

HACIA UN DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL AL AGUA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Víctor M. Sánchez*

Resumen: El agua nos rodea e integra como seres vivos. Proporciona múltiples usos esenciales para la supervivencia como la hidratación o alimentación, la facilitación de la producción agrícola, la higiene corporal y de los alimentos, su preparación, así como otros de recreo o ligados a la religión presentes en todas las culturas. Puede sorprender, entonces, que su disfrute no haya sido todavía garantizado explícitamente como derecho humano fundamental en ningún texto jurídico internacional, con las garantías frente a los poderes públicos y las personas que se derivan de esta categorización. Así es que, al escribir estas líneas, uno se siente una vez más cumpliendo la sugerencia de George Orwell de asumir el deber de reformular lo obvio.

Sumario. I. IMPORTANCIA DEL AGUA PARA LA VIDA HUMANA. II. ESTATUS JURÍDICO DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA. III. CONTENIDO Y ALCANCE ESENCIAL DEL DERECHO HUMANO AL AGUA. IV. NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DEL DERECHO HUMANO AL AGUA.

I. IMPORTANCIA DEL AGUA PARA LA VIDA HUMANA

El agua ha sido vista a lo largo de la Historia de la Humanidad como un recurso esencial para la vida. En el libro del *Génesis*, la palabra agua aparece en más de cincuenta ocasiones. En la primera se afirma que “el Espíritu de Dios se movía sobre la haz de las aguas”¹, alusión metafórica a la aparición de la vida. En la cultura grecorromana, Venus, Diosa de la fertilidad, nace de la espuma del mar. Y desde la tradición musulmana, el Corán recuerda que “a partir del agua dimos vida a todas las cosas”². Todas estas manifestaciones ancestrales de la importancia del agua en la vida humana evidencian la conciencia universal del valor supremo que tiene el agua como factor para el logro de las cotas más básicas de desarrollo material y espiritual del ser humano. Como contrapunto con esta esfera axiológica, el Informe sobre Desarrollo Humano del 2006 *Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*³, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), muestra un panorama sombrío en la satisfacción de esta necesidad primaria.

Gracias a la labor del PNUD hoy sabemos que más de 1000 millones de personas en el mundo no tienen acceso a agua potable y unos 2600 millones de personas no gozan de

* Profesor Agregado de la Universitat Oberta de Catalunya, Responsable del Área de Derecho Internacional Público y Derecho Comunitario. Codirector del Máster en Derechos Humanos y Democracia UOC-Institut de Drets Humans de Catalunya y Director del Posgrado en Estudios de la Unión Europea UOC. Dirige el Grupo de Investigación sobre la Organización Internacional de la Paz de la UOC.

¹ *Génesis* 1:2

² *Corán*, 21:30

³ Human Development Report 2006, *Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, United Nations Development Programme (UNDP).

servicios sanitarios mínimos. El acceso deficiente al agua potable se ha convertido en la segunda causa de muerte infantil del planeta. Aunque, dada la magnitud, sea ya imposible interiorizarlo en términos emocionales, a pocas personas les puede dejar indiferente tener conocimiento de que alrededor de 1,8 millones de niños mueren al año como consecuencia de graves problemas de salud derivados del consumo de agua insalubre. Esto es el equivalente a la defunción diaria de la población de menores de 5 años de Nueva York y Londres sumadas, esto es, unos 4900 niños fallecen cada 24 horas.

Además de afectar a la vida y la salud, las dificultades de acceso adecuado al agua potable o de saneamiento repercuten negativamente sobre la eficacia de otros derechos esenciales para la dignidad humana. La disponibilidad de agua adecuada condiciona el derecho a la alimentación o al desarrollo, por su valor fundamental en los procesos productivos. Dado que es la mujer quien asume la función principal de buscar y acarrear agua en múltiples ámbitos socio-culturales de orden rural, las limitaciones de acceso físico al agua contribuyen también a perpetuar la discriminación de género. En fin, el derecho a la educación infantil se ve lastimado de forma inexorable como consecuencia del consumo de aguas sucias al tratarse de seres más expuestos a padecer enfermedades incapacitantes para llevar una vida normal.

Tal negación a gran escala de una de las necesidades prístinas de todo ser humano, contrasta con la escasa atención jurídica que ha recibido el derecho al agua en el plano jurídico internacional y nacional hasta épocas recientes. Si se compara con la protección jurídica expresa de la que gozan otras necesidades esenciales de los seres humanos, como la alimentación, la salud o la vivienda, el derecho humano al agua, en toda su extensión figurable, apenas ha tenido aparición explícita en contadas normas de carácter interno o internacional⁴.

Como es sabido, la *Declaración del Milenio de la ONU*⁵ fija entre los objetivos del desarrollo lograr reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que no tienen acceso al agua potable o no pueden costárselo. Tras la *Declaración de Johannesburgo*, adoptada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002, se incrementó este compromiso con el reto complementario de reducir a la mitad en el 2015 la proporción de gente que no tiene acceso básico a agua de saneamiento. Como explica el Informe de Desarrollo Humano del 2006, el problema social no ha variado de modo significativo desde estas declaraciones solemnes. Más allá del verbo abundante y excelso que brota de las diferentes Foros Mundiales del Agua, Conferencias internacionales, grupos de trabajo, etc., el agua esperada no acaba de caer del cielo en mayores cantidades y los problemas de acceso al agua potable y de saneamiento continúan aumentando. Escribió Unamuno que es tan preocupante conocer que las manos no van precedidas por las palabras, como que las palabras no van seguidas por los hechos. Si no se adoptan a tiempo las medidas adecuadas, los efectos del cambio climático en curso podrían recrudecer el problema y convertir el agua en un foco más de conflictos violentos internos e internacionales. La fecunda, moderna, bienpensante y costosa en tiempo y dinero diplomacia multilateral debe esforzarse más en llevar los discursos y proclamaciones retóricas a la realidad, a riesgo, en caso contrario, de seguir contribuyendo a consolidar una imagen de inutilidad, ante la opinión pública mundial,

⁴ *Vide infra*, epígrafe 2.

⁵ Resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000, *Declaración del Milenio*, párrafo 19.

de todo lo que procede de la esfera internacional.

A mi parecer, existe una relación directa entre la falta de reconocimiento jurídico en los planos nacional e internacional de un “derecho humano fundamental al agua” autónomo, esto es, no construido de modo parcelado como componente de otros derechos humanos como el derecho a la alimentación o el derecho a la salud -y en consecuencia dotado de medios específicos de promoción y garantía- y el silencio que rodea esta tragedia de millones de personas. La ausencia de un régimen jurídico adecuado de protección del derecho humano fundamental al agua ha contribuido a sustraer su vulneración generalizada del debate público y, con ello, del orden máximo de prioridades que merece en la agenda de la cooperación internacional o de las políticas nacionales.

En los próximos apartados se expone una propuesta para configurar jurídicamente, en la esfera del derecho internacional, el derecho humano fundamental al agua. Primero, se afirma la positivación internacional de este derecho específico a partir de la interpretación de los tratados internacionales. El derecho humano fundamental al agua se habría construido como la sumatoria de elementos que componen otros derechos humanos reconocidos explícitamente. No obstante, el contorno jurídico borroso al que conduce este método de creación normativa por aluvión, haría preferible, en estos momentos, la creación de un régimen jurídico internacional específico de protección del derecho humano fundamental al agua. En su concreción sería conveniente, además de fijar la dimensión sustantiva del derecho emergente, articular un marco de reglas subsidiarias que tendiera a asegurar, más allá de la retórica, la plena efectividad de este derecho humano. La propuesta legislativa que se efectúa guarda como fin superar las tradicionales limitaciones de las que adolece el derecho internacional y nacional cuando se trata de ofrecer garantías reales al goce de los derechos de carácter económico, social y cultural. El derecho humano fundamental al agua podría servir como banco de pruebas para la creación de nuevos instrumentos internacionales que superen, como corresponde a este ultratecnológico, global y prometedor S. XXI, las deficiencias endémicas de los mecanismos jurídicos de protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

II. ESTATUS JURÍDICO DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA

La *Declaración Ministerial de la Haya*, adoptada en Segundo Forum Mundial del Agua el 22 de marzo de 2000, reconoce que

“el acceso seguro y suficiente al agua potable y de saneamiento son necesidades humanas básicas y son esenciales para la salud y el bienestar”⁶

Así es que puede resultar sorprendente descubrir que en los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no figura, por lo general, un derecho fundamental al agua, como tal, situado en pie de igualdad con otros derechos económicos, sociales y culturales como el derecho a la salud o a la vivienda, dotado de alcance universal y especificidad jurídica. Las menciones explícitas en el derecho internacional público de la idea del acceso al agua como un derecho humano, o como un elemento básico de la dignidad humana, han aparecido en tres contextos normativos diferentes, que

⁶ *Ministerial Declaration of the Hague on Water Security in the 21st Century*, Second World Water Forum, 22 de Marzo del 2000, parágrafo 3.

reflejarían, en su conjunto, un tratamiento jurídico de carácter fragmentario o excepcional. Se encuentran:

- a) Como componente de otros derechos humanos reconocidos para la protección de ciertos colectivos especialmente vulnerables;
- b) De un modo más detallado, pero excepcional en el tiempo y contexto político en que se protegen, en el derecho que regula los conflictos armados;
- c) Y de forma restringida, por el número de estados vinculados y el alcance de su concreción, en algunos contextos regionales.

