

BOLETÍN GIDA

Boletín del Grupo de Investigación en Derecho Ambiental (GIDA - INTE PUCP)

Año 2 Nº 5 Junio 2017

Editorial: El Sistema jurídico y los recursos hídricos

En el mes del ambiente, pero también del agro, aprovechamos para elaborar el presente número destinado a los recursos hídricos continentales. De inicio, esto nos conduce a dos aseveraciones. La primera en el sentido que las tendencias contemporáneas optan por una suerte de *divortium aquarium* para distinguir entre aguas marinas —asociado a zonas costeras— y aguas continentales, tal como se advierte en diversos documentos ecuménicos sobre el desarrollo sostenible (vg. Agenda 21 del año 1992). Esto tiende a expresarse mediante enfoques conceptuales, políticos y ciertamente normativos. La segunda es que, como consecuencia del carácter multiuso del agua continental, esta ya no debería tener como referente institucional básico al sector agrario —más allá de su mayor uso cuantitativo—, sin embargo, tampoco tendría que conllevar a que estuviere bajo la férula del Ministerio del Ambiente, pues no todo lo hídrico es ambiental, como no lo es lo forestal, lo minero o lo pesquero en sus respectivas totalidades, salvo en el discurso altamente generalizador, holístico y absorbente.

Ciertamente, es debatible esto último que estamos profesando, máxime si recordamos que en la Ley de Recursos Hídricos, Ley 28338 (2009), las Disposiciones complementarias finales refieren: «Sexta.- Adscripción al Ministerio del Ambiente La Autoridad Nacional puede adscribirse al Ministerio del Ambiente una vez culminado el proceso de implementación y operatividad de dicho Ministerio».

El gran desafío político-jurídico de la cuestión hídrica desde una perspectiva no solo epistémica y sistémica, sino pragmática y funcional, al servicio de la sostenibilidad, radica en cómo articular el conocimiento y la práctica sobre los sistemas hídricos (los que a su vez se integran a sistemas más complejos) y los sistemas jurídicos. Se trata de un enfoque que resquebraja el paradigma utilitarista o economicista clásico, así como compartimentalizado, de los recursos naturales.

En la línea hasta el momento impregnada a estos boletines jurídicos de difusión temática acerca del derecho ambiental, en que se pretende abordar aspectos específicos, en este caso *ius hídricos*, se reafirma el propósito de propiciar inquietudes críticas y motivacionales en el lector no necesariamente especializado.

San Miguel, 13 de junio de 2017

Dr. Pierre Foy Valencia

Coordinador GIDA – INTE - PUCP

En este número:

- El Sistema jurídico y los recursos hídricos
- Ley de Recursos Hídricos y Cambio Climático
- Agua para nuestro futuro. La experiencia peruana - Informe Perú
- Políticas públicas y recursos hídricos
- Sobre la Ley de Recursos Hídricos y la Autoridad Nacional de Agua (ANA)
- El agua en la memoria de la humanidad
- Sección Documentos

El sistema jurídico y los recursos hídricos

Dr. Pierre Foy Valencia*

Introducción

Modernamente tendemos a dividir o descomponer a la hidrósfera, como realidad macro, en dos dimensiones: el agua continental y el agua marina, no obstante, sus inter fases y relaciones inextricables como un todo. Los documentos ecuménicos acerca del desarrollo sostenible tales como «Cuidar la Tierra. Estrategia para el Futuro de la Vida» (UICN/PNUMA/WWF 1991), la Agenda 21 (1992) o la Declaración de Dublín (1992), nos dan cuenta de este enfoque divisional (*divortium aquarium*) de la cuestión hídrica.

Ecosistemas hídricos y sistema jurídico es un binomio sumamente complejo. Si nos remitimos a las ideas fuerza sobre el sistema jurídico ambiental, cabe acotar que no todo lo hídrico puede ser enfocado como ambiental, sin dejar de lado la entraña ecosistémica que lo envuelve. Ahora corresponde enlazar la complejidad hídrica a las categorías jurídicas (políticas, principios, obligaciones/deberes, autoridades, procedimientos, entre otras).

En ese sentido, la Agenda 21, en su capítulo 18, señala que los recursos de agua dulce representan un componente esencial de la hidrósfera de la Tierra y parte indispensable de todos los ecosistemas terrestres, y en esa condición conllevan una serie de aspectos programáticos para el ser humano tales como:

- a) ordenación y aprovechamiento integrados de los recursos hídricos;
- b) evaluación de los recursos hídricos;
- c) protección de los recursos hídricos, la calidad del agua y los ecosistemas acuáticos;
- d) abastecimiento de agua potable y saneamiento;
- e) el agua y el desarrollo urbano sostenible;
- f) el agua para la producción sostenible de alimentos y el desarrollo rural sostenibles;
- g) repercusiones del cambio climático en los recursos hídricos.

La Declaración de Dublín (1992) sobre el agua y el desarrollo sostenible, plantea que «Se precisa una acción concertada para invertir las actuales tendencias de consumo excesivo, la contaminación y las amenazas crecientes derivadas de la sequía y las crecidas».

Estos principios guiarán e inspirarán a la Ley de Recursos Hídricos, salvo el tercero que no se explicitará en la legislación propiamente como enfoque de género.

No debemos perder de vista que el recurso hídrico continental (conocido también como agua dulce o recurso dulceacuícola), tiene, social, económica y ambientalmente, un carácter multiuso. Por consiguiente, desde la perspectiva de la gestión público-privada tiende a ser multisectorial: es el caso de los usos para abastecimiento, saneamiento, agricultura, industria, desarrollo urbano, generación de energía eléctrica, pesca continental, transporte, actividades recreativas, ordenación de tierras bajas, etcétera. Todos estos aspectos hídricos conllevan a su vez una «traducción» o lectura en el orden de lo jurídico e institucional.

En nuestro país, en 2014 y en el marco del Acuerdo Nacional, se estableció la Política de Estado N° 33 sobre los recursos hídricos.

* Doctor en Derecho, abogado ambientalista, docente de la PUCP, coordinador del GIDA-INTE PUCP y promotor del Derecho Animalístico en el Perú.

La Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos, aprobado mediante decreto supremo 006-2015-MINAGRI, contempla cinco ejes de políticas y estrategias de intervención.¹

La derogada Ley de Agua del año 1969, decreto ley 17752, prima hermana de la Ley de Reforma Agraria, no obstante, ese aparente sesgo agrarista, disponía que «Las aguas, sin excepción alguna, son de propiedad del Estado; y su dominio es inalienable e imprescriptible. No hay propiedad privada de las aguas ni derechos adquiridos sobre ellas. El uso justificado y racional del agua, sólo puede ser otorgado en armonía con el interés social y el desarrollo del país».

En ese contexto, la Ley comprendía las aguas marítimas, terrestres y atmosféricas del territorio y espacio nacionales, en todos sus estados físicos, las que con carácter enunciativo eran:

1. las del mar que se extiende hasta las 200 millas;
2. las de los golfos, bahías, ensenadas y esteros;
3. las atmosféricas;
4. las provenientes de las lluvias de formación natural y artificial;
5. los nevados y glaciares.
6. las de los ríos y sus afluentes; las de los arroyos, torrentes y manantiales, y las que discurren por cauces artificiales;
7. las de los lagos, lagunas y embalses de formación natural o artificial;
8. las subterráneas;
9. las minero-medicinales;
10. las servidas;
11. las producidas; y
12. las de desagües agrícolas, de filtraciones y drenaje.

Asimismo, establecía un orden de preferencia en el uso de las aguas: a) Para las necesidades primarias y abastecimientos de poblaciones. b) Para cría y explotación de animales. c) Para agricultura. d) Para usos energéticos industriales y mineros. e) Para otros usos.

La actual Ley 29338 de Recursos Hídricos del año 2009, se inscribe en la tendencia moderna de dividir aguas continentales de las marino-costeras, por eso el uso y gestión de los recursos hídricos comprende el agua superficial, subterránea, continental y los bienes asociados a esta, extendiéndose al agua marítima y atmosférica en lo que resulte aplicable la Ley, diríamos de manera subsidiaria o suplementaria (artículo I). Para lo cual regulará el uso y gestión integrada del agua, así como la actuación del Estado y de los particulares en dicha gestión.²

Las tendencias normativas actuales, a la luz de los documentos ecuménicos sobre desarrollo sostenible, suelen distinguir entre las aguas dulces continentales y las marinas. Y así podemos encontrar elementos similares en la normativa comparada, en la que inevitablemente se identifican desarrollos normativos en temas tales como: principios de gobernanza del agua; enfoque de sistema de gestión integral del agua y autoridades de cuencas; calidad y preservación de las aguas; instrumentos de gestión incluyendo la planificación hidrológica y participación de usuarios; régimen económico y sistemas de

¹ Ver más adelante el artículo de Rosario Guevara: Políticas públicas y recursos hídricos.

² Hay que observar una crítica al artículo I, pues triseciona en agua superficial, subterránea y continental, cuando lo correcto es que la continental comprende a la superficial y a la subterránea.

retribución por su uso; sistemas de control, fiscalización y sanción; tratamientos singulares en relación con poblaciones indígenas o zonas especiales, entre otros.

Desde la perspectiva de los componentes esenciales del sistema jurídico aplicado a la cuestión hídrica continental, podríamos ejemplificar lo siguiente.

a. Políticas y estrategias

Al respecto, nos remitiremos al artículo de Rosario Guevara (publicado más adelante). No obstante, cabe relieves lo que significa la planificación de la gestión del agua, cuyo objetivo es equilibrar y armonizar la oferta y demanda de agua, protegiendo su cantidad y calidad, propiciando su utilización eficiente y contribuyendo con el desarrollo local, regional y nacional. Para tales efectos, los instrumentos de planificación del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos son: a) la Política Nacional Ambiental; b) la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos; c) el Plan Nacional de los Recursos Hídricos; y d) los Planes de Gestión de Recursos Hídricos en las Cuencas.

b. Principios jurídicos hídricos continentales

Desde la perspectiva *Soft Law*, la ya mencionada Declaración de Dublín nos plantea cuatro principios (como se advierte en la sección de documentos adjuntos al final de este boletín).

En términos ya propiamente jurídicos, la Ley 29338 de Recursos Hídricos del año 2009 dispone en su artículo III un conjunto de principios:

| PRINCIPIOS QUE RIGEN EL USO Y GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS | |
|---|--|
| 1. Principio de valoración del agua y de gestión integrada del agua | El agua tiene valor sociocultural, valor económico y valor ambiental, por lo que su uso debe basarse en la gestión integrada y en el equilibrio entre estos. El agua es parte integrante de los ecosistemas y renovable a través del ciclo hidrológico. |
| 2. Principio de prioridad en el acceso al agua | El acceso al agua para la satisfacción de las necesidades primarias de la persona humana es prioritario por ser un derecho fundamental sobre cualquier uso, inclusive en épocas de escasez. |
| 3. Principio de participación de la población y cultura del agua | El Estado crea mecanismos para la participación de los usuarios y de la población organizada en la toma de decisiones que afectan el agua en cuanto a calidad, cantidad, oportunidad u otro atributo del recurso. Fomenta el fortalecimiento institucional y el desarrollo técnico de las organizaciones de usuarios de agua. Promueve programas de educación, difusión y sensibilización, mediante las autoridades del sistema educativo y la sociedad civil, sobre la importancia del agua para la humanidad y los sistemas ecológicos, generando conciencia y actitudes que propicien su buen uso y valoración. |
| 4. Principio de seguridad jurídica | El Estado consagra un régimen de derechos para el uso del agua. Promueve y vela por el respeto de las condiciones que otorgan seguridad jurídica a la inversión relacionada con su uso, sea pública o privada o en coparticipación. |
| 5. Principio de respeto de los usos del agua por las comunidades campesinas y comunidades nativas | El Estado respeta los usos y costumbres de las comunidades campesinas y comunidades nativas, así como su derecho de utilizar las aguas que discurren por sus tierras, en tanto no se oponga a la ley. Promueve el conocimiento y tecnología ancestral del agua. |

PRINCIPIOS QUE RIGEN EL USO Y GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

| | |
|--|---|
| 6. Principio de sostenibilidad | El Estado promueve y controla el aprovechamiento y conservación sostenible de los recursos hídricos previniendo la afectación de su calidad ambiental y de las condiciones naturales de su entorno, como parte del ecosistema donde se encuentran. El uso y gestión sostenible del agua implica la integración equilibrada de los aspectos socioculturales, ambientales y económicos en el desarrollo nacional, así como la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones. |
| 7. Principio de descentralización de la gestión pública del agua y de autoridad única | Para una efectiva gestión pública del agua, la conducción del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos es de responsabilidad de una autoridad única y descentrada. La gestión pública del agua comprende también la de sus bienes asociados, naturales o artificiales. |
| 8. Principio precautorio | La ausencia de certeza absoluta sobre el peligro de daño grave o irreversible que amenace las fuentes de agua no constituye impedimento para adoptar medidas que impidan su degradación o extinción. |
| 9. Principio de eficiencia | La gestión integrada de los recursos hídricos se sustenta en el aprovechamiento eficiente y su conservación, incentivando el desarrollo de una cultura de uso eficiente entre los usuarios y operadores. |
| 10. Principio de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica | El uso del agua debe ser óptimo y equitativo, basado en su valor social, económico y ambiental, y su gestión debe ser integrada por cuenca hidrográfica y con participación activa de la población organizada. El agua constituye parte de los ecosistemas y es renovable a través de los procesos del ciclo hidrológico. |
| 11. Principio de tutela jurídica | El Estado protege, supervisa y fiscaliza el agua en sus fuentes naturales o artificiales y en el estado en que se encuentre: líquido, sólido o gaseoso, y en cualquier etapa del ciclo hidrológico. |

Elaboración propia.

Podríamos hacer el ejercicio de conectar cada principio con pasajes o apartados de la Ley y su reglamentación, solo a modo de ejemplo, citamos dos referencias legales:

Primer caso: El Principio de prioridad en el acceso al agua. Este principio se plasma esencialmente en los siguientes artículos:

| | |
|--|--|
| Artículo 35º.- Clases de usos de agua y orden de prioridad | La Ley reconoce las siguientes clases de uso de agua: 1. Uso primario. 2. Uso poblacional. 3. Uso productivo. La prioridad para el otorgamiento y el ejercicio de los usos anteriormente señalados sigue el orden en que han sido enunciados |
| Artículo 36º.- Uso primario del agua | El uso primario consiste en la utilización directa y efectiva de la misma, en las fuentes naturales y cauces públicos de agua, con el fin de satisfacer necesidades humanas primarias. Comprende el uso de agua para la preparación de alimentos, el consumo directo y el aseo personal; así como su uso en ceremonias culturales, religiosas y rituales |
| Artículo 37º.- Características del uso primario | El uso primario del agua no requiere autorización administrativa y se ejerce por la sola disposición de la Ley. Es inocuo al ambiente y a terceros, no tiene fin lucrativo y se ejerce en forma gratuita por las personas, bajo su propia responsabilidad, restringido solo a medios manuales, y condicionado a que: 1) no altere las fuentes de agua en su cantidad y calidad, y 2) no afecte los bienes asociados al agua. |
| Artículo 39º.- Uso poblacional del agua | El uso poblacional consiste en la captación del agua de una fuente o red pública, debidamente tratada, con el fin de satisfacer las necesidades humanas básicas: preparación de alimentos y hábitos de aseo personal. Se ejerce mediante derechos de uso de agua otorgados por la Autoridad Nacional. |
| Artículo 40º.- Acceso de la población a las redes de agua potable | El Estado garantiza a todas las personas el derecho de acceso a los servicios de agua potable, en cantidad suficiente y en condiciones de seguridad y calidad para satisfacer necesidades personales y domésticas. |
| Artículo 41º.- Restricciones de uso del agua poblacional | En estados de escasez hídrica, las autoridades locales, regionales y nacionales responsables de la regulación de servicios de suministro de agua potable deben dictar medidas de racionamiento para restringir el uso del agua que no esté destinado para satisfacer las necesidades personales. |

| | |
|--|--|
| Artículo 42º.- Uso productivo del agua | El uso productivo del agua consiste en la utilización de la misma en procesos de producción o previos a los mismos. Se ejerce mediante derechos de uso de agua otorgados por la Autoridad Nacional. |
| Artículo 43º.- Tipos de uso productivo del agua | Son tipos de uso productivo los siguientes: 1. Agrario: pecuario y agrícola. 2. Acuícola y pesquero. 3. Energético. 4. Industrial. 5. Medicinal. 6. Minero. 7. Recreativo. 8. Turístico. 9. Transporte. Se podrá otorgar agua para usos no previstos, respetando las disposiciones de la presente Ley. |

Elaboración propia

La Ley General de Agua, como ya se mencionó, tenía cinco órdenes y en cuarto lugar estaban los usos mineros energéticos. En realidad, la actual Ley igualmente los asigna al mismo orden prelatorio, pues según el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, decreto supremo 001-2010-AG (título III: Uso de los recursos hídricos. Capítulo: IV Uso productivo del agua) se dispone:

| | |
|---|---|
| Artículo 62º.- Orden de preferencia para el otorgamiento del uso productivo del agua | 62.1 El orden de preferencia para el otorgamiento de agua para usos productivos, en caso de concurrencia de solicitudes, es el siguiente: <ol style="list-style-type: none"> Agrario, acuícola y pesquero. Energético, industrial, medicinal y minero. Recreativo, turístico y transporte. Otros usos. |
|---|---|

Es decir, el orden final sería:

1. uso primario
2. uso poblacional
3. uso productivo agrario, acuícola y pesquero
- 4. uso productivo energético, industrial, medicinal y minero**
5. uso productivo, recreativo, turístico y transporte
6. uso productivo, otros usos

Segundo caso: Principio de respeto de los usos del agua por las comunidades campesinas y comunidades nativas. En el artículo 64 se consagra este principio, sin embargo también lo encontraremos en otros apartados de la Ley:³

Artículo 64º.- Derechos de comunidades campesinas y de comunidades nativas El Estado reconoce y respeta el derecho de las comunidades campesinas y comunidades nativas de utilizar las aguas existentes o que discurren por sus tierras, así como sobre las cuencas de donde nacen dichas aguas, tanto para fines económicos, de transporte, de supervivencia y culturales, en el marco de lo establecido en la Constitución Política del Perú, la normativa sobre comunidades y la Ley. Este derecho es imprescriptible, prevalente y se ejerce de acuerdo con los usos y costumbres ancestrales de cada comunidad.

En realidad, lo que se suele denominar la «variable étnica», la encontraremos presente a lo largo de la normativa hídrica nacional.

³ **Artículo 32º.- Las comunidades campesinas y comunidades nativas** Las comunidades campesinas y comunidades nativas se organizan en torno a sus fuentes naturales, microcuencas y subcuencas de acuerdo con sus usos y costumbres. Las organizaciones tradicionales de estas comunidades tienen los mismos derechos que las organizaciones de usuarios.

Artículo 107º.- Derechos de uso de agua de las comunidades campesinas y comunidades nativas Los derechos de uso de agua inherentes a las comunidades campesinas y comunidades nativas, cuando se llevan a cabo proyectos de infraestructura hidráulica, no deben ser afectados, de conformidad con lo establecido en el artículo 64º de la Ley.

Artículo 118º.- Las comunidades nativas amazónicas y pueblos indígenas Las comunidades nativas amazónicas organizan sus comités de sub cuenca de acuerdo a sus usos y costumbres para toda actividad cultural, social o económica y se encargan de la protección de las cochas, humedales y restingas de selva. La Autoridad Nacional, en concordancia con los consejos de cuenca de la Amazonía, vela por que, en las aguas existentes o que discurren por las áreas habitadas por pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial no se otorgue ningún derecho que implique uso, disposición o vertimientos en las mismas.

c. Instituciones o agencias en materia hídrico continental

Sin duda, un referente central para graficar este componente lo constituye el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos y su ente rector, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), al cual se referirá más adelante Iván Ortiz.

Ya nos referimos a los aspectos políticos relacionados con los recursos hídricos, sin embargo hay que tener presente que todo ello se desarrolla mediante una estructura organizacional, liderada por la Autoridad Nacional del Agua, que es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, creada el 13 de marzo de 2008 mediante el decreto legislativo 997 en la primera disposición complementaria.

La Autoridad Nacional del Agua, según la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura:

[...] es un Organismo Técnico Especializado (Decreto Supremo Nº 034-2008-PCM) adscrito al Ministerio de Agricultura, constituyéndose en pliego presupuestal, con personería jurídica de derecho público interno. Es el organismo encargado de realizar las acciones necesarias para el aprovechamiento multisectorial y sostenible de los recursos hídricos por cuencas hidrográficas, en el marco de la gestión integrada de los recursos naturales y de la gestión de la calidad ambiental nacional estableciendo alianzas estratégicas con los gobiernos regionales.

El Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos tiene como:

- **Objeto:** «Articular el accionar del Estado, para conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de cuencas, de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados; así como, para establecer espacios de coordinación y concertación entre las entidades de la administración pública y los actores involucrados en dicha gestión con arreglo a la presente Ley».
- **Finalidad.** «El aprovechamiento sostenible, la conservación y el incremento de los recursos hídricos, así como el cumplimiento de la política y estrategia nacional de recursos hídricos y el plan nacional de recursos hídricos en todos los niveles de gobierno y con la participación de los distintos usuarios del recurso».

Para concluir este componente, mostramos el siguiente cuadro:



Elaboración propia.

d. Derechos y deberes (destinatarios) hídricos continentales

El desarrollo de este componente ciertamente es de un compleja trama, pero en el tono ejemplificativo del presente artículo, resulta relevante señalar que en relación con los derechos de uso de agua, salvo el uso primario, se requiere contar con un derecho de uso otorgado por la Autoridad Administrativa del Agua con participación del Consejo de Cuenca Regional o Interregional, según corresponda. Estos derechos de uso de agua se otorgan, suspenden, modifican o extinguen por resolución administrativa de la Autoridad Nacional, conforme a ley. Las clases de derechos de uso de agua son: 1) licencia de uso,⁴ 2) permiso de uso⁵ y 3) autorización de uso de agua.⁶

e. Sanciones (castigos y premios)

Una remisión global, en relación con este componente, estaría relacionada con la denominada «justicia hídrica» (Boelens, Zwartveen y Cremers 2011),⁷ que desprovista de ciertos atisbos ideológicos y enfocada más en sede propiamente jurídica, nos conecta con temas tales como las infracciones hídrico penales (vg. delito de contaminación de las aguas), infracciones administrativas (ver cuadro), tribunal para resolución de conflictos hídricos, ilícitos civiles, jurisprudencia constitucional o mecanismos alternativos para resolución de conflictos hídricos.

| ARTÍCULO 120º.- INFRACCIÓN EN MATERIA DE AGUA | ARTÍCULO 121º.- CALIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Utilizar el agua sin el correspondiente derecho de uso;2. el incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en el artículo 57º de la Ley;3. la ejecución o modificación de obras hidráulicas sin autorización de la Autoridad Nacional;4. afectar o impedir el ejercicio de un derecho de uso de agua;5. dañar u obstruir los cauces o cuerpos de agua y los correspondientes bienes asociados;6. ocupar o desviar los cauces de agua sin la autorización correspondiente;7. impedir las inspecciones, actividades de vigilancia y supervisión que realice la autoridad de agua competente directamente o a través de terceros; | <p>Las infracciones en materia de agua son calificadas como leves, graves y muy graves, teniendo en cuenta los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Afectación o riesgo a la salud de la población;2. beneficios económicos obtenidos por el infractor;3. gravedad de los daños generados;4. circunstancias de la comisión de la infracción;5. impactos ambientales negativos, de acuerdo con la legislación vigente; |

⁴ **Artículo 47.- Definición. Licencia de uso.** La licencia de uso del agua es un derecho de uso mediante el cual la Autoridad Nacional, con opinión del Consejo de Cuenca respectivo, otorga a su titular la facultad de usar este recurso natural, con un fin y en un lugar determinado, en los términos y condiciones previstos en los dispositivos legales vigentes y en la correspondiente resolución administrativa que la otorga.

⁵ **Artículo 58.- Permiso de uso de agua para épocas de superávit hídrico.** El permiso de uso de agua para épocas de superávit hídrico es un derecho de duración indeterminada y de, ejercicio eventual, mediante la Autoridad Nacional, con opinión del Consejo de Cuenca, otorga a su titular la facultad de usar una indeterminada cantidad de agua variable proveniente de una fuente natural. El estado de superávit hídrico es declarado por la Autoridad Nacional cuando se han cubierto los requerimientos de los titulares de licencias de uso del sector o distrito hidráulico.

⁶ **Artículo 62.- Autorización de uso de agua.** La autorización de uso de agua es de plazo determinado, no mayor a dos (2) años, mediante el cual la Autoridad Nacional otorga a su titular la facultad de usar una cantidad anual de agua para cubrir exclusivamente las necesidades de aguas derivadas o relacionadas directamente con lo siguiente:

1. Ejecución de estudios.
2. Ejecución de obras.
3. Lavado de suelos.

La autorización de uso puede ser prorrogada por una única vez, por un plazo similar, siempre que subsistan las condiciones que dieron origen a su otorgamiento.

⁷ Al respecto, Kauffer Michel dice que para promover la justicia hídrica se requiere tomar en cuenta «una distribución equitativa de los impactos positivos y negativos del agua; una exigencia de participación ciudadana en la toma de decisión en torno a los recursos hídricos y un reconocimiento de los distintos valores culturales, místicos e incluso estéticos del líquido» (CIESAS 2016).

| ARTÍCULO 120º.- INFRACCIÓN EN MATERIA DE AGUA | ARTÍCULO 121º.- CALIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES |
|--|--|
| 8. contaminar el agua transgrediendo los parámetros de calidad ambiental vigentes; 9. realizar vertimientos sin autorización; 10. arrojar residuos sólidos en cauces o cuerpos de agua naturales o artificiales; 11. contaminar el agua subterránea por infiltración de elementos o sustancias en los suelos; 12. dañar obras de infraestructura pública; y 13. contravenir cualquiera de las disposiciones previstas en la Ley o en el Reglamento. | 6. reincidencia; y 7. costos en que incurra el Estado para atender los daños generados. La calificación e imposición de sanciones en primera instancia corresponde a la Autoridad Administrativa del Agua. |

Elaboración propia

f. Componente cultural y ético en materia hídrico continental

La Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos (decreto supremo 006-2015-MINAGRI) en su Eje de Política 4 se refiere a la «Gestión de la Cultura del Agua».

| 5.4. EJE DE POLÍTICA 4: GESTIÓN DE LA CULTURA DEL AGUA: PROMOVER UNA CULTURA DEL AGUA PARA LA GESTIÓN EFICIENTE Y VALORACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS. | |
|---|--|
| Estrategia de intervención 4.1 | Implementar el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos. Lineamientos de acción [...] |
| Estrategia de intervención 4.2 | Implementar el Sistema Nacional de Información de los Recursos Hídricos. Lineamientos de acción [...] |
| Estrategia de intervención 4.3 | Promover la gestión del conocimiento y cultura del agua orientada al aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos. Lineamientos de acción [...] |
| Estrategia de intervención 4.4 | Prevenir y gestionar las controversias relacionadas con los recursos hídricos. Lineamientos de acción [...] |

Elaboración propia.

En cuanto a la ética, por ejemplo, el grupo de trabajo de la Unesco sobre la Ética de los Usos del Agua señala que:

La gestión de los recursos hídricos (abastecimiento y saneamiento, regadío, navegación, energía hidroeléctrica, usos industriales, protección contra las inundaciones) se ha basado siempre en alguno de estos tres principios éticos:

1. Distribución de los beneficios y de los costes de los servicios.
2. Quién tiene derecho a aprovechar el agua.
3. Quién queda más o menos expuesto al riesgo de ser inundado o sufrir una sequía.

En **resumen**, el impacto en los sistemas jurídicos y sus componentes de las consideraciones hídrico continentales en perspectiva ambiental, es un proceso complejo *in crescendo* y un desafío de permanente mejora continua para los cometidos del desarrollo sostenible.

Referencias

BOELENS, Rutgerd, Margreet ZWARTEVEEN y Leontien CREMERS (2011). *Justicia Hídrica. Acumulación, conflicto y acción social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CIESAS (2016). «Justicia Hídrica, distribución equitativa del agua». *Divulgación CIESAS*. 24 de marzo. Última consulta: 22 de junio de 2017. <https://divulgacionciesas.wordpress.com/2016/03/24/justicia-hidrica-distribucion-equitativa-del-agua-ciesas/>

Ley de Recursos Hídricos y Cambio Climático

I. Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338)

TÍTULO V PROTECCIÓN DEL AGUA

Artículo 89°.- Prevención ante efectos de cambio climático La Autoridad Nacional, en coordinación con la Autoridad del Ambiente, debe desarrollar estrategias y planes para la prevención y adaptación a los efectos del cambio climático y sus efectos sobre la cantidad de agua y variaciones climáticas de orden local, regional y nacional. Asimismo, realiza el análisis de vulnerabilidad del recurso hídrico, glaciares, lagunas y flujo hídrico frente a este fenómeno.

II. Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338) Decreto Supremo N° 001-2010-AG

CAPÍTULO XIII PREVENCIÓN ANTE EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Artículo 172°.- Del Programa Nacional de Adaptación al Cambio Climático La Autoridad Nacional del Agua en coordinación con el Ministerio del Ambiente, gobiernos regionales y locales, en cuyo territorio se presenten alteraciones en la disponibilidad hídrica con respecto a los registros históricos, que sean atribuibles a modificaciones en el clima, promoverá y coordinará la implementación de las acciones correspondientes para la ejecución del Programa Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

Artículo 173°.- De los estudios y monitoreo de glaciares La Autoridad Nacional del Agua promoverá el desarrollo de estudios y monitoreos de glaciares, con la finalidad de determinar el grado de impacto causado por los efectos del cambio climático sobre los recursos hídricos.

Artículo 174°.- De las estaciones hidrometeorológicas

174.1 La Autoridad Nacional del Agua en coordinación con el Ministerio del Ambiente, a través del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología, buscará que se mejore y amplíe la red hidrometeorológica a su cargo, con el fin de monitorear las variables que reflejan los efectos del cambio climático en los recursos hídricos e implementar medidas de prevención. El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología velará por la calidad de los datos recogidos en la red hidrometeorológica a través de programas de 50 aseguramiento y control de calidad. La información será de acceso público y su entrega sólo estará sujeta al pago de los costos de reproducción de la misma.

174.2 Las medidas de prevención frente al cambio climático que se adopten en el país deberán estar principalmente orientadas a la reducción de la vulnerabilidad.

Elaboración propia

Agua para nuestro futuro. La experiencia peruana - Informe Perú

VII FORO MUNDIAL DEL AGUA - COREA 2015

MINAGRI - ANA⁸

Introducción

El Perú es el octavo país con mayor disponibilidad hídrica en el mundo; sin embargo, cuenta con una irregular distribución temporal y espacial del recurso agua. El 98% de la producción hídrica se presenta en la región amazónica, y apenas el 1,8% en la región hidrográfica del Pacífico. Esta situación constituye una de las grandes dificultades que debemos enfrentar para gestionar adecuadamente nuestros recursos hídricos, ya que es precisamente en la costa donde habita el 53% de la población y se desarrolla la mayor cantidad de actividades económicas, las cuales ejercen presión sobre este recurso.

Si bien el Estado se ha esforzado, y continúa esforzándose, por afrontar la problemática del agua en el país, sus acciones no siempre han sido realizadas de manera articulada con todos los sectores involucrados y, por ende, no ha llegado por el momento a una solución definitiva.

A finales de la década pasada, el Perú inició un trabajo liderado por la entonces Intendencia de Recursos Hídricos del ex Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) para implementar un nuevo marco legal e institucional que permitiera mejorar la gestión del agua bajo el enfoque de Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Fue así que mediante el decreto legislativo 997, publicado el 13 de marzo de 2008, se creó la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como organismo público responsable de dictar las normas y establecer los procedimientos para la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos.

Posteriormente, el 30 de marzo de 2009 se promulgó la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos con el objeto de articular el accionar del Estado, conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de recursos hídricos en los ámbitos de cuencas, así como de coordinar y asegurar la gestión integrada y multisectorial de los recursos hídricos, con estándares de calidad en función del uso respectivo.

La citada ley establece que el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos desarrolla sus políticas en coordinación con el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como con los Gobiernos regionales. La ANA se constituye, entonces, como el ente rector y máxima autoridad técnico normativa del mencionado Sistema, y responsable de su funcionamiento.

En estos esfuerzos por lograr consensos sobre las actividades que como país debemos desarrollar con el fin de atender la demanda del agua, en el año 2012 se aprobó la Política 33, «Política de Estado sobre Recursos Hídricos», la cual constituye un antecedente importante, puesto que con ella el Acuerdo Nacional ratificó al agua como patrimonio de la nación y derecho fundamental de la persona, y fortaleció la inclusión social y la democracia.

⁸ Extracto del documento de la Comisión Preparatoria para el VII Foro Mundial del Agua (2015: 16-17). *Agua para nuestro futuro. La experiencia peruana - Informe Perú*. Lima: MINAGRI-ANA.
http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/publication/files/informe_peru_2015_0.pdf

La Política 33 contiene los principales enunciados que orientan el accionar del Estado, de las entidades públicas y privadas para lograr la gestión integrada de los recursos hídricos, la seguridad hídrica y, por ende, el desarrollo sostenible del país.

En este proceso, para implementar la Política 33 se ha elaborado la Política y Estrategia de Recursos Hídricos, documento que contiene los grandes objetivos nacionales y estrategias con miras a atender las demandas de agua de las actuales y futuras generaciones en cantidad, calidad y oportunidad apropiadas.

Además, se ha elaborado el Plan Nacional de Recursos Hídricos, que contiene las acciones estructurales y no estructurales, sus fuentes de financiamiento y responsables, que como Estado debemos ejecutar para alcanzar los objetivos de la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos.

La gobernanza del agua en las cuencas se logra mediante procesos participativos que legitimen el accionar del Estado en esos espacios. En este contexto, se ha logrado conformar seis Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, en igual número de cuencas piloto, a través de los cuales se han elaborado sus respectivos Planes de Gestión de Recursos Hídricos en las Cuencas, que se constituyen como los instrumentos orientadores y vinculantes para una adecuada gestión de los recursos hídricos.

En suma, tenemos importantes avances en el proceso de implementación de una nueva institucionalidad que permita alcanzar la gestión integrada de recursos hídricos; al mismo tiempo, hay importantes retos que superar; entre ellos, ampliar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento; recuperar y mejorar la calidad de nuestras fuentes de agua; optimizar la gestión de la oportunidad, así como tener a nuestras poblaciones protegidas frente a eventos extremos, que en los últimos años son más frecuentes por efecto del cambio climático.

En un contexto global, este documento registra y sistematiza los principales avances en la gestión de recursos hídricos en el Perú a partir del VI Foro Mundial del Agua (Marsella 2012).

Políticas públicas y recursos hídricos

*Dra. Rosario Y. Guevara Cortez**

Las políticas públicas, en relación con los recursos hídricos continentales, se pueden visualizar tanto desde la perspectiva sectorial como la transectorial. Así por ejemplo, debido a la reconocida característica multiuso de tales recursos, cabe identificar lineamientos y postulados hídricos en las diversas políticas sectoriales, tales como las agrarias, de saneamiento o de salud, por mencionar algunas. En perspectiva transectorial, ciertamente podemos tomar en cuenta la Política Nacional del Ambiente (PNA) o algunos instrumentos de políticas, como en el caso de las diversas Estrategias Nacionales, por ejemplo, de Cambio Climático o la de Áreas Naturales Protegidas.

13

Cabe tener presente que la Ley de Recursos Hídricos, en su artículo 99 refiere que los instrumentos de planificación del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos son:

- a. la Política Nacional Ambiental;
- b. la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos;
- c. el Plan Nacional de los Recursos Hídricos; y
- d. los Planes de Gestión de Recursos Hídricos en las Cuencas. La elaboración, implementación y trámite de aprobación son de responsabilidad de la Autoridad Nacional y el Consejo de Cuenca, detallados en el Reglamento.

Al respecto, la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos aprobado mediante decreto supremo 006-2015-MINAGRI⁹ contempla cinco ejes de políticas, así como estrategias de intervención:

- Eje de Política 1: Gestión de la Cantidad
- Eje de Política 2: Gestión de la Calidad
- Eje de Política 3: Gestión de la Oportunidad
- Eje de Política 4: Gestión de la Cultura del Agua
- Eje de Política 5: Adaptación al Cambio Climático y Eventos Extremos¹⁰

Complementariamente, los Lineamientos de Política y Estrategia Nacional de Riego, resolución ministerial 0507-2015-MINAGRI, tiene por objetivo incrementar la eficiencia del uso de agua para riego y el acceso al riego en áreas de secano, a través de los siguientes ocho lineamientos fundamentales: a) Institucionalidad del Riego; b) Inversión en Riego; c) Tecnificación del Riego; d) Investigación y Capacitación en Riego; e) Derechos de Uso de Agua para Riego; f) Riego y Gestión Integrada de Recursos Hídricos; g) Medidas Ambientales en Riego; y h) Financiamiento de la Gestión del Agua de Riego.

En lo que concierne a la Política Nacional del Ambiente (PNA) y los Recursos Hídricos, el decreto supremo 012-2009-MINAM del 23 de mayo de 2009 prescribe:

* Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Estudios de maestría en la Universidad Sorbona-Paris I. Diplomada en Gestión Pública y Políticas Públicas por la PUCP, investigadora del Grupo INTE-PUCP.

⁹ Cabe tener presente que, como instrumento de planificación, tiene carácter vinculante.

¹⁰ Ante los impactos actuales y futuros del cambio climático en los recursos hídricos, reducir la vulnerabilidad de la población, actividades económicas y ecosistemas, bajo el enfoque de la gestión integrada de los recursos hídricos y gestión de riesgos de desastre.

| EJE DE POLÍTICA 1 CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA | EJE DE POLÍTