del lago Lanoux, en el cual el gobierno español solicitaba que el Tribunal declarara que el gobierno francés no tenía derecho de ejecutar trabajos de utilización de aguas del lago Lanoux, de conformidad con las modalidades previstas en el proyecto hidroeléctrico francés, más que bajo condición de un acuerdo previo entre ambos países ya que el nivel de las aguas en el río Carol que cruza por territorio español y es alimentado de las aguas del lago Lanoux, disminuiría. El Tribunal dictaminó que España no tenía razón en su argumentación, puesto que se había demostrado que el volumen de las

⁶ R. Garretón, "Los derechos humanos económicos, sociales y culturales", en *Políticas públicas para un Estado social de derechos, el paradigma de los derechos universales*, Vol. I, Santiago de Chile, 2007, p.54

⁷ Corte Internacional de Justicia, artículo 38

aguas en su paso por la frontera, no sufría de disminución alguna y que incluso podía beneficiarse en algún aumento. Sin embargo, el Tribunal afirma que la conclusión anterior podría haber sido atacada de varias maneras:

Se hubiera podido sostener que los trabajos (en cuestión) habían producido una contaminación definitiva de las aguas del río Carol, o que las aguas restituidas tenían una composición química o temperatura, o cualquier otra característica que pudiera haber resultado perjudicial para los intereses españoles. España habría entonces podido pretender que se había ocasionado una lesión. Sin embargo, ni el expediente, ni los debates de este caso revelan traza alguna de un alegato de tal naturaleza⁸.

Mediante este dictamen la Corte se refiere a la contaminación del agua como un problema que no reconoce las fronteras políticas de un Estado, estableciendo una base internacional significativa sobre la importancia de entender a la contaminación hídrica como un problema transfronterizo⁹ y lanzando a discusión el significado de patrimonio común de la humanidad¹⁰.

Poco a poco se empieza a entender a éste recurso como la condición indispensable para la realización de otros derechos, como el derecho a la vida, al ambiente sano o la salud. Demandado regulaciones que reconozcan esta realidad, al punto que más adelante llega a ser identificado como un auténtico derecho humano.

⁸ Corte Internacional de Justicia, Sentencia arbitral del 16 de noviembre de 1957, Lago Lanoux, Francia contra España RSA, Vol. XII, considerando número 6, segundo párrafo, p. 303

⁹ Corte Internacional de Justicia, Sentencia arbitral del 16 de noviembre de 1957, Lago Lanoux, Francia contra España RSA, vol. XII.

¹⁰ "Bajo este concepto se entiende una nueva forma de responsabilidad compartida en la comunidad internacional sobre determinados bienes y recursos." Citado de: J. Velázquez. "El Derecho internacional público en la agenda política de las relaciones internacionales", Universidad Nacional de México, 2005, p. 280

Es decir, atendiendo al valor básico del agua como alimento insustituible y elemento de sanidad e higiene básicas, el acceso a una cantidad de agua suficiente debería ser asumido internacionalmente como un derecho humano de las personas y de las colectividades.¹¹

A pesar del avance normativo que se ha dado sobre la materia, lamentablemente la grave situación que atraviesa la gestión de los recursos hídricos no ha podido ser superada hasta la actualidad¹² a pesar de la proliferación de conferencias y documentos destinados a la protección del agua en términos de derecho. Si bien, se han logrado establecer una serie de instrumentos y compromisos internacionales que han buscado regular la problemática mundial que gira en torno al agua, se requiere que estas normas realmente vinculen y obliguen a los Estados a la protección de los derechos ya reconocidos, erradicando la posibilidad de que estos instrumentos sean meras declaraciones teóricas.

La realidad es que en la mayoría de países poco se ha avanzado en relación con el reconocimiento del derecho al agua; posiblemente ésta situación es debida a que existe una tendencia general que se traduce en una renuencia por parte de los gobiernos a reconocer explícitamente derechos humanos ya que, posteriormente, deben garantizarlos.¹³

Sumada a la falta de reconocimiento de derechos por parte de los Estados, existe el problema de la crisis institucional, situación que desafortunadamente produce graves problemas en el sector del agua. Existen un sinnúmero de instituciones incapaces o débiles

¹¹ P. Arrojo Agudo. “Un nuevo enfoque de racionalidad económica en la gestión de aguas” en *El agua en España. Propuesta de futuro*, Madrid, 2004, p.155.

¹² Un breve ejemplo de esto es que “en los países en vías de desarrollo, más del 90% de las muertes por diarrea a causa de agua no potable y la falta de higiene se producen en niños y niñas menores de cinco años”. “La infancia y el agua, estadísticas generales” en Agua, Saneamiento e higiene, Obtenido en línea el 28 de octubre de 2010. Disponible en http://www.unicef.org/spanish/wash/index_31600.html, consultado el jueves 28 de octubre de 2010.

¹³ Marín Pacheco, Gonzalo, “El derecho al agua” en *Agua y saneamiento ambiental en proyectos de emergencia y de cooperación al desarrollo*, Universidad de Alcalá, Alcalá, 2009, p. 48

para planificar y administrar los recursos hídricos en apego a los derechos antes reconocidos. La reforma de estas instituciones es un desafío urgente que debe realizarse, de no llevarse a cabo es casi improbable que los derechos sean efectivizados.

Ahora bien, en el plano internacional existe también la necesidad de satisfacer las exigencias del principio de legalidad y del imperio de la ley. Lo mencionado conduce automáticamente al análisis sobre la importancia de contar, con un ente o autoridad capaz de hacer cumplir o imponer el cumplimiento de las normas en el ámbito internacional que satisfagan las exigencias de los seres humanos y puedan efectivamente hacer de los derechos reconocidos, derechos universalmente garantizados.

En definitiva, se han efectuado varias iniciativas globales tendientes al estudio y reconocimiento del derecho humano al agua. Hay que recalcar que estamos en una época que demanda un rápido desarrollo del derecho internacional ambiental, donde las declaraciones y convenciones internacionales juegan un papel muy importante como fuentes de derecho ambiental. Muchas de éstas han sido originadas específicamente para tratar la temática del agua, mientras que otras han contribuido de una manera indirecta sobre el estudio de la misma. El desarrollo de la normativa internacional sobre este tema ha generado inmensas oportunidades para encontrar soluciones a los problemas mundiales relativos a los recursos hídricos, el desafío que se nos plantea es saber aprovechar esas posibilidades y transformarlas en políticas eficaces y viables. A continuación serán analizadas las más relevantes para el caso en estudio.

**2.1. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL AGUA A TRAVÉS
DEL AVANCE NORMATIVO INTERNACIONAL**

2.1.1. CARTA EUROPEA DEL AGUA SUSCRITA EN 1968

Por vez primera la comunidad internacional, en este caso la europea, avizora la importancia de regular los recursos hídricos partiendo de entender al agua como el requisito fundamental para la vida y para toda la actividad humana¹⁴.

Bajo esta noción utilitarista del recurso, se proclama en Francia en 1968 la primera declaración internacional direccionada a dar una correcta gestión del agua: la Carta Europea del agua. Este documento consiste en una declaración de principios contenidos en doce artículos que revelan la preocupación sobre la gestión que los países europeos dan a los recursos hídricos y la necesidad de mantener el agua en buenas condiciones para satisfacer las necesidades humanas, incluyendo entre estas la salud.

El aporte fundamental que este documento presenta en relación a la valoración del agua, para posteriormente convertirla en un derecho humano, es el reconocimiento del vínculo que existe entre el agua con el derecho a la vida¹⁵, de modo que se reconoce implícitamente el principio de interdependencia de los derechos humanos, mismo que será analizado en otro capítulo. Adicionalmente, otro avance significativo que contiene la Carta consiste en lo relacionado con la gestión de los recursos del agua dulce. En el artículo ocho¹⁶ se establece textualmente que son las autoridades competentes las encargadas de su planificación, encomendándole a la administración pública la gestión del recurso a fin de darle una correcta utilización, en razón de su valor e importancia. Esto está íntimamente relacionado con la clasificación que los artículos diez y doce hacen sobre el agua,

¹⁴ En el artículo primero de la Carta Europea del agua se afirma: “1. No hay vida sin agua. El agua es un tesoro indispensable para toda actividad humana”. A su vez, el artículo 3 dispone: “Contaminar el agua es atentar contra la vida humana y la de todos los seres vivos que dependen del agua.”

¹⁵ El artículo primero señala “1. No hay vida sin agua. El agua es un tesoro indispensable para toda actividad humana.”

¹⁶ Carta Europea del Agua, Artículo 8: “La correcta utilización de los recursos de agua debe ser planificada por las autoridades competentes.”

afirmando que éste es un bien común cuyo valor debe ser reconocido por todos y, en razón de esto las personas están en el deber de ahorrar y usarla adecuadamente¹⁷.

Si bien este documento vincula sólo y estrictamente a algunos países de la comunidad europea, es un avance pionero a nivel internacional en el estudio de los recursos hídricos, pues representa, un nivel de consciencia sobre la degradación ambiental y del agua, y la importancia de tomar medidas entre los Estados al respecto, asumiendo una visión transfronteriza¹⁸ en el manejo del agua dulce.

2.1.2. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS CELEBRADA EN ESTOCOLMO EN 1972

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en el año de 1972 fue una gran iniciativa internacional que surgió de la preocupación sobre la degradación ambiental provocada por el ser humano¹⁹, situación que

¹⁷ El artículo diez señala: 10. “El agua es un bien común, cuyo valor debe ser conocido por todos”. Cada persona tiene el deber de ahorrarla y usarla con cuidado. También el artículo 12. “El agua no tiene fronteras. Es un bien común que requiere la cooperación internacional.”

¹⁸ Lo afirmado está establecido en el artículo 12. “El agua no tiene fronteras. Es un bien común que requiere la cooperación internacional.”

¹⁹ En la segunda parte del tercer considerando de la Declaración de Estocolmo, dice “A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la tierra, niveles peligrosos de contaminación del agua, del aire, de la tierra y de los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio ambiente por él creado. Especialmente en aquel en que vive y trabaja.

además fue públicamente difundida en el informe del Club de Roma llamado *Los límites del Crecimiento*²⁰.

Fue durante los años setenta cuando las primeras señales de deterioro ambiental se hicieron visibles como fenómenos más frecuentes y comunes que simples hechos aislados, y lo fueron notoriamente en centros urbanos desarrollados, dando lugar al reconocimiento de un problema que debía ser abordado.²¹

De modo que uno de los objetivos de Estocolmo fue el llamar la atención de los Estados y de la opinión pública sobre la problemática ambiental. Estocolmo se convierte en la primera conferencia internacional donde se discute exclusivamente el tema del medio ambiente y se introduce en la agenda política internacional, la dimensión ambiental como limitadora del modelo tradicional de uso de los recursos naturales. Fruto de la conferencia, se aprueba un Plan de Acción consistente en 106 recomendaciones y una Declaración con 26 principios sobre la gestión del medio ambiente.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano es tal vez el acontecimiento desde el cual se puede empezar a hablar de desarrollo a gran escala del Derecho Internacional del medio ambiente y por esta razón la conferencia de Estocolmo tiene la virtud de incluirlo dentro de las preocupaciones mundiales²².

²⁰ En 1970, el Club de Roma, una asociación privada compuesta por empresarios, científicos y políticos, encargó a un grupo de investigadores del MIT, la realización de un estudio sobre las tendencias y los problemas económicos que amenazan a la sociedad global. Los resultados fueron publicados en marzo de 1972 bajo el título "Los Límites del Crecimiento". Las principales conclusiones fueron: 1) Si las presentes tendencias de crecimiento en la población mundial, industrialización, contaminación, producción de alimentos y utilización de recursos naturales no se modifican, los límites del crecimiento del planeta se alcanzarían dentro de los próximos 100 años. 2) Es posible modificar estas tendencias de crecimiento y establecer condiciones de estabilidad ecológica y económica de tal modo que se prolongue de forma sostenible en el futuro. Podría diseñarse una situación de equilibrio global que permitiera la satisfacción de las necesidades materiales básicas de cada persona en la Tierra y todas tendrían igual oportunidad de desarrollar su potencial humano individual. Citado de Mayor Zaragoza, Federico, "Los límites del Crecimiento" En *Temas para el debate*, N181, 2009, p. 11

²¹ G. Acuña. "El derecho internacional ambiental y de desarrollo sostenible y su apoyo a la protección de los derechos humanos universales" en *Políticas públicas para un Estado social de derechos, el paradigma de los derechos universales*, Vol. I, Santiago de Chile, 2007, p.135

²² D. Olarte Bácares. "La efectividad del Derecho Internacional del Medio Ambiente", *International Law: Revista colombiana de Derecho Internacional*, número 5, Bogotá, 2005, p. 432

La Declaración propone el legislar el medio ambiente como un sistema, es decir, entendiendo al medio ambiente de manera integrada, incluso reconociendo al ser humano como parte integrante del mismo. De modo que se rompe con el esquema anterior de ver y legislar aisladamente a los recursos, sólo por la utilidad que tienen para el ser humano. Además, Estocolmo significó la puesta en marcha de regulaciones de protección ambiental que han ido evolucionando con el pasar del tiempo. En materia de recursos hídricos, la Declaración de Estocolmo a pesar de no tratar el tema del agua de manera específica pone en manifiesto dentro del principio dos, la importancia de la buena gestión del agua para poder alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible²³, concepto esencial en las políticas medio ambientales actuales.

2.1.3. CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE AGUA Y MEDIO AMBIENTE CELEBRADA EN MAR DE PLATA EN 1977

En marzo de 1977 las Naciones Unidas llevó a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre Agua en Mar de Plata, Argentina. Esta fue la primera reunión en la cual el agua se situó como tema central de discusión. En la reunión se reconoció que todos los pueblos, sin importar su nivel de desarrollo o sus condiciones económicas, tenían el derecho a acceder a agua de buena calidad y suficiente para satisfacer sus necesidades

²³ El Principio dos de la Declaración de Estocolmo determina: “Principio 2. Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga”. Citado de la Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972.

básicas. Por consiguiente, se determina por primera vez que el agua además de ser una necesidad constituye un derecho, que por su radical importancia no le puede ser discriminado a persona alguna ya que es fundamental para la satisfacción de las necesidades primordiales de los seres humanos. Sin lugar a duda esto representa un gran avance sobre el tratamiento del agua pues,

Una necesidad no trae consigo obligaciones jurídicas que exijan determinado comportamiento por parte del Estado para que ésta sea satisfecha. Por tanto, las necesidades como tales carecen de fuerza jurídica vinculante, cerrándole las puertas a un individuo de que a falta de su satisfacción, el Estado deba proporcionarle los recursos que necesita²⁴.

Y es que, tener acceso al agua es una necesidad biológica, pero es trascendental el paso que se realiza en esta Declaración hacia su reconocimiento como un derecho, ante el cual existe un imperativo hacia el Estado de tener que realizar las acciones necesarias para asegurar su cumplimiento para todas las personas.

La Declaración que dio como resultado ésta Conferencia consistió en el primer llamado a los países para evaluar su gestión sobre los recursos hídricos, a fin que pudieran desarrollar políticas para satisfacer las necesidades de agua potable y dar cumplimiento al reconocimiento del derecho.

Consecuencia de esta conferencia mundial la Organización de las Naciones Unidas (ONU) planteó ambiciosamente, para el periodo 1980-1990, el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental²⁵, con el objetivo principal de conseguir que todos los seres humanos accedan a agua segura y en cantidad suficiente mediante el desarrollo de políticas necesarias y el fortalecimiento de sus instituciones.

²⁴ Ballesteros Andrea. *Aportes para la discusión sobre el derecho humano al acceso al agua*, Centro de Derecho ambiental y de recursos naturales, Costa Rica, 2009, p. 124

²⁵ Proclamado por Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de noviembre de 1980 en la Resolución 35-18

Sin lugar a duda la meta del Decenio constituía una tarea gigantesca y de grandes costos, tomando en cuenta que “para que la población del mundo tenga agua potable y saneamiento adecuado hacia 1990, será menester proporcionar nuevos suministros de agua y servicios de saneamiento para medio millón de personas por día, durante un período de 10 años”²⁶.

Transcurridos 30 años desde el lanzamiento de este reto internacional es evidente constatar que el objetivo no ha sido alcanzado. “El coste estimado para lograr la cobertura global con instalaciones modernas ascendía a 3 billones de dólares. Dicha cifra es una muestra de la sobredimensionada ambición”²⁷. A pesar de esto, con el Decenio se logró:

Una mayor conciencia de la importancia de dar enfoques globales y equilibrados a los problemas ligados al agua y al saneamiento específicos de cada país. Lo más importante, quizás, fue darse cuenta de que, para conseguir este objetivo establecido a principios de la década, haría falta mucho más tiempo y dinero de lo que se pensó en un principio.²⁸

2.1.4. CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE EL AGUA Y MEDIO AMBIENTE CELEBRADA EN DUBLÍN EN 1992

En el año 1992 tuvo lugar la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente en Dublín en la que los participantes señalaron que la situación de los recursos hídricos mundiales se estaba volviendo crítica, de modo que el eje de discusión en la

²⁶ UNESCO, “El hombre en la biosfera”. *Revista El Correo de la UNESCO*, Año XXXIV, París, 1981, p. 15

²⁷ M. Black. *El Secuestro del Agua, la mala gestión de los recursos hídricos*, Reino Unido, New internationalist, 2005, p.41

²⁸ Programa mundial de evaluación de los recursos hídricos, “Hitos del agua”, consultado el 30 de octubre de 2010, disponible en http://www.unesco.org/water/wwap/milestones/index_es.shtml.

misma se centró en el peligro que el mal manejo de los recursos hídricos representa para los seres humanos y el medio ambiente, así como se trató sobre la necesidad de una transformación urgente en cuanto a su manejo y gestión.

“Durante la reunión se puso de relieve la amenaza que suponen la escasez y el uso abusivo del agua dulce para el desarrollo sostenible, para la protección del medio ambiente y de los ecosistemas, para el desarrollo industrial, la seguridad alimentaria y la salud y el bienestar humanos. Se insistió en la necesidad de hacer frente a tales riesgos mediante una gestión más equitativa y sustentable de los recursos hídricos y de los suelos”²⁹.

Examinando los cuatro principios rectores de la Declaración de Dublín sobre agua y desarrollo sostenible se detecta fácilmente que las tendencias tradicionales sobre cómo se concibe al agua dulce cambian notablemente y el enfoque utilitarista va perdiendo fuerza. El principio número uno³⁰ propone la necesidad de gestionar de manera eficaz, dado su carácter finito, e integrada a los recursos hídricos a fin de garantizar la vida, el desarrollo y la protección del ambiente. El principio número dos³¹ se enfoca en la necesidad de contar, al momento de gestionar el agua, con la participación y decisión de todos los sectores que están involucrados, siendo necesario para esto que todas las personas cobren mayor conciencia de la importancia del agua y de este modo se sientan involucradas en su gestión.

Ello se traduce en un importante instrumento de gestión para la adecuada gobernabilidad hídrica, esto es la gestión integrada de recursos hídricos, la cual requiere un adecuado enfoque interdisciplinario para la acción que evite que se convierta en un mero discurso ideologizado.³²

²⁹ A. García. *El Derecho Humano al Agua*, Madrid, 2008, p.150

³⁰ 1º El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.

³¹ 2º El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.

³² “El mundo andino y la gestión del agua” en *Boletín Idea – PUCP*, Pontificia Universidad Católica de Perú, N.1, 2004, p. 3

A diferencia de los anteriores principios, el principio tres³³ se centra en un tema específico y enuncia de manera clara la importancia que tiene la mujer como proveedora y conservadora del agua³⁴. Si bien, el principio destaca el papel primordial de la mujer como proveedora y conservadora del agua, no propone alternativas viables que respondan a las necesidades de la mujer en este tema, de modo que se puede decir que el principio maneja términos poco precisos dejando abierto el principio a varias interpretaciones. Finalmente nos encontramos con el principio cuatro³⁵, mismo que otorga por primera vez de forma explícita un enfoque económico a los recursos hídricos, señalando que el agua debe ser reconocida como un bien económico. Este enfoque fue impulsado bajo la idea de que al imponerse una carga económica al uso del agua, los seres humanos serían capaces de dimensionar el valor de la misma y a la vez, comenzarían a medir su uso y empezaría a ahorrarla. “Como señala Anderson y Snyder, cuando los precios son más elevados, tendemos a consumir menos cierta mercancía y buscar otras vías de lograr los fines deseados. El agua no es la excepción”³⁶.

El argumento economicista del agua supone en primer orden la existencia del recurso, es decir que el agua está a disponibilidad de todos los seres humanos pero bajo un costo, y que es este costo económico es el cual definirá la posibilidad o no de acceso al recurso y es también el que se encargará de regular su utilización a fin de poder ahorrarla. Incluso el argumento sobre el ahorro del agua, supone en principio la existencia del agua,

³³ 3º La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.

³⁴ En muchos casos, sobre todo en países en desarrollo, conseguir el agua suficiente para satisfacer las necesidades básicas, supone para las mujeres recorrer de 10 a 15 kilómetros diarios para trasladar entre 15 y 20 litros de agua por viaje. Esta situación conlleva una serie de perjuicios que van, desde los trastornos físicos, hasta la imposibilidad de las mujeres y las niñas para involucrarse en otras actividades como la educación, la generación de ingresos, la política, descanso y la recreación. (García, Aniza, *El Derecho Humano al Agua*, Madrid, 2008, pp. 35)

³⁵ 4º El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico.

³⁶ Anderson Terry y Snyder P., *Water markets: priming the invisible pump*, Washington D.C., El Cato Institute, 1997, p.8

es decir, su disponibilidad. Situación que dista mucho de la realidad mundial, donde mil millones de personas carecen de acceso al agua. Al desaparecer el recurso, no hay alternativa económica que pueda hacerlo surgir. Aún si éste gran número de seres humanos tuvieran la capacidad económica para obtenerlo, no les sería posible por los límites ecológicos que tiene el recurso.

Para las mujeres del tercer mundo, la escasez del agua significa desplazarse más lejos para conseguirla. Para los campesinos, significa inacción e indigencia cuando la sequía arrasa con sus cultivos. Para los niños, significa deshidratación y muerte. Simplemente no hay sustituto para este líquido precioso, necesario para la supervivencia biológica de animales y plantas³⁷.

De manera que el enfoque economicista dista mucho de la necesidad y de la dependencia humana sobre el agua y busca situar al valor económico como la única posibilidad para tener acceso libre al recurso. Adicionalmente a esto cabe señalar en cuanto a la afirmación de su sustitución, que la importancia del agua es dada por su propia naturaleza, de modo que no se trata de un recurso reemplazable, no tiene sustitutos que puedan suplir el rol que esta cumple para la supervivencia de los seres humanos y el equilibrio de su entorno.

El debate en torno al enfoque economicista del recurso genera hasta hoy en día amplias polémicas. Este enfoque nacido en Dublín fue también recogido en la Declaración de Río, como se analizará a continuación.

³⁷ V. Shiva. *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*, México, Siglo XXI editores, 2003, p.32

2.1.5. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO, CELEBRADA EN RÍO DE JANEIRO EN 1992

Con el objetivo de formar una nueva alianza mundial que proteja el medio ambiente y el desarrollo, en junio de 1992 se llevó a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también llamada Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro. El objetivo central de la Conferencia fue el de sentar las bases para una asociación mundial entre países desarrollados y en desarrollo a fin de poder enfrentar la crisis ambiental y a su vez garantizar el desarrollo económico, teniendo como eje el desarrollo sustentable.

Se trata de la primera conferencia mundial en la que se integra de manera profunda el medio ambiente y el desarrollo, planteando que el derecho al desarrollo debe ser ejercido en un modelo que satisfaga las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, conocida también como Cumbre de la Tierra, constituye un verdadero hito en el proceso de búsqueda de bienestar económico, social y ambiental para las generaciones actuales y futuras. Los acuerdos aprobados en la conferencia representaron la respuesta normativa más amplia y coordinada hasta entonces por los gobernantes de todo el mundo, con el objeto de incorporar plenamente la dimensión ambiental en las políticas de desarrollo.³⁸

³⁸ NACIONES UNIDAS, “Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, de Monterrey a Johannesburgo”, 2002, pág. 31

Esta reunión dio como resultado tres documentos sumamente importantes, la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo³⁹, el Programa 21⁴⁰ y la Declaración de principios relativos a los bosques⁴¹.

La Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo establece una alianza mundial de cooperación entre los Estados para asegurar la integridad del sistema ambiental a fin de implantar de entre sus 27 principios, el de desarrollo sostenible. La Declaración reconoce además entre otros principios, que cada Estado tiene el derecho soberano de aprovechar sus recursos naturales de manera responsable.

Basado en los Principios de la Declaración de Río y complementaria a ésta, se aprobó el Programa 21, un plan de acción mundial bastante extenso⁴², cuyo objetivo consiste en que los gobiernos, organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales se comprometan en el trabajo de integrar medio ambiente y desarrollo para transformar el tradicional modelo de crecimiento económico no sostenible a un modelo de desarrollo sustentable. En este sentido, el Programa 21 viene a ser un compromiso político mundial para la protección del medio ambiente y una forma de asegurar un mejor nivel de vida para las generaciones presentes y futuras. En relación a los

³⁹ La Declaración de Río abarca 27 principios enfocados principalmente a la protección del medio ambiente y del desarrollo mundial.

⁴⁰ El Programa 21 consiste en una serie de recomendaciones relativas a la aplicación de los principios reconocidos en la Declaración. Aborda temas relacionados con salud, vivienda, contaminación del aire, tierra y agua, manejo de bosques y montañas, gestión de los recursos hídricos y saneamiento, agricultura y manejo de residuos.

⁴¹ Se trata de una Declaración de Principios para la ordenación sostenible de los bosques, y aunque no posee fuerza jurídica obligatoria consiste en el primer consenso mundial relativo a la protección de bosques.

⁴² Contiene 40 capítulos, divididos en 4 secciones.

recursos hídricos, el Programa 21⁴³ situó al agua dulce en el centro del debate sobre el desarrollo sostenible⁴⁴. Los Estados reconocieron la necesidad de contar con participación de la cooperación internacional, sobre todo para los países en desarrollo, a fin de poder cumplir con los objetivos pactados para el año 2000 y 2025⁴⁵.

Ahora bien, es menester analizar la aproximación que se da al agua en el Programa 21 y en general en la Cumbre. Y es que el agua es abordada no desde la visión de un derecho sino, desde la perspectiva de recurso. “El agua se necesita en todos los aspectos de la vida”⁴⁶. De manera que no se da pie a un avance en torno a la discusión del agua como un derecho, mas si es posible evidenciar un adelanto en cuanto a la valoración que existe sobre el cuidado de la misma como recurso para que pueda ser plenamente aprovechada y protegida. Avance que contribuye complementariamente con la formulación del agua como un derecho, pero bajo la perspectiva de recurso. Pues el Programa 21 enfatiza la necesidad de contar con suficientes suministros de agua de buena calidad para toda la población,

⁴³ La sección II del capítulo 18 del Programa 21 se reserva expresamente para el tratamiento del agua: Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: Aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce

⁴⁴ En el capítulo 18, numeral 18.2 se señala: “El agua se necesita en todos los aspectos de la vida. El objetivo general es velar por que se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua. Es preciso contar con tecnologías innovadoras, entre ellas las tecnologías locales mejoradas para aprovechar plenamente los recursos hídricos limitados y protegerlos contra la contaminación.”

⁴⁵ 18.11 Todos los Estados, según la capacidad y los recursos de que dispongan, y mediante la cooperación bilateral o multilateral, incluidas, según proceda, las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes, podrían fijar los objetivos siguientes:

a) Para el año 2000: i) Haber elaborado e iniciado programas de acción nacionales con costos y metas determinados, y haber establecido las estructuras institucionales y los instrumentos jurídicos apropiados; ii) Haber establecido programas eficaces de aprovechamiento del agua para lograr sistemas sostenibles de aprovechamiento de los recursos;

b) Para el año 2025: i) Haber alcanzado las metas subsectoriales de todas las áreas de programas sobre el agua dulce. Se entiende que el logro de los objetivos cuantificados en los incisos i) y ii) supra dependerá de los recursos financieros nuevos y adicionales que se faciliten a los países en desarrollo de conformidad con las disposiciones pertinentes de la resolución 44/228 de la Asamblea General

⁴⁶ Programa 21, sección II, capítulo 18

enfaticando la necesidad de agua de buena calidad, que como se verá más adelante constituye unos de los elementos del derecho humano al agua, y llama la atención en torno a preservarla como el ecosistema que es. Pero además exige combatir los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua. Es preciso señalar al respecto, que, si bien, no se está abordando el derecho al agua como tal en ésta disposición, ni tampoco el derecho a la salud, desde la perspectiva del agua como recurso se busca controlar su calidad para garantizar la salud.

La Cumbre de la Tierra constituye un punto clave en el avance de los derechos y las obligaciones de los Estados respecto a los recursos hídricos. La Declaración desarrolla varias ideas pro ambiente que hoy en día nos son útiles en su defensa y por ende en la defensa del agua.

Sin embargo también es posible ver resultados poco satisfactorios de la Cumbre. Refiriéndome al Programa 21, hoy por hoy ya es posible evaluar el nivel de su cumplimiento por parte de los Estados. El resultado en materia hídrica es lamentable, los objetivos planificados para el año 2000 incluso hoy en día, diez años después, están muy lejos de ser cumplidos y es que, al no ser el Programa 21 un instrumento de cumplimiento obligatorio y ser sólo una norma blanda, sus disposiciones y recomendaciones no tienen fuerza de ley para los países que la suscribieron y han hecho caso omiso de la misma, se suma a ésta realidad la falta de voluntad política y la carencia de recursos disponibles para atender el problema ambiental.

2.1.6. CUMBRE DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS

En septiembre del año 2000, en la ciudad de Nueva York se llevó a cabo la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. Como resultado de la misma 189 países aprobaron de común acuerdo la Declaración del Milenio, un plan de largo alcance para facilitar el logro de metas mundiales a comienzos de este siglo. Basándose en los objetivos y metas de la Declaración se identificaron y formularon ocho ambiciosos objetivos:

Son el resultado del consenso entre los Estados y las principales instituciones de desarrollo para organizar el esfuerzo hacia los más necesitados en forma de resultados alcanzables para el 2015. De hecho, se basan directamente en la Declaración del Milenio y suponen consolidar buena parte de los importantes compromisos asumidos en las diferentes Cumbres y Conferencias de Naciones Unidas que tuvieron lugar en la última década del siglo pasado.⁴⁷

Como se ha revisado, la formulación y reconocimiento de los derechos humanos ha sido una tarea que la ha asumido la comunidad internacional. En el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), nos encontramos en una situación diferente, no se formulan directamente derechos, pues ya han sido previamente reconocidos en diferentes normas internacionales, más bien los ODM llegan a ocupar un papel de protección de estos derechos que ya han sido universalmente reconocidos. De hecho, un componente esencial de los ODM constituye el plazo fijado para su cumplimiento, es decir, se manejan términos concretos para ver resultados sobre el avance en el cumplimiento de los derechos. "Por lo tanto se han formulado en términos de obligaciones de resultado y no de simple comportamiento, superando el prototipo de obligaciones de mera due diligence tan propio del sector de protección internacional de los derechos humanos."⁴⁸

⁴⁷ Cano Linares, María. "Equidad v. Inequidad: La Declaración del milenio de las Naciones Unidas y progresos en la consecución de los Objetivos del desarrollo del Milenio en América latina y el Caribe" en *Revista Electrónica iberoamericana - ALCUE*, Vol. 1, n. 1, 2007, obtenido en línea el 24 de noviembre de 2010. Disponible en:

http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_01_MA_Cano_Linares.pdf

⁴⁸ Pisillo Mazzeschi Ricardo. *La responsabilidad del Estado por las violaciones de las obligaciones positivas relativas a los derechos del hombre*, Academia de Derecho Internacional de la Haya, Monografía, 2006, p. 7.

Los ODM se componen de 8 Objetivos y 21 metas que se supervisan mediante 60 indicadores. En cuanto a la materia que nos corresponde analizar, el Objetivo 7 corresponde a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Sin lugar a duda, el intento de integrar los principios de desarrollo sostenible a las políticas internas para cada Estado e imponer una fecha límite para poder evaluar resultados es fundamental para el fomento de la sostenibilidad ambiental a nivel mundial.

En cuanto a los recursos hídricos, dentro del objetivo número 7, la meta 10⁴⁹ propone reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable. “El agua es vida, los servicios sanitarios dignidad. Los servicios sanitarios no eran parte de las Metas de Desarrollo del Milenio”⁵⁰. Si bien, esta meta enfatiza la necesidad de poner atención sobre el tratamiento de los recursos hídricos, resulta una meta de por sí incompleta, que se complementa posteriormente en la Cumbre de Johannesburgo, donde se traza la meta de dotar hasta el año 2015 de acceso a servicios sanitarios a la mitad de la población que carece de ellos. Como bien lo afirma Van Ardennevan, con la meta 10 se está buscando garantizar el derecho a la vida de las personas, mas no se puede pasar por alto que el derecho a la vida, se refiere a la vida digna de las personas y para esto se requiere del saneamiento.

Al respecto de esta meta, lo ideal es verla como un piso de referencia sobre el cual se puede construir más y no como un techo o el final de un camino, pues en el hipotético caso que se llegase a cumplir, aún quedarían la mitad de personas sin acceso a agua para el año 2015. A cuatro años de finalizar el plazo para el cumplimiento de los ODM es lamentable identificar que las intenciones puestas para atender las mayores necesidades humanas que

⁴⁹ Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable.

⁵⁰ NACIONES UNIDAS. Van Ardenne-Van Agnes, "Hacia una sociedad global para el desarrollo, ¿Cómo se puede producir tanto material y ser eficiente?" en *Crónica ONU, Naciones Unidas en un mundo unido*, Volumen XXXIX, número 4, diciembre 2002 - febrero 2003

fueron vertidas tanto en los ocho objetivos como en la Declaración, han quedado en el olvido convirtiéndose así, en promesas incumplidas. Al respecto,

El Secretario de Naciones Unidas, al presentar su primer informe anual sobre los avances en la implementación de la Declaración del Milenio, advirtió que el mundo se está quedando corto en alcanzar los objetivos acordados y dijo que las perspectivas para alcanzar las metas de Desarrollo del Milenio, en cuanto a las tendencias actuales eran decididamente mixtas, con marcadas diferencias entre las regiones y dentro de ellas.⁵¹

Como se ha podido identificar, no es la primera vez que la comunidad internacional se ha fijado grandes metas con respecto al medio ambiente y a los recursos hídricos, se ha planificado mucho, pero a nivel local se ha actuado poco. No podemos olvidar que en 1980 ya se fijó ambiciosamente el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, dejando un resultado que no cumplió con las expectativas trazadas. Y es que, una vez más se demuestra que a pesar de los esfuerzos llevados a cabo en el plano internacional para el reconocimiento y protección de los derechos humanos, la cultura universal de reconocimiento y atención de los mismos se encuentra aún muy lejos de las expectativas trazadas en múltiples Declaraciones.

Según la Organización Mundial de la Salud, el Ecuador atraviesa por una grave situación en la gestión de los recursos hídricos, “el Ecuador está entre los países con tasa más baja de inversión pública en el sector de agua potable y saneamiento de la región”⁵² lo cual dificulta enormemente lograr el cumplimiento de los ODM. Para contrarrestar este

⁵¹ NACIONES UNIDAS. "Tendencias actuales, nos estamos quedando cortos, advierte Kofi Annan al mundo" en *Crónica ONU, Naciones Unidas en un mundo unido*, Volumen XXXIX, número 4, diciembre 2002 - febrero 2003

⁵² World Health Organization. *Meeting the MDG drinking water and sanitation target: the urban and rural challenge of the decade*, UNICEF, 2004.

escenario, el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo ha puesto en marcha el proyecto “Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento en el Ecuador en el Marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” cuyo objetivo consiste en contribuir con la implementación del Plan Nacional del Agua y a la construcción de la gobernabilidad democrática y sostenible de los servicios de agua y saneamiento⁵³. Los resultados de este programa que llevan Naciones Unidas y la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), podrán evaluarse para el año 2012.

2.1.7. CUMBRE MUNDIAL SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE CELEBRADA EN JOHANNESBURGO EN EL AÑO 2002

Entre agosto y septiembre de 2002 en Johannesburgo se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Río + 10) con el objetivo de centrar la atención del mundo en promover acciones concretas con respecto al medio ambiente. Los resultados de la Cumbre quedaron recogidos en dos documentos adoptados por consenso: la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Aplicación de Johannesburgo.

El porqué de Johannesburgo se remota a diez años atrás, en la Cumbre de la Tierra en Río, donde la comunidad internacional se planteó una serie de retos, entre estos el Programa 21, que no fueron ejecutados como se había ideado. De modo que, Johannesburgo apareció

⁵³ El Programa aportará al proceso de Reforma del Estado que impulsa el actual Gobierno, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en un sector clave para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y desarrollo humano sostenible del Ecuador. Obtenido en línea el 24 de noviembre de 2010. Disponible en:

http://www.undp.org.ec/Proyectos/proyectos/publicproy.php?pro_codigo=00063226&id=1#

como una nueva oportunidad para gestar y adoptar nuevas medidas de acción global a favor del desarrollo sostenible, sobre las bases que planteó la Cumbre de Río, al ser ésta un hito importante que permitió establecer un plan de acción sobre el desarrollo sostenible, e incorporando también los objetivos fijados en la Cumbre del Milenio.

La Cumbre de Johannesburgo reafirma vigorosamente el compromiso con dichos principios, con la plena aplicación del Programa 21, con las metas contenidas en la Declaración del Milenio y con los resultados de las principales conferencias de las Naciones Unidas y los acuerdos internacionales concluidos desde 1992⁵⁴.

En materia hídrica el mayor logro de Johannesburgo ha sido que dentro del Plan de Implementación, se consiguió unir la meta 10 de los ODM relativa al agua con el saneamiento. Me explico, anteriormente en la Cumbre del Milenio se fijó como meta reducir a la mitad la cantidad de población que carecía de agua, en Johannesburgo se propone como objetivo reducir a la mitad para el año 2015 la cantidad de personas que no tienen acceso al saneamiento. De tal manera que no sólo se reforzó el objetivo de la Declaración del Milenio de reducir a la mitad la proporción de población sin acceso a agua potable, sino que se sumó a este objetivo un nuevo compromiso histórico que consiste en el saneamiento. Además, dada cuenta de la importante cifra de dinero que se requería para lograr este objetivo, se adoptó un compromiso para que los países proporcionaran ayuda técnica y financiera necesaria para desarrollar el objetivo en países en desarrollo.

⁵⁴ Informe que presentó el Diputado Adolfo R. Taylhardat Al Grupo Parlamentario Venezolano del Parlamento Latinoamericano, Caracas, 3 de octubre de 2002, p.4, obtenido en línea el 27 de noviembre de 2010. Disponible en: www.adolfotaylhardat.net/informesobrelacumbredejohannesburgo.doc

Así, Johannesburgo fue un escenario de discusión y orientación sobre la gestión de los recursos hídricos donde se destacó la importancia de desarrollar servicios e infraestructura que puedan dotar de agua y saneamiento a más poblaciones a nivel mundial. De manera que se reconoció la relevancia que tiene no sólo el dotar de agua, sino de saneamiento para garantizar derechos como el de la vida y la salud. Si bien, no se llegó a reconocer al agua como un derecho, Johannesburgo, al igual que otras Conferencias internacionales, constituye un gran aporte dentro del proceso de consolidación del derecho humano al agua, que se dio años después.

2.2. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

2.2.1. OBSERVACIÓN GENERAL NÚMERO 15 DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

En el seno de las Naciones Unidas se han producido una serie de manifestaciones que de alguna manera han reconocido la existencia del Derecho al Agua. La Observación General N. 15 destaca de los anteriores instrumentos internacionales en forma notable por ser un documento en cuyo contenido se reconoce y detalla ampliamente el derecho humano al agua, afirmando que “el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y

doméstico”⁵⁵ y que el agua es “es un recurso natural limitado y un bien público para la vida y la salud”⁵⁶

En el año 2002 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas elaboró la Observación N.15 respecto a los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales del 19 de diciembre de 1966, mismos que se refieren a la necesidad que los Estados reconozcan y garanticen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado. La Observación establece que si bien, el derecho humano al agua no fue mencionado en forma explícita en el Pacto, se encuentra implícitamente contenido en los artículos 11⁵⁷ y 12⁵⁸. En base a estos derechos, el Comité reconoce que el derecho al agua se encuentra estrechamente ligado con varios derechos, tales como el derecho de vivienda, salud, alimentación y vida digna. Estableciendo acertadamente que “el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos.”⁵⁹ La Observación General, constituye un paso muy importante en la lucha por el reconocimiento del derecho humano al agua, pues éste documento establece detalladamente el contenido y alcance de este derecho y reitera a los 146 Estados que han ratificado el Pacto Internacional, la importancia que tiene el adoptar medidas necesarias para hacerlo efectivo. Entonces,

Los Estados Partes en el Pacto Internacional tienen el deber de avanzar progresivamente hacia la realización sin discriminación del derecho al agua, que es el derecho de todos a

⁵⁵ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, *Observación General N.15*, 29 de noviembre de 2002

⁵⁶ *Ibíd.* 49.

⁵⁷ Artículo 11.- Derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales, 19 de diciembre de 1966

⁵⁸ Artículo 12.- “Derecho al disfrute del más alto nivel de salud física y mental”, Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales, 19 de diciembre de 1966

⁵⁹ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, *Observación General N.15*, 29 de noviembre de 2002.

disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y accesible y asequible para el uso personal y doméstico. La realización de ese derecho debe ser viable y practicable, ya que todos los Estados partes ejercen control sobre una amplia gama de recursos, incluidos el agua, la tecnología, los recursos financieros y la asistencia internacional, como ocurre con todos los demás derechos enunciados en el Pacto.⁶⁰

Esta vez la comunidad internacional llega a profundizar sobre el alcance de este derecho, estableciendo las varias dimensiones que lo componen, y asumiendo que para lograr la plena realización del mismo, los Estados partes deben reconocer el rol esencial de la cooperación internacional a fin de trabajar en forma conjunta.

La cooperación internacional requiere que los Estados partes se abstengan de acciones que interfieran, directa o indirectamente, con el goce del derecho al agua en otros países. Cualquier actividad tomada bajo la jurisdicción de los Estados parte no debería privar a otro país de la capacidad a realizar su derecho al agua para las personas que viven en su jurisdicción⁶¹.

En definitiva, la notable importancia que tiene éste derecho por sí mismo y por su innegable relación con otros tantos derechos, obliga a los Estados a poner énfasis en garantizar la conservación y el correcto manejo de los recursos hídricos en toda su dimensión y con una visión sustentable en la que se contemple también a las generaciones futuras. “Los Estados Partes deben adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre.”⁶²

⁶⁰ Naciones Unidas. “*El Derecho al agua*”. Obtenido en línea el lunes 13 de septiembre de 2010.

Disponible en: <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/righttowater.html>. Consultado el lunes 13 de septiembre de 2010.

⁶¹ Comité de la ONU sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 15, El derecho al agua (arts. 11 y 12 de la Convención Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2002), párrafo 31.

⁶² Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, *Observación General N.15*, artículo 26, Obligaciones legales específicas, 29 de noviembre de 2002.

2.2.2. DECLARACIÓN DEL AGUA COMO DERECHO HUMANO

La Observación general N. 15 constató que el cumplimiento de varios derechos humanos no puede ser posible sin el derecho humano al agua. Si bien, para el año de 1966 cuando se adoptó el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, no era posible anticipar que la falta de acceso al agua constituiría una gigantesca violación a los derechos humanos en el mundo, pues la realidad no lo exigía. En la actualidad, es imposible no divisar la relación de interdependencia entre estos derechos. Dado que los derechos humanos se desarrollan conforme la realidad así lo demanda, el derecho humano al agua fue reconocido el 28 de julio de 2010 mediante Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, con 122 votos a favor, ninguno en contra y 41 abstenciones⁶³.

Bolivia, reconoce en su Constitución al agua potable y los servicios sanitarios básicos como un derecho humano⁶⁴ y fue el Estado promotor de que el derecho humano al agua sea reconocido por la Asamblea de Naciones Unidas mediante ésta Declaración. La propuesta impulsada por Bolivia, constituye un llamado a la comunidad internacional a que respalde la iniciativa de considerar al agua potable como un derecho humano. Además, según lo

⁶³ Entre los países que se abstuvieron se encuentran Estados Unidos, Canadá y Reino Unido. Justificaron su abstención bajo el argumento que la Resolución no define con claridad el alcance del nuevo derecho humano ni las obligaciones que resultan de su reconocimiento. Citado de: “La ONU incluye al acceso al agua como un derecho humano”. Obtenido en línea el 28 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/28/solidaridad/1280335725.html>, publicado el 28 de julio de 2010.

⁶⁴ Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia, Primera Parte, Título II, Capítulo Segundo pp. 6. <http://www.presidencia.gob.bo/download/constitucion.pdf>. Consultado el 07 de abril de 2011. Artículo 20: III. El agua y alcantarillado constituyen derechos humanos y no son objeto de concesión ni privatización

afirmó Pablo Solón, embajador de Bolivia ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la aprobación del texto representa “un fuerte empuje a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pues ésta Declaración obligará a los Gobiernos y a la comunidad internacional a incrementar sus esfuerzos para garantizar el acceso universal al agua potable.”⁶⁵

Los Objetivos y Metas del Milenio fueron trazados en el año 2000. Como ya fue analizada, la meta diez pretende reducir a la mitad el número de personas que carezcan de acceso sostenible a agua. Ya en ésta meta el Derecho Internacional está reconociendo la importancia del agua para la humanidad. A casi cinco años de llegarse al plazo límite de cumplimiento de los ODM, las Naciones Unidas dan fuerza al cumplimiento del objetivo 7 y de la meta 10 a través de esta Resolución donde se aprueba el derecho humano al agua. Instando a todos los países a cumplir con sus obligaciones relativas al acceso al agua y saneamiento. Pues la inclusión del derecho al agua entre los derechos humanos, supone la protección de este derecho en cada individuo frente a la intervención del Estado, así como constituye la obligación del Estado de facilitar este bien necesario a todos los ciudadanos. De modo que el Estado sume el deber de garantizar el ejercicio del derecho y facilitar los medios para su ejercicio.

Como efectos del reconocimiento de este derecho se tiene que, en primer orden se cuenta con una Resolución que exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacional, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a

⁶⁵ “Evo Morales demanda que agua sea considerada derecho humano”, *Diario La República*, martes 13 de julio de 2010. Obtenido en línea el 07 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.larepublica.es/spip.php?article20534>

toda la población un acceso al agua potable y el saneamiento. Además con la consideración que el agua y el saneamiento son un derecho humano, el Estado tiene la obligación de garantizar la prestación del servicio a fin de satisfacer las necesidades básicas humanas. Debe ser la comunidad entera quien se haga cargo del costo de los que no puedan pagarlo a fin de garantizar el mínimo vital gratuito. Es decir, en el caso del servicio público de agua, el Estado debería asegurar una cantidad mínima gratuita y cobrar una tarifa a quienes consuman por encima de ella.

La Declaración simboliza un momento histórico de gran conciencia mundial sobre los recursos hídricos y la dignidad humana, pues el reconocimiento de este derecho constituye un llamamiento para replantear la visión de los Estados en materia de agua.

Es tiempo de que la política se acerque a la realidad, pues nada menos que 2 billones de personas viven en áreas con stress hídrico del mundo y tres billones no tienen agua disponible a un kilómetro de sus casas, por lo que, en 2010, no es exagerado decir que la dificultad de acceder al agua potable es una de las peores violaciones a los derechos humanos. Si la Asamblea General, de 192 miembros, adopta la resolución será una de las cosas más importantes que haya hecho la ONU desde su Declaración Universal fundacional de 1948⁶⁶.

Ésta Declaración ha sido posible por un proceso que ha ido madurando durante varias décadas y que ha respondido a una necesidad mundial de regular y analizar la grave situación de los recursos hídricos. Sin lugar a duda es un proceso aún en marcha, cuyo fin radica en hacer efectivo este derecho para las mil millones de personas que carecen de acceso a agua. A pesar que hoy en día, fruto de la Declaración el derecho humano al agua haya sido reconocido, los resultados se alejan notablemente de lo anhelado y pactado en la misma. Al respecto puede concluirse que los actores dotados de poder, en este caso los

⁶⁶ Consejo de Canadienses por el agua. *Naciones Unidas se prepara para el reconocimiento del Derecho humano al agua*. La Paz: Editorial Agua vida, boletín número 76, 15 de julio de 2010, p.3

Estados han prestado escasa atención a la Declaración así como a los otros instrumentos antes analizados, situación que ha desembocado en un estado de grave inseguridad humana y de lesión constante a los derechos humanos.

En otras palabras, si tanto a nivel internacional como interno, no se introducen y aplican las debidas garantías para enfrentar la violación del derecho humano al agua y asegurar su acceso, creando los órganos correspondientes y los instrumentos idóneos para ello, la Declaración quedará sólo como un documento decorativo y será reemplazada por los intereses de los poderes económicos y políticos.

2.3. ARMONÍA DE LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA CON LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE AGUA

En el Ecuador el Derecho Internacional ha sido de vital importancia para el desarrollo del Derecho Ambiental nacional y ha trazado el rumbo para el Derecho de los derechos humanos, con el cual existe estrecha relación. Los instrumentos estudiados previamente son la garantía y la guía básica de protección ambiental y son una fuente indispensable para la creación de la normativa interna.

El desarrollo de las normas de derechos humanos, comenzando por la Declaración Universal de Derechos Humanos que abarca ya un amplio espectro de facultades para todas las personas, supone uno de los principales logros dentro del trabajo de la comunidad internacional. Esta articulación extensa y de largo alcance de los derechos humanos, y que se deriva directamente de la dignidad inherente de cada uno, forma parte de un proceso en continua evolución y de enriquecimiento de la normativa interna de cada Estado.⁶⁷

⁶⁷ García, Aniza, *El Derecho Humano al Agua*, Madrid: Trotta, 2008, p. 11

La responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos tiene fundamentalmente fuente en el Derecho Internacional Público, donde se han adoptado importantes instrumentos de derechos humanos mismos que contienen principios y disposiciones aplicables a la materia de los recursos hídricos. Al respecto de su aplicación, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas dispone que:

Los Estados están obligados a crear condiciones para la justicia y respeto de las obligaciones emanadas de los tratados internacionales y de otras fuentes de derecho internacional; y fundamentalmente, están obligados a cumplir de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta, entre las que se mencionan: el deber de promover el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin distinciones ni discriminaciones de ninguna naturaleza⁶⁸.

ERROR: syntaxerror
OFFENDING COMMAND: --nostringval--

STACK:

-mark-
/sfnts