También desde la perspectiva del derecho interno, son escasas las constituciones que han elevado el derecho al agua a la categoría de derecho humano fundamental, aunque se puede observar una creciente preocupación legislativa y constitucional para elevar su protección nacional. Así las cosas nos podíamos preguntar si existe hoy propiamente un derecho humano fundamental al agua en el derecho internacional. La interpretación más correcta de los tratados internacionales en vigor, mas otros elementos de la práctica internacional (declaraciones solemnes universales y regionales, resoluciones con origen en las Naciones Unidas, comentarios generales realizados por órganos internacionales encargados de la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos, etc.), permiten afirmar, con escaso margen de error, que desde los albores del S. XXI ha emergido una *opinio iuris* suficiente como para reconocer la existencia de un derecho humano fundamental al agua, aunque de contornos difusos con respecto al régimen jurídico que supone su consagración jurídica.

1. El derecho fundamental al agua en el derecho internacional general

Resulta infructuoso, así, buscar una mención específica al derecho fundamental al agua en el derecho internacional general de los derechos humanos. La *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948* (DUDH) no la contiene, sin que se acabe de entender bien el por qué del olvido. Ciertamente es que en su art. 3 proclama el derecho a la vida, con carácter general. El disfrute de la vida está condicionado en lo más esencial con el acceso al agua potable. Y también que su art. 22 recoge el derecho amplio a la satisfacción de los derechos económicos indispensables para la garantía de la dignidad humana, citando expresamente el derecho a la alimentación y a la salud. Según la *Real Academia Española de la Lengua* el alimento es el “conjunto de cosas que el hombre o los animales comen o beben para subsistir”⁷. Aplicando una primera regla interpretativa lógico-formal, el derecho a la alimentación cubriría en éste y otros marcos normativos el derecho a beber agua con fines nutritivos, incluida la mera hidratación del cuerpo. Pero la DUDH omitió cualquier mención expresa al derecho al agua como un derecho fundamental que alcanzara a otras necesidades ligadas a su acceso. Mutismo que se extendió a fases posteriores de desarrollo de la Declaración, en especial, a los Pactos Internacionales de 1966.

En efecto, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966* (PIDCP) incluye el derecho a la vida (art. 6). Mas, dado el contexto normativo en que se recoge este derecho, lo hace considerado desde un enfoque propio de los derechos civiles y políticos, es decir, considerado como un derecho que genera un deber de abstención del

⁷ *Diccionario de la Lengua Española*, A/G, Vigésima Segunda Edición, Espasa Calpe S. A., 2002, p. 111.

estado de injerir en el disfrute de la vida de las personas y una obligación de protegerlo frente a violaciones por parte de terceros sin que quepa, en buena argumentación, extenderlo hacia la aceptación de la existencia de un derecho individual justiciable de acceso al agua potable para impedir la muerte por sed o enfermedades derivadas del consumo de agua no salubre. Por su parte, como en un juego imposible de barcos, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966 (PIDESC), marco *a priori* más propicio para su salvaguarda, tampoco contiene en todo su redactado la palabra “agua”. No obstante, el hecho que en el art. 11 del PIDESC recoja el derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a “la *alimentación*, vestido y *vivienda* adecuados”, sirvió, en una primera etapa, para que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) afirmara que el derecho a la vivienda y el derecho a la alimentación comprendían el acceso permanente al agua potable y de saneamiento.

La primera elaboración de esta vertiente del derecho al agua se originó, de forma tangencial, con la *Observación General n° 4 del CDESC relativa al derecho a una vivienda adecuada* en 1992, el concepto de adecuación con respecto a la vivienda:

“debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada *deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable*, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, *a instalaciones sanitarias y de aseo*, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia”⁸

Formando parte, de este modo, del núcleo esencial del derecho fundamental a la vivienda digna. Aunque cause perplejidad no encontrar ninguna referencia al agua en la *Observación general n° 12, El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)* de 1999, en otras observaciones posteriores, el CDESC citó el derecho al acceso al agua dentro del contenido básico de otros derechos incluidos en el Pacto. La *Observación General n° 13, El derecho a la educación (artículo 13)* de 1999, menciona en la descripción del alcance de este derecho la disponibilidad de instalaciones educativas dotadas de servicios básicos de agua potable y de saneamiento⁹. Y en el 2000, la *Observación general n° 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)* reconoció que la garantía del derecho al acceso al agua potable y de saneamiento era una de las obligaciones internacionales básicas de los estados derivadas del derecho a la salud¹⁰. La consagración de un derecho fundamental al agua implícito en el PIDESC, adoptó un giro decisivo con la aprobación de la *Observación general n° 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del PIDESC)* del 2002. Por su amplitud, la *Observación general n° 15*, señala un punto de inflexión definitivo en la aceptación del derecho fundamental al agua como un derecho autónomo dotado de especificidad jurídica. La observación declara expresamente que:

⁸ *Observación general N° 4 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*, párrafo 8 b), ONU doc. E/1992/23.

⁹ *Observación General n° 13, El derecho a la educación (artículo 13)* recoge “las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, *instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable*, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.”. Apartado 6 a). ONU doc. E/C.12/1999/10.

¹⁰ *Observación general n° 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*, en especial, párrafo 43 inciso c). El CDESC atribuye una importancia máxima al derecho al agua potable y de saneamiento como instrumento imprescindible para el progreso del derecho a la salud. El derecho al agua, con distintos significados obligacionales, aparece citado en doce ocasiones dentro de la Observación. Véase los párrafos 4, 11, 12 a) b) y d), 15, 34, 36, 40, 43 c), 57 y 65.

“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.”¹¹

Aseveración que ya atisba a enumerar los elementos básicos del derecho, aunque dejemos para el siguiente apartado la construcción de su alcance normativo. Ahora conviene resaltar la especificidad que se otorga a este derecho en la Observación. El CDESC confirma esta autonomía cuando racionaliza la existencia misma del derecho en los siguientes términos:

“En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanarían del derecho a un nivel de vida adecuado, "incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados", y son indispensables para su realización. *El uso de la palabra "incluso" indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado*, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia.”¹²

El derecho al agua es un derecho, por tanto, que junto con el derecho a la alimentación, vestido y vivienda, pero diferenciado de estos, dimana del derecho matriz a un nivel de vida adecuado que enuncia el PIDESC.

El derecho internacional de los derechos humanos contiene otras manifestaciones expresas de este derecho. En los tratados universales de derechos humanos, las primeras menciones explícitas a la existencia de un derecho fundamental al agua se encuentran dentro de ciertos tratados internacionales de derechos humanos destinados a la protección de ciertos colectivos especialmente vulnerables. El derecho al agua se recoge como un elemento más entre los que configuran el derecho a la igualdad de la mujer en el art. 14.2 inciso h) de la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979), en especial con respecto al ámbito rural, al afirmar, consciente de la íntima relación que existe en los ámbitos rurales entre la discriminación de la mujer y su tarea tradicional del acarreo de agua, la obligación de los estados de garantizar el derecho de toda mujer a:

“Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente, en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua”

Otro tanto sucede con respecto a los derechos del niño. El reconocimiento del derecho a la salud de la infancia en la *Convención sobre los derechos del niño* (1989) fuerza otra parca mención al derecho al agua en el art. 24.2. inciso c) al exigir a los estados la obligación de:

“Combatir las enfermedades y la malnutrición...mediante, entre otras cosas...el suministro de...agua potable y salubre”

Cuestión nada baladí a tenor de las heladoras cifras de mortandad o enfermedad infantil relacionadas con el consumo de agua no potable que antes se han mencionado.

En resumen, desde el prisma de los tratados con vocación universal de derechos humanos, el derecho al agua se trata:

¹¹ ONU doc. E/C.12/2002/11, *Observación general n° 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del PIDESC)*, párrafo 2.

¹² *Ibidem* párrafo 3.

a) Bien como asunciones implícitas de la existencia de este derecho, integrante de otros como el derecho a la alimentación, la vivienda, etc.; o con carácter autónomo dentro del marco general del derecho a un nivel de vida adecuado.

b) Bien a través de menciones muy genéricas a su reconocimiento, sin precisión de detalle, que tienen como destinatario a colectivos específicos (mujeres y niños) y no a la totalidad de los seres humanos, y de nuevo con respecto a ciertos derechos humanos concretos (alimentación e higiene de los niños) o en espacios sociales determinados (el medio rural para la mujer).

Esta técnica legislativa deficiente cambia notablemente si trasladamos la atención a la forma como se protege el bien jurídico del acceso al agua en tiempo de guerra en el derecho internacional humanitario. Ilustrativamente, en el art. 54.2 del *Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I, 1977)*, se encuentra una prohibición dirigida a los combatientes que tiene como fin la protección del acceso al agua, como bien indispensable para la supervivencia de la población civil, durante el transcurso de un conflicto armado:

“*Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como (...) las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego (...) por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil*”

En otra disposición relativa al derecho al agua del Protocolo I, el art. 5, bajo el título de “Personas privadas de libertad”, fija el principio de trato igual de las personas privadas de libertad por motivos relacionados con el conflicto armado con respecto al acceso al agua:

“*las personas a que se refiere el presente párrafo recibirán, en la misma medida que la población local, alimentos y agua potable y disfrutarán de garantías de salubridad e higiene y de protección contra los rigores del clima y los peligros del conflicto armado*”

En este régimen normativo excepcional –que se aplica a situaciones de violencia armada- el derecho al acceso al agua potable se garantiza como una obligación de resultado, a toda la población civil y a los prisioneros de guerra, con prohibiciones concretas a los combatientes y reglas precisas con respecto a la cantidad y calidad del agua¹³. E incluye, en estos momentos, un sistema de castigo individual para aquellos particulares que violen su contenido, si se atiende a las conductas que pueden, según el propio Protocolo I o el Estatuto de la Corte Penal Internacional (1998), suscitar la responsabilidad internacional del individuo ante su jurisdicción¹⁴. ¿Por qué razón

¹³ En el derecho internacional humanitario son numerosas las disposiciones que se refieren a la garantía del acceso al agua en tiempos de guerra interna o internacional, tanto con respecto a los prisioneros de guerra como a la población civil. Véase en añadido a las disposiciones ya mencionadas, los arts. 33 y 55 del mismo Protocolo I, relativos a la prohibición de daños extensos, duraderos y graves al medio natural, que englobaría la protección de los ríos o de los acuíferos subterráneos; los arts. 20, 26, 29 y 46 de la *Convención de Ginebra relativa al trato debido a los prisioneros de guerra (1949)*. También los arts. 85, 89, 127 de la *Convención de Ginebra relativa a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (1949)*). Y en el *Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional Protocolo II*, los arts. 5 y 14.

¹⁴ Así se recogería, por ejemplo, con la penalización del crimen de guerra en conflictos armados de carácter internacional que contiene el art. 8.2 romanos veinticinco del Estatuto de la Corte Penal

aquello que se considera jurídicamente esencial proteger, con carácter general, en tiempo de guerra, y susceptible de persecución judicial internacional como *delicta iuris gentium*, deja de parecerlo en tiempo de paz?

En mi opinión, se compadece mal con el carácter esencial que otorga el derecho internacional humanitario al acceso al agua en situación de conflicto armado, la falta de especificidad que adquiere el mismo bien jurídico protegido en el ámbito de los tratados internacionales universales de derechos humanos. Más aún cuando las condiciones para su óptima garantía resultan más propicias en tiempo de paz.

2. El derecho fundamental al agua en el derecho internacional particular

Por razones fáciles de imaginar, pertenece al ámbito regional africano la primera mención expresa en un tratado internacional del derecho al agua como un derecho singular, más allá de su consideración como integrante del derecho a la alimentación. Según el art. 5.1. la *Convención africana para la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales* (Argel, 1968):

“Les États contractants s’efforceront de garantir aux populations un approvisionnement suffisant et continu en eaux appropriées”¹⁵

Derecho que aparece de nuevo en 1990 dentro de un tratado regional de derechos humanos. La *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar de los Niños* (1990)¹⁶, como en el caso de los tratados internacionales universales, establece la existencia del derecho humano al agua con respecto a este colectivo específico de personas especialmente vulnerables, los niños. El reconocimiento no tiene de nuevo un carácter autónomo sino ligado o como componente específico, en este caso, del derecho a la salud. El art. 14 de la Carta Africana, titulado “Salud y Servicios de Salud” dice lo siguiente:

- “1. Every child shall have the right to enjoy the best attainable state of physical, mental and spiritual health.
2. States Parties to the present Charter shall undertake to pursue the full implementation of this right and in particular shall take measures: (...) (c) to ensure the provision of adequate nutrition and safe drinking water”

También dentro del contexto africano la *Carta de las Aguas del Río Senegal*, adoptada por Malí, Mauritania y Senegal en mayo de 2002, proclama como principio general orientador de la repartición de las aguas del río Senegal el derecho fundamental de todo

Internacional que consiste en “Hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra” También la propia definición del delito de crimen de lesa humanidad contenido en el art. 7.2 b) podría dar cabida a la persecución criminal internacional por denegación genocida del acceso al agua potable o de saneamiento: “El “exterminio” comprenderá la imposición intencional de condiciones de vida, entre otras, la privación del acceso a alimentos o medicinas, *entre otras*, encaminadas a causar la destrucción de parte de una población”.

¹⁵ La misma idea ha sido recogida en la *Convención africana para la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales* de Maputo, julio 2003, pendiente de entrar en vigor, que completará y sustituirá a la Convención de Argel (1968). En el art. 7 de este tratado, titulado “Eaux”, se recoge también “Les Parties s’efforceront de garantir aux populations un approvisionnement suffisant et continu en eau approprié”.

¹⁶ Adoptada el 11 de julio de 1990 y en vigor desde noviembre de 1999.

ser humano al agua potable:

“assurer aux populations des États riverains, la pleine jouissance de la ressource, dans le respect de la sécurité des personnes et des ouvrages, ainsi que *du droit fondamental de l’Homme à une eau salubre*, dans la perspective d’un développement durable.”

Texto que adquiere un profundo valor simbólico y jurídico por tratarse del primer tratado que proclama la existencia de un derecho humano fundamental al agua, propio de todo ser humano sin distinción (“de *l’Homme*”), con valor en sí mismo y no sólo puesto en consideración con otros derechos como el derecho a la alimentación, salud o vivienda. Más recientemente, el *Protocolo de la Carta Africana de derechos del hombre y de los pueblos relativos a los derechos de las mujeres* (Maputo, 2003) también ha creado la obligación de los estados de tomar “les mesures nécessaires pour assurer aux femmes l’accès à l’eau potable” (art. 15).

En el derecho internacional europeo y americano, en contraste, se carece de tratados internacionales que consagren, como tal, la existencia de un derecho humano fundamental al agua. No se hace, por ejemplo, en la *Convención Europea de Derechos Humanos* (1950), ni en la *Carta Social Europea* (1961) o en la *Carta Social Europea Revisada* (1996). El mismo vacío que veremos en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (1948), la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969), o el *Protocolo Adicional a La Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1988)¹⁷. En el ámbito europeo sí que se ha creado un régimen internacional específico relativo al agua, al margen de su consideración como derecho fundamental, en dos instrumentos distintos.

Los arts. 4.2, 5 y 6.1 del *Protocolo sobre Agua y Salud* (1999) a la *Convención para la Protección y Uso de Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales* (1992) regulan cuestiones relativas al acceso al agua potable y de saneamiento. Los arts. 4.2 y 6.1 recogen la obligación de los estados parte de *tomar todas las medidas* para lograr el acceso al agua potable y de saneamiento para todos. Y el art. 5 fija el principio de acceso equitativo para proveer a toda la población respectiva de agua, tomando en especial consideración a los sectores de la población que sufren exclusión social. Más allá de este tratado, aún se puede citar la regulación del acceso a la información y la participación del público en asuntos medioambientales que se recoge en la *Convención de Aarhus* (1998). En virtud del art. 2.3 inciso a) de la convención, se extiende expresamente la obligación de los estados de facilitar el acceso a la información sobre el medio ambiente en cuestiones relativas al agua, o a la participación del público en las decisiones relativas a esta materia.

En conclusión, *en los planos regionales la consagración explícita de un derecho humano fundamental al agua carece todavía de homogeneidad*. Si bien en el plano regional africano, por su especial sensibilidad hacia la problemática, se han hecho avances notorios, algo que como veremos, se percibe también en sus constituciones nacionales, en los niveles europeo y americano, el derecho humano al agua no ha sido reconocido expresamente en ningún tratado internacional. Sin mengua para su existencia, esta situación impide la correcta visualización de la necesidad y disminuye también su eficacia jurídica.

¹⁷ En este caso, podría estar implícito en el art. 11, párrafo 1, que establece que “toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con *servicios públicos básicos*”.

3. El derecho fundamental al agua en el plano nacional

En los tres últimos lustros se puede percibir, como contrapunto, un notable vigor normativo en el interior de los estados que tiende a la consagración del derecho al agua como un derecho humano fundamental dotado de especificidad. La proclamación de su existencia emerge en diferentes niveles normativos nacionales, aunque en estas líneas nos referiremos, en exclusiva, a los avances más notables detectados en la normativa de rango constitucional, vigente o en ciernes en un número no despreciable de estados¹⁸.

Hasta donde he llegado a conocer, en estos momentos las constituciones de Uganda (1995)¹⁹, Sudáfrica (1996), Zambia (1996)²⁰, Gambia (1996)²¹, Etiopía (1998)²², Uruguay (2004)²³ y Bélgica (2005)²⁴, han incorporado en sus textos constitucionales menciones expresas al derecho al agua. Refuerza esta tendencia a la inclusión del derecho al agua los proyectos de revisión constitucional de Kenia (2006)²⁵ y la República Democrática del Congo (2007)²⁶. Ilustrativamente, tomado de esta muestra, el art. 27.1 inciso b) de la *Bill of Rights* contenida en el vigente Capítulo Segundo de la Constitución de Sudáfrica (1996) recoge expresamente que “Everyone has the right to have access to (...) sufficient food *and water*”.

El relieve que está alcanzando en el plano nacional el derecho al acceso al agua potable se ha trasladado a Constituciones propias de los estados federales como la de Illinois, Pennsylvania, Massachussets y Texas, que en estos momentos reconocerían el derecho de las personas al agua potable. En el plano español, es también significativa la referencia a un derecho al acceso al agua contenidas en los cambios estatutarios del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (2006)²⁷, el Estatuto de Autonomía

¹⁸ Para ver una enumeración no taxativa de estados o recogen expresamente el derecho humano al agua o lo hacen de forma implícita a través del reconocimiento del acceso a servicios sociales básicos, consúltese *The right to water. From Concept to Implementation*, World Water Council, 2006, p. 7, en www.worldwatercouncil.org

¹⁹ Constitución de Uganda (1995). Art. 14: “The State shall endeavour to fulfill the fundamental rights of all Ugandans to social justice and economic development and shall, in particular, ensure that... all ugandans enjoy rights and opportunities and access to education, health services, clean and safe water, decent shelter, adequate clothing, food, security and pension and retirements benefits.”

²⁰ Constitución de Zambie (1996). Art. 112d : “The State shall endeavour to provide clean and safe water for all persons, and take measures to constantly improve such facilities and amenities.”

²¹ La Constitución de Gambia (1996), acoge el derecho al agua en su art. 216 (4) “The State shall endeavour to facilitate equal access to clean and safe water.”

²² La Constitución de Etiopía (1998) recoge en su art. 90 que “Every Ethiopian shall be entitled, within the limits of the country’s”.

²³ En el año 2004 la Constitución de Uruguay fue modificada para incluir expresamente en su art. 47 que: “El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”.

²⁴ Bélgica decidió en abril de 2005 inscribir explícitamente el derecho al agua en su constitución: “le droit à l'accès à l'eau potable en quantité et d'une qualité suffisante en tant que droit fondamental de l'être humain»), aunque este rango constitucional ya había sido reconocido por la jurisprudencia.

²⁵ Kenya, Proyecto de 2007). Art. 65: “Every person has the right to water in adequate quantities and of satisfactory quality”; Art. 66: “Every person has a right to a reasonable standard of sanitation.”

²⁶ República Democrática del Congo, Proyecto de 2007. Art. 48: “Le droit à un logement décent, le droit d'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique sont garantis. La loi fixe les modalités d'exercice de ces droits.”

²⁷ Estatuto de la Comunidad Valenciana. Art. 17: “Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de

de Aragón (2007)²⁸ o, de forma implícita, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006)²⁹.

4. Reconocimiento de un derecho humano al agua de alcance universal

Vista la realidad normativa internacional y nacional, cabría extraer ciertas conclusiones positivas y otras negativas:

a) En general, *los tratados internacionales de derechos humanos vigentes no han reconocido expresamente el acceso al agua como un derecho fundamental del individuo de alcance universal*. El derecho al agua, antesala ineludible del derecho a la alimentación, la salud, la vivienda digna o la educación, no ha tenido el reconocimiento jurídico que en apariencia, dada su importancia, podría requerir.

b) A partir de los mismos tratados internacionales *sí que se dispone de una visión fragmentada de múltiples facetas concretas que configurarían el alcance sustantivo de un derecho humano al agua omnicomprensivo*.

c) En sí mismo, el dibujo trazado por el estudio de las normas escritas *no confirma*, por sus lagunas, *la existencia propiamente de un derecho fundamental al agua en el plano internacional general, es decir, oponible erga omnes*. Las obligaciones relativas al acceso al agua potable y de saneamiento que se derivan del PIDESC y otros tratados citados, son oponibles en exclusiva a las partes en estos acuerdos. En el caso más extenso, el PIDESC obliga a algo más de 150 estados sobre un total aproximado de 200.

No obstante, si sumamos a esta normativa el ingente número de declaraciones y resoluciones que se han producido en estos últimos años a escala mundial con respecto a la existencia de un derecho humano al agua, sería posible afirmar la existencia de: a) un derecho humano fundamental al agua de carácter autónomo, por relación a otros derechos humanos; b) De naturaleza económica, social y cultural; c) Y oponible a la práctica totalidad de estados del planeta, con independencia de su adhesión al PIDESC.

La primera afirmación universal de este derecho, sin confirmar su carácter fundamental y bajo una apariencia de titularidad colectiva, tuvo lugar en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua*, celebrada en Mar del Plata (1977), donde se acordó de modo solemne que:

“Todos los pueblos, cualquiera que sea su etapa de desarrollo y sus condiciones económicas y sociales, tienen derecho al agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades

sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal. Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley.”

²⁸ Estatuto de la Comunidad de Aragón. “Art. 19 : Los aragoneses tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial sostenible de Aragón.”

²⁹ Estatut de Catalunya. Art 30.1: “Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d’igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d’interès general. Les administracions públiques han de fixar les condicions d’accés i els estàndards de qualitat d’aquests serveis, amb independència del règim de llur prestació.” Se ha de entender el suministro de agua potable y de saneamiento como uno de los servicios aludidos.

básicas”³⁰

La primera calificación expresa de este derecho como un derecho humano de carácter fundamental figura en el Principio cuarto de la *Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible medio ambiente* (1992) según el cual es:

“it is vital to recognize first the *basic right of all human beings* to have access to clean water and sanitation at an affordable price”³¹

El mismo año, en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo), se recordó la resolución de Mar de Plata en el *Programa 21*³². Dos años más tarde, y de nuevo en un contexto internacional mundial, el Principio segundo recogido en el *Plan de Acción* aprobado por la *Conferencia internacional sobre la población y el desarrollo* celebrada en el Cairo (1994)³³ afirmaba de nuevo:

“*Human beings* are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature. People are the most important and valuable resource of any nation. Countries should ensure that all individuals are given the opportunity to make the most of their potential. *They have the right to an adequate standard of living for themselves and their families, including adequate food, clothing, housing, water and sanitation.*”

Por su valor institucional, ocuparía un lugar destacado en la cristalización del derecho fundamental al agua en la esfera internacional la Resolución 54/175 de la Asamblea General sobre el derecho al desarrollo, de 15 de febrero de 2000³⁴. El apartado 12 (a) de la resolución reafirmaba expresamente que:

“in the full realization of the right to development, *inter alia*: (a) *The rights to food and clean water are fundamental human rights* and their promotion constitutes a moral imperative both for national Governments and for the international community”

Ciertamente, la resolución adolecería de ciertos límites para que podamos inferir, por su mera aprobación, la cristalización de un derecho fundamental al agua de alcance universal, entre otras razones, por la falta de obligatoriedad jurídica de las resoluciones de la Asamblea General en sí mismas consideradas. Además, la resolución se adoptó con una fuerte división entre los miembros de la ONU. Contó con 119 votos a favor –abrumadoramente procedentes de los países en vías de desarrollo-, pero recabó 38 abstenciones y 10 votos contrarios –procedentes en general del mundo occidental-. Sin embargo, esta oposición o falta de apoyo no se debió en concreto a esta proclamación del derecho fundamental al agua. La lectura de los debates preparatorios no recoge

³⁰ Informe de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua* (Mar de Plata, Argentina, 14 a 25 de marzo de 1977), E/CONF.70/29, Nueva York, UN, 1977, publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.77.II.A.12, primera parte, cap. I, resolución II.

³¹ *Conferencia internacional sobre el Agua y el Medio ambiente: el Desarrollo en la Perspectiva del S. XXI* (Dublín, Irlanda, 26 al 31 de enero de 1992), Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, Principio N°4, texto completo disponible en <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/documents/english/icwedece.html>, consultado el 18 de abril de 2008.

³² Programa 21: Capítulo 18, parágrafo 18.47.

³³ *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994. Fue convocada por las Naciones Unidas y asistieron delegaciones de 179 estados. El Programa de Acción aprobado el 13 de septiembre fue asumido por aclamación.

³⁴ A/RES/54/175 (15 de febrero de 2000). No se dispone de versión en español de la resolución en el sistema de documentación ODS de las Naciones Unidas.

ninguna objeción expresa, en sí mismo, a la proclamación de la existencia de este derecho³⁵.

Otros elementos de relieve que confirmarían nuestra apreciación sobre la existencia de un derecho humano fundamental al agua, en el plano del derecho internacional general, serían las numerosas resoluciones adoptadas, en este sentido, en el seno de la *Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas*³⁶. En su Resolución 1997/18, titulada *Promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento*, de 27 de agosto de 1997 reafirmó “el derecho de cada mujer, hombre y niño a disponer de agua potable y servicios de saneamiento para vivir en dignidad, seguridad y paz”³⁷, aseveración reiterada sin oposición en las posteriores resoluciones sobre el mismo tema, 1998/7, de 20 de agosto de 1998; 2000/8, de 17 de agosto de 2000; 2001/2, de 10 de agosto de 2001; 2002/6, de 14 de agosto del 2002; 2003/1, de 20 de octubre de 2003; 2004/6, de 9 de agosto del 2004; 2006/10, de 24 de agosto del 2006³⁸. Resoluciones que desembocaron en una de las primeras decisiones del Consejo de Derechos Humanos, la Decisión 2/104, adoptada el 27 de noviembre de 2006, en la que se pedía a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que efectuara un estudio sobre el alcance y contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos con respecto al acceso equitativo al agua potable y de saneamiento que imponen los instrumentos internacional de derechos humanos.

III. EL CONTENIDO Y ALCANCE ESENCIAL EL DERECHO HUMANO AL AGUA

Afirmar la existencia de un derecho humano fundamental tiene una vertiente ética moral y política relevante, al menos en su primer fulgor. El reconocimiento compartido de una esfera de necesidades básicas protegidas por el derecho supone, en sí mismo, una conquista humana. Pero, en un descuido, el derecho humano al agua puede ir a parar fácilmente al limbo donde conviven las buenas intenciones carentes del correcto corsé normativo e institucional. La esfera de los derechos económicos, sociales y culturales tiene, en nuestra disciplina, una marcada tendencia al gran salto poético en la luna que se corresponde con un imperceptible paso terrestre. Proclamado un derecho humano al agua, sin un tratado universal que lo garantice, el trabajo para la construcción dogmática de su contenido normativo resulta muy difícil. La pluralidad de los derechos a través de los que se manifiesta para hablarnos desde el más allá –el derecho a la vida, a la alimentación, a la salud, etc.-; y la variedad y heterogeneidad de marcos normativos en los que hace aparición –instrumentos regionales o universales, resoluciones, etc.- obliga a proceder con suma cautela a la hora de establecer un contenido y alcance verdaderamente universal, que sea invocable frente al conjunto de los estados y no sólo frente a éste o aquél parte en un convenio concreto.

³⁵ A/54/PV.83, General Assembly 83rd plenary meeting, Fifty-fourth session 17 December 1999.

³⁶ La Subcomisión es un órgano subsidiario del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. En la actualidad está conformada por 26 expertos independientes en la esfera de los derechos humanos, elegidos teniendo en cuenta la distribución geográfica equitativa, y que actúan a título personal. Desde el 2006 la membresía consiste en siete expertos de África, cinco de Asia, cinco de América Latina, tres de Europa oriental y seis de Europa Occidental y otros Estados

³⁷ ONU doc. E/CN.4/SUB.2/RES/1997/18

³⁸ Respectivamente, ONU doc. E/CN.4/SUB.2/RES/1998/7, E/CN.4/SUB.2/RES/2000/8, E/CN.4/SUB.2/RES/2001/2, E/CN.4/SUB.2/RES/2002/6, E/CN.4/Sub.2/RES/2003/1, E/CN.4/Sub.2/RES/2004/6; A/HRC/2/2, A/HRC/Sub.1/58/36,

¿Cuál sería el contenido básico de este derecho fundamental al agua? Si atendemos a los informes y estudios que surgen de los trabajos de las Naciones Unidas en esta materia, en especial los informes elaborados por los relatores especiales de la Consejo de Derechos Humanos Jean Ziegler³⁹ y El Hadji Guissé⁴⁰, y el más recientemente elaborado por Ms. Louise Arbour, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el 2007⁴¹; las Observaciones Generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la más significativa la Observación General N° 15 (2002), y otras aproximaciones relevantes a este derecho fundamental emanaría de las declaraciones y resoluciones dimanantes de conferencias y foros internacionales, propuestas de grupos de trabajo, o propuestas de *lege ferenda* lanzadas por entidades privadas⁴² realizadas, en especial, en estos últimos 20 años, el derecho fundamental al agua implicaría el siguiente régimen jurídico mínimo de derechos y obligaciones.

1. Derecho de acceso al agua potable y de saneamiento

Conforme a la Observación General N° 15, válida *a priori* como interpretación más autorizada del derecho humano al agua en el PIDESC:

“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”⁴³

De esta definición se podrían detraer los seis elementos básicos que delimitarían el alcance esencial del derecho humano al agua. Implicaría:

1. *El derecho de todo ser humano, sin discriminación, a disponer de agua potable y para el servicio de saneamiento de modo continuo y en cantidad suficiente para cubrir sus necesidades básicas de acuerdo con los estándares internacionales reconocidos. La*

³⁹ Véase en especial los primeros informes de Jean Ziegler sobre *El derecho a la alimentación*, E/CN.4/2001, de 7 de febrero de 2001; A/56/10, de 23 de julio de 2001; E/CN.4/2002/8, de 10 de enero de 2002; y E/CN.4/2003/54, de 10 de enero de 2003. También se recogen comentarios al derecho al agua en los posteriores informes E/CN.4/2004/10, 9 de febrero de 2004; E/CN.4/2005/47, de 24 de enero de 2005; E/CN.4/2006/44, de 16 de marzo de 2006; A/HRC/4/30, de 19 de enero de 2007; y A/HRC/7/5, de 10 de enero de 2008.

⁴⁰ Se trata de dos informes presentados por el Relator Especial. El Informe preliminar presentado de conformidad con la decisión 2002/105 de la Comisión de Derechos Humanos y de la resolución 2001/2 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos titulado *Derechos Económicos Sociales y Culturales. Relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento* (E/CN.4/Sub.2/2002/10); y el Informe del Relator Especial titulado *Derechos Económicos, Sociales, y Culturales. Realización del derecho al agua potable y de saneamiento* (E/CN.4/Sub.2/2005/25, 11 de julio de 2005).

⁴¹ ONU doc. A/HRC/6/3, de 16 de agosto de 2007.

⁴² Ilustrativamente, la *Carta de Derechos Humanos Emergentes*, presentada por el Institut de Drets Humans de Catalunya en el Foro Social Mundial de Barcelona (2004), recoge en su art. 1 el derecho a la existencia en condiciones de dignidad. Según el texto “Este derecho humano fundamental comprende los siguientes derechos: 1. El derecho a la seguridad vital, que supone el derecho de todo ser humano, para su supervivencia, a disponer de agua potable, de energía y de una alimentación básica adecuada”. También en la *Declaración del Agua* del Tribunal Latinoamericano del Agua, se proclama el derecho al agua como un derecho humano fundamental: “El derecho al agua es un derecho fundamental, inherente a la vida y dignidad humanas. La población de la región latinoamericana es titular del derecho fundamental al agua en adecuada cantidad y calidad”. En <http://www.tragua.com/es/>.

⁴³ Observación General N° 15, párr. 2.

disponibilidad debe satisfacer, con ello, dos criterios.

El primero es *cuantitativo*. Se debe disponer de agua salubre en una cantidad suficiente para su consumo vital, entendido este como su uso como: a) Agua de boca (hidratación); b) Destinada a la preparación, elaboración o conservación de alimentos; c) Para la higiene personal y doméstica (limpieza del cuerpo, del hogar, evacuación de aguas sucias, etc.); d) y, en su caso, como agua de riego para la obtención de alimentos agrícolas o de consumo animal, cuando ésta disponibilidad guarda para el individuo una relación directa con su derecho a la alimentación (en el caso del autoabastecimiento de comunidades rurales)⁴⁴. Aunque la cantidad de agua disponible deba ajustarse a los estándares de cada país, según las Directrices de OMS, el mínimo social básico universal para satisfacer esta necesidad se situaría alrededor de los 20 litros por persona al día, 7,5 destinado a su consumo de boca o ligado a la preparación de alimentos⁴⁵.

El segundo se atiene a la *seguridad de su disponibilidad mínima*. Además de suficiente cuantitativamente, la disponibilidad de agua debe ser segura o continua en el tiempo, esto es, con la periodicidad adecuada para cada uno de estos usos básicos.

2. *El agua disponible a de ser de calidad suficiente para sus fines esenciales*. Esta será salubre, es decir, no ha de contener microorganismos, sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas, conforme a los mínimos estándares internacionales propugnados por la OMS que determinan la calidad del agua potable⁴⁶. La potabilidad del agua no debe ser necesariamente la misma y puede ajustarse a cada uno de sus usos esenciales. Por ejemplo, el agua destinada a la higiene personal puede tener unos índices de calidad menores que la que tiene como fin el consumo de boca.

3. El derecho al agua implica también su *accesibilidad física* en las mejores condiciones posibles⁴⁷. La accesibilidad, en sentido propio, se refiere a la capacidad de acceso al agua en cada punto básico de uso: el hogar, las escuelas, el lugar de trabajo permanente o provisional y las instalaciones de salud. Alcanza tanto a la *distancia* entre el punto de aprovisionamiento y el punto de uso o consumo, que debe ser la adecuada para garantizar el aporte mínimo diario de agua antes recogido; como a la *garantía de la seguridad física* adecuada de las instalaciones o servicios para aquél que accede a ellos. En buena medida, el consumo suficiente de agua en términos cuantitativos está condicionado por la distancia que se deba recorrer para su obtención. A mayor

⁴⁴ Dada la existencia de múltiples usos esenciales, la carestía de agua puede dar lugar a la necesidad de optar por un uso por encima de otro, en circunstancias excepcionales. Según la Observación General N°15: “en la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos. También debe darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades, así como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del Pacto”. Observación General n° 15, párrafo 6.

⁴⁵ Algunas poblaciones, debido a sus condiciones medioambientales, podrían necesitar una cantidad superior de agua. Véase, G. Howard and J. Bartram, *Domestic Water Quantity, Service, Level and Health*, World Health Organization, 2003, p. 22. Para hacernos una idea del carácter mínimo de esta propuesta de la OMS, vale la pena saber que el promedio de consumo de los norteamericanos es de 200 litros diarios de agua.

⁴⁶ Véase este elemento en el párrafo 12 b) de la Observación General n° 15. Los parámetros básicos para el cumplimiento de este requisito se podrían buscar en los propuestos por la OMS en la *Guía sobre la calidad del agua*, Vol. 1, Tercera Edición, Ginebra, OMS 2004, p. 2, disponible en http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/gdwq3sp.pdf.

⁴⁷ Observación General n° 15, pár. 12 c) i)

distancia, menos abastecimiento. Por lo demás, el carácter accesible del agua uno de los factores que facilitaría más, en los lugares en los que el derecho al agua está gravemente perjudicado, la liberación de las mujeres y niñas de uno de los mayores lastres para su desarrollo humano: la carga familiar del acarreo de agua⁴⁸.

4. El agua vinculada a los usos esenciales del derecho al agua debe obtenerse a un precio *asequible*⁴⁹. Los costes y cargos directos o indirectos del abastecimiento de agua (producción y distribución) deben estar al alcance de todos los seres humanos sin distinción, sin comprometer o poner el peligro el ejercicio de otras necesidades básicas protegidas en el PIDESC (1966). Este elemento no prohíbe la fijación de precios del agua con carácter general, pero sí podría supondría la gratuidad de los consumos mínimos para aquellas personas que no dispongan de medios suficientes para costearse este consumo⁵⁰.

5. El acceso al agua deber respetar el principio de *no discriminación* y de *equidad*⁵¹. El agua y sus servicios básicos deben hacerse accesibles a todos de hecho y de derecho (no discriminación), prestando especial atención a los sectores más marginados de la población (*equidad* o *discriminación positiva*). La igualdad plena de la ciudadanía en el ejercicio de este derecho supone la obligación de los poderes públicos de llevar a cabo acciones positivas para velar por que no se excluya a las zonas rurales o a los asentamiento urbanos más desfavorecidos del acceso al suministro mínimo de agua en buen estado. No debe negarse a ningún hogar el derecho al agua por razón de la clasificación de la vivienda o de la tierra, o de su realidad como poblaciones nómadas. También debe garantizarse el derecho al agua de refugiados, asilados, desplazados internos, presos o detenidos, personas de edad o discapacitados.

6. En último lugar, el derecho fundamental al agua incorporaría un elemento metodológico relativo a su desarrollo, implantación, o gestión: *el derecho a la participación plural*⁵². Los individuos o colectivos deben tener el derecho a participar en la elaboración y planificación de las políticas de aguas que persigan garantizar su derecho fundamental. Este factor tendría un gran valor en la plasmación real del derecho al agua. Los individuos deben ver garantizado el acceso a toda la información relativa a la gestión del agua y se deben articular otros mecanismos de participación en los procesos decisorios sobre los usos del agua (trámites de consulta, audiencia, etc.). Esta participación debe incluir especialmente a las personas que tienen una posición más vulnerable con respecto al acceso al agua, como las mujeres, o los pequeños agricultores dado que, como señala el *Informe sobre el desarrollo humano* del 2006:

⁴⁸ Una buena explicación sobre la ratio entre la distancia de abastecimiento y las cantidades recolectables se puede ver en COHRE, AAAS, SDC and UN-Habitat, *Manual on the Right to Water and Sanitization*, Geneva, 2007, pp. 103-105.

⁴⁹ Observación General n° 15, párr. 12 c) ii)

⁵⁰ Se trataría de evitar las deficiencias detectadas en el *Informe sobre el Desarrollo Humano* (2006): “un principio perverso que existe en muchos de los países en vías de desarrollo es que la población más pobre no sólo tiene acceso a menos agua y a menos agua limpia, sino que además tiene que pagar algunos de los precios más altos del mundo. Los habitantes de los barrios pobres de Yakarta (Indonesia), Manila (Filipinas) y Nairobi (Kenya) pagan entre 5 y 10 veces más por unidad de agua que aquellos de ingresos más altos de su propia ciudad y más que los consumidores de Londres o Nueva York”. Human Development Report (2006), *Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, United Nations Development Programme (UNDP), p. 6.

⁵¹ Observación General n° 15, 12 c) iii), 13 y 16.

⁵² Observación General n° 15, párr. 48.

“las personas más afectadas por la crisis del agua y el saneamiento (población pobre en general y las mujeres pobres en particular) carecen con frecuencia de la voz política necesaria para hacer vales sus reivindicaciones sobre el agua”⁵³.

2. Obligaciones del estado para su garantía

Es el estado quien tiene la responsabilidad principal de garantizar el derecho al agua. La naturaleza de la que se dote a este derecho condiciona la eficacia de las obligaciones asumidas. Si el derecho al agua es clasificado como un derecho *de comportamiento*, al igual que otros derechos de carácter económico, social o cultural como el derecho a la vivienda o el derecho a la alimentación, la capacidad para controlar su efectividad es más limitada. En general, la ausencia de su disfrute individual o colectivo no crearía un derecho subjetivo que permitiera, con motivo de la violación del derecho, demandar a alguien, estado o particular, para obtener su reparación. En cambio su configuración como derecho *de resultado*, como el conjunto de los llamados derechos civiles y políticos, aumentaría su efectividad real al amparo de procedimientos judiciales específicos de tutela frente a su vulneración. La naturaleza del derecho al agua que emana de la Observación General nº 15 sería del primer tipo, es decir, un derecho de carácter promocional como los que se contienen en el PIDESC. Convendría, sin embargo que, el derecho al agua construido a través de un nuevo tratado internacional se configurase, a la par, como un derecho de *primera* y de *segunda generación*, como ha sucedido con otros derechos humanos⁵⁴.

En efecto, el contenido obligacional del derecho al agua reconocido por los estados, al margen del PIDESC y otros tratados internacionales, lo catalogaría como un derecho de *segunda generación*, promocional o de comportamiento, tal y como los define el art. 2 del PIDESC. Los estados estarían obligados a adoptar todas las medidas apropiadas – legislativas, económicas, educativas, etc.- hasta el máximo de sus recursos, para lograr progresivamente su efectividad. Dotado de esta naturaleza, el derecho fundamental al agua habría supuesto la aparición en la esfera jurídica del estado de las tradicionales obligaciones de *respetar, garantizar, promover o hacer efectivo y cooperar internacionalmente*.

1. La *obligación de respetar* implica el deber del estado de impedir intromisiones o lesiones directas o indirectas (injerencias) al derecho humano al agua, es decir, imputables a sus propios órganos⁵⁵. Un ejemplo sería el de la prohibición de contaminación de acuíferos subterráneos o aguas de superficie por empresa públicas que tuvieran como consecuencia privar a segmentos de la población de la satisfacción de su derecho. O la interdicción de la interrupción voluntaria de los suministros de agua a la población o la denegación de acceso a sistemas tradicionales de distribución de aguas de modo arbitrario. El desarrollo de esta obligación debería ser pormenorizado,

⁵³ Informe sobre el Desarrollo Humano (2006), *op. cit.* p. vi.

⁵⁴ A una pequeña porción de ellos le han sido extendidas las características que se asocian con los derechos civiles y políticos, en concreto su exigibilidad inmediata y las garantías jurisdiccionales específicas para asegurarla. Así ocurre, ilustrativamente, con el derecho a la libertad de sindicación que, reconocido como derecho económico en el art. 8 del PIDESC, también figura como derecho de carácter civil y político en el art. 22 del citado pacto. También ocurre con el derecho a un trabajo libremente escogido y digno, reconocido en los artículos 6 y 7 del PIDESC, que tiene también, en sus aspectos de violación más flagrante, una protección específica en el art. 8 del PIDCP, que prohíbe la esclavitud y el trabajo forzoso.

⁵⁵ Observación General nº 15, par. 21

incorporando alguna cláusula de cierre que sirviera para cubrir casos no contemplados en la enumeración. Esta obligación tendría también efectos en situaciones de emergencia y desastres naturales, abarcando las mismas obligaciones que se aplican al acceso de agua potable en tiempo de guerra de conformidad con el derecho internacional humanitario⁵⁶.

2. La *obligación de garantizar* o proteger, implica el deber de adoptar medidas, legislativas, administrativas o judiciales, para proteger el correcto ejercicio del derecho contra conculcaciones procedentes de particulares (individuos o empresas)⁵⁷. Supondría, por ejemplo, el deber de los poderes públicos de adoptar medidas de prohibición y persecución de aquellas empresas que generan una contaminación radiológica o química de aguas destinadas a satisfacer el derecho humano al agua. También medidas legislativas que regulen la explotación equitativa del agua de los pozos u otros acuíferos, etc. Todos estos procesos implicarían la creación de mecanismos de planificación y supervisión independientes de la gestión del agua, incluidas las funciones de imposición de sanciones.

3. La *obligación de hacer efectivo* o *realizar* el derecho al agua a través de funciones de facilitación o promoción⁵⁸. Incluiría esta obligación el deber de promover a través de programas educativos y de difusión, la información sobre el uso higiénico del agua, la conciencia de ahorro de este recurso limitado o la protección de las fuentes de agua de la contaminación. También supondría la obligación de facilitar medidas de acceso al agua a través de inversiones en infraestructuras, políticas tributarias o de subsidios, para asegurar la satisfacción universal del derecho. Esto conlleva, de ordinario, la elaboración de planes nacionales, regionales y locales en materia de recursos hídricos que velen por el acceso al agua en zonas urbanas y rurales deprimidas teniendo en cuenta otras políticas aledañas como las políticas de reducción de la contaminación, o contra la deforestación.

4. Otra obligación de comportamiento ligada al derecho al agua sería la de *cooperación internacional* con otros estados para la efectividad del derecho, especialmente cuando la garantía depende de recursos o acciones existentes fuera del territorio del estado que debe cubrir la necesidad⁵⁹. Esta obligación de cooperar se puede resolver a través de la celebración de tratados internacionales, y cubriría la asistencia financiera y tecnológica a los países menos desarrollados con el fin de incrementar y acelerar sus posibilidades reales de satisfacción del derecho al agua para toda su población.

Esto dicho, el derecho al agua debería refrendarse, en añadido, como un derecho investido también de una naturaleza jurisdiccional en el plano internacional, en la misma medida en que lo son los derechos contenidos en el PIDCP (1966). La obligación de realizar debería incorporar, a la vez, la creación de mecanismos jurisdiccionales capacitados para determinar la violación individual y reparación de las violaciones más flagrantes del derecho fundamental al agua, allá donde se produjeran, convirtiendo de este modo el derecho al agua en un derecho susceptible de tutela judicial como ha sucedido en ciertos ordenamientos jurídicos internos. Este cambio de naturaleza del derecho al agua, para convertirlo en un derecho tutelable jurisdiccionalmente, merece

⁵⁶ Dictamen de la CIJ 1996 Armas nucleares, Asamblea General, párrafo 25 p. 226.

⁵⁷ Observación General n° 15, par. 23

⁵⁸ Observación General n° 15, par. 25.

⁵⁹ Observación General n° 15, 31, 33 y 36

alguna explicación más.

Sin duda, la situación actual de vulneración masiva del derecho al agua haría también inoperante cualquier sistema de tutela judicial del derecho al agua. A tal efecto, los estados que se sumaran al proyecto del tratado que aquí se propone dispondrían de un plazo de tiempo hasta el 2015 antes de ver sometidas sus conductas al control internacional mediante quejas o denuncias presentadas por otros estados o particulares por vulneración del derecho fundamental al agua, una vez agotados los recursos internos articulados para su garantía.

IV. NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCIÓN INTERNACIONAL DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

Ante la situación descrita de falta de precisión del derecho fundamental al agua con carácter autónomo, caben distintas opciones jurídico-políticas. En términos generales sería posible:

1. Una vez delimitado su contenido, mantener la situación actual de ausencia de un marco jurídico de referencia claro y tratar su eficacia conjuntamente con otros derechos conexos como el derecho a la alimentación o el derecho a la salud.
2. Adoptar un nuevo instrumento internacional que ayuden a garantizar adecuadamente un derecho fundamental al agua dotado de autonomía jurídica propia con respecto a los procedimientos de supervisión de su cumplimiento por los estados.

La primera opción es la que se ha seguido hasta ahora por el CDESC, el Comité de Derechos del Niño o el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. Se respalda la existencia de un derecho al agua, pero se integran los mecanismos para su garantía en los existentes para la supervisión de otros derechos reconocidos explícitamente por los tratados internacionales (alimentación, vivienda, etc.) Esto hace que el derecho al agua siempre tenga en la práctica un tratamiento muy diluido y esporádico, como parte de las condiciones para la satisfacción de esos otros derechos. En las conclusiones recogidas en el reciente informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre este tema se afirma:

“Si bien los diversos mecanismos en el plano internacional, regional y nacional supervisan algunos aspectos y dimensiones de las obligaciones de derechos humanos en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento, esta cuestión actualmente no reciben la atención necesaria. Aunque los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas han contribuido a aclarar las obligaciones de derechos humanos en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento, su labor también pone de manifiesto la difícil tarea de abarcar estas cuestiones de una forma exhaustiva y permanente. En la actualidad no se presta una atención específica, dedicada y sostenida a la cuestión del agua potable y el saneamiento en el plano internacional, habida cuenta de la amplia gama de cuestiones que deben abordar los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados como parte de sus mandatos, y las cuestiones específicas que surgen en relación con el acceso al agua potable salubre y el saneamiento. Sin embargo, existen razones para cambiar de estrategia e impulsar un tipo de instrumento internacional de nueva generación que sirva mejor a la garantía del derecho.”⁶⁰

⁶⁰ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso

Las afirmaciones vertidas en el Informe sobre el Desarrollo Humano del 2006 abogan también a favor de la necesidad de dotar de un tratamiento jurídico separado al derecho fundamental al agua:

“son pocos los países que abordan la cuestión del agua y el saneamiento como una prioridad política, tal como lo evidencia las limitadas asignaciones presupuestarias y tampoco la comunidad internacional ha logrado que la cuestión del agua y el saneamiento sea una prioridad de las asociaciones para el desarrollo que han ido formando en torno a los objetivos de Desarrollo del Milenio (...) falta un esfuerzo concertado para extender el acceso al agua y el saneamiento a todas las personas, a través de planes nacionales bien diseñados y adecuadamente financiados, respaldados por un plan de acción mundial para impulsar la voluntad política y movilizar los recursos”⁶¹

La creación de un nuevo instrumento internacional quedaría plenamente justificada si atendemos, a sí, a dos órdenes de razones.

Primero, conviene focalizar más la atención de los estados sobre la necesidad de adoptar planes específicos para garantizar esta necesidad humana esencial, antesala de la efectividad mínima de otros derechos humanos. Mientras se siga asumiendo que está subsumido en otros, no obtendrá el reconocimiento necesario para exigir la necesidad independiente de proveerlo como demuestra el *Informe sobre el Desarrollo Humano* del 2006. En él se recoge un dato muy preocupante para el futuro del derecho al agua: la tendencia a la baja de la parta de Ayuda Oficial al Desarrollo que se dedica específicamente a mejorar el acceso al agua potable y servicios sanitarios básicos. Tan sólo un 5% de la AOD tiene como destino la financiación de acciones relativas al acceso al agua. Por lo general, además, las partidas de los PVD que guardan una relación directa con el derecho al agua alcanzan la media irrisoria de un 0,5%. La conversión del acceso al agua en un derecho humano fundamental dotaría de la visibilidad debida a un problema tan importante.

En segundo lugar, convertir el acceso al agua potable en un derecho humano fundamental de resultado, y no sólo de carecer promocional, permitiría tratar de forma integrada lo que ahora aparece disperso y trasladar a este derecho todas las categorías jurídicas transformadoras que se derivan de su conversión en un derecho humano fundamental, entre otras, su tutela jurisdiccional. Para ello es necesario disponer de un marco claro y expreso de reglas y mecanismos que permitan pasar a la acción jurídica. Sólo la existencia de mecanismos directos de aplicación o efectividad del derecho al agua, aseguran la idoneidad de la estructura jurídica al marco propio de reclamación del derecho.

Así, el acceso al agua potable para sus fines más esenciales, podría convertirse en un derecho fundamental a través de un tratado internacional con las siguientes características básicas.

1. El tratado, recogería en su articulado el contenido esencial de derechos y obligaciones mencionado en el epígrafe anterior, acordando en su articulado o mediante anexos, cuestiones que dotarían de flexibilidad al alcance de las obligaciones asumidas por los

equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, ONU doc. A/HRC/6/3, de 16 de agosto del 2007, párrafo 69.

⁶¹ *Informe sobre el Desarrollo Humano* (2006), *op. cit.* p. v y vi.

estados, del mismo modo en que se hace en los convenios de la OIT.

2. El tratado, debería ser de carácter universal, permitiendo la participación como contratantes tanto a estados como a organizaciones internacionales como la FAO, la OMS el FMI o el BM, que tengan un interés directo. También se debería establecer un régimen de participación relevante para las ONGs u otros actores no estatales especialmente interesados.

3. La naturaleza jurídica del derecho fundamental al agua sería bifronte. Mantendría su condición como derecho de comportamiento, y añadiría ciertos elementos de jurisdiccionalidad a través de un mecanismo de tutela internacional *quasi* judicial con efectos a partir de un tiempo razonable de transposición (el 2015 por sus connotaciones simbólicas ligadas a la Declaración del Milenio y el compromiso de Johannesburgo). Este mecanismo, determinaría los modos de vigilancia de su cumplimiento aunando los propios de los derechos de primera y segunda generación.

4. Exigiría el cambio del derecho nacional para acoger el derecho al agua como un derecho fundamental al mismo nivel que otros derechos de naturaleza semejante. Su desarrollo se dejaría a la acción legislativa y administrativa, obligando a la incorporación en el derecho interno de recursos judiciales específicos para su tutela, con elementos claros de protección frente a la supresión del suministro, como se ha hecho en las constituciones de Sudáfrica o la India.

5. Podría establecer la creación de una “Agencia Internacional del Agua”, con naturaleza de organismo subsidiario de las Naciones Unidas, que se encargaría de promover de forma integrada el derecho humano al agua y velar por su cumplimiento. Para evitar la sensación de fracaso e impotencia que, con frecuencia, suscitan otros órganos internacionales como el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Agencia Internacional de Agua tendría una estructura orgánica especial. Estaría dotada de un órgano técnico-político, un órgano jurisdiccional, y un órgano auditor, e integraría funciones que ahora aparecen diseminadas en múltiples órganos y organismos diferentes de la familia de las Naciones Unidas⁶².

a) El *órgano técnico-político*, nombrado por los estados, ayudaría al diseño e implementación de planes nacionales, regionales o locales, para la garantía del derecho fundamental al agua. Su composición técnico-política estaría integrada principalmente por ingenieros de obra pública, ingenieros agrónomos, ingenieros hidráulicos, economistas, expertos en políticas públicas, etc.

b) El *órgano quasi jurisdiccional* estaría integrado por juristas de reconocido prestigio, y asumiría la función de controlar el cumplimiento de las obligaciones básicas del tratado a través de los mecanismos tradicionales de vigilancia internacional de los

⁶² Una visión panorámica del conjunto del sistema internacional que ejerce funciones relativas al impulso del acceso al agua potable se puede consultar en el informe *Water Monitoring. Mapping existing Global Systems & Initiatives. Background Document, August 2006*, preparado por la FAO en nombre del UN-Water Task Force on Monitoring. Consultado en http://www.unwater.org/downloads/UNW_MONITORING_REPORT.pdf el 25 de abril de 2008. ONU-Agua es el mecanismo de coordinación entre agencias internacionales creado en el 2003 por el Comité de Alto Nivel de la ONU sobre programas para hacer el seguimiento de las decisiones relativas al agua adoptadas en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002) y la Declaración de los Objetivos del Milenio (200).

derechos humanos. Aunaría funciones de supervisión mediante informes periódicos, y otras de resolución de quejas individuales o colectivas o denuncias realizadas por los estados, a partir de la fecha de transición acordada. Este órgano estaría capacitado para dictar remedios urgentes frente a situaciones *sub judice*: si no hay acceso al agua, la de su creación; o si se ha suspendido su suministro básico, su restauración. Su competencia no quedaría limitada a la adjudicación sobre las conductas imputables a los estados sino también de las empresas relacionadas con la producción, distribución y suministro de agua potable y de saneamiento.

c) La agencia propuesta incluiría un órgano administrativo de naturaleza contable que ejerza dos funciones:

- La función de controlar externamente y de modo independiente la ejecución de los presupuestos de acompañamiento a las políticas acordadas en el seno del órgano técnico-político, en especial, sobre de la financiación internacional recibida. Es decir, la legalidad de las actuaciones presupuestarias y su correcto registro contable, y la buena gestión financiera aplicando criterios no políticos de oportunidad, transparencia, controles internos, coherencia, etc.

- Una función de asesoramiento a las instituciones nacionales, regionales o locales en cuestiones financieras.

Los informes de control periódicos realizados por este órgano serían determinantes para la concesión de nuevos fondos de acompañamiento a las políticas de aguas propuesta por el estado receptor.

6. Por último, la Agencia dispondría de un Fondo de contribuciones obligatorias y libres destinado a la financiación, por todos los países desarrollados participantes así como por instituciones financieras internacionales públicas o privadas, de los planes de acción aprobados por el órgano técnico-político.

V. CONCLUSIONES

El agua es un recurso natural limitado y, hasta el momento, no multiplicable por medio de la técnica, que resulta insustituible para una vida humana digna. La consagración de un derecho fundamental al agua en el derecho internacional es indispensable para mejorar la satisfacción general de esta necesidad. Su denegación generalizada actual afecta gravemente al disfrute de derechos fundamentales como el derecho a la vida, la alimentación, a la salud, a la vivienda o a la educación. El establecimiento de reglas claras, expresadas en términos de derechos y obligaciones de los estados, los particulares y las organizaciones internacionales, mejoraría su posición en el amplio panorama de derechos humanos reconocidos internacionalmente.

En vista de la realidad que nos envuelve, no hay duda alguna de que avanzar más rápido y mejor en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio pasa por la mejor garantía del derecho al agua para toda la población. En la mente de los agentes internacionales ha germinado el reconocimiento de la existencia de este derecho y la voluntad de definir su alcance y los medios idóneos para su protección. Los contornos generales de este derecho fundamental ya han sido perfilados a través de los trabajos del CDESC, el

ACNUDH, y los foros mundiales y conferencias internacionales convocados a tal efecto por la ONU, el PNUD, la OMS o la FAO. No obstante, el derecho fundamental al agua todavía adolece de la estructuración idónea para dotarle de mayor efectividad. Esta situación parece incongruente con la importancia que se le ha otorgado en múltiples foros internacionales.

Desde una perspectiva de *lege ferenda*, este derecho debería sumar la naturaleza de los derechos de primera y segunda generación. En correspondencia con esta naturaleza, un futuro tratado sobre el derecho fundamental al agua incorporaría la creación de una *Agencia Internacional del Agua* que superara las graves deficiencias actuales de los mecanismos de protección internacional del conjunto de los derechos económicos sociales y culturales. Esta organización debería estar abierta a una participación plural (estados, organizaciones internacional, ONGs y Multinacionales). Urge articular mejor institucionalmente la participación cabal de todos los actores implicados en la planificación y gestión del acceso al agua. El reto más importante de esta agencia sería el de llevar a cabo funciones integrales de garantía del derecho al agua: planificación, financiación, gestión, supervisión contable y tutela jurídica del derecho al agua.

Las causas más importantes de la crisis del agua actual no derivan de su escasez sino de la pobreza, el subdesarrollo, las relaciones de poder y, con mayor peso, de las políticas nacionales erradas de gestión del agua potable que agravan el problema de su escasez. Es posible avanzar de forma más rápida en el suministro global de agua potable y de saneamiento. Se cuenta con la riqueza, la tecnología, y las capacidades, pero, como indica el *Informe del Desarrollo Humano* del 2006, puede que falte

“un esfuerzo concertado para extender el acceso al agua y el saneamiento a todas las personas, a través de planes nacionales bien diseñados y adecuadamente financiados, respaldados por un plan de acción mundial para impulsar la voluntad política y movilizar los recursos”⁶³

No es aceptable éticamente contentarse con que 800 millones de personas continúen sin agua potable en cada uno de los próximos años hasta el 2015, o que casi un millón de niños siga muriendo anualmente a lo largo de la próxima década por falta de acceso al agua en condiciones. La negación masiva del derecho al agua cumple ya hoy un papel simbólico. Permite el juicio más severo a la Humanidad, y en especial, a sus líderes políticos.

⁶³ *Op. cit.* p. vi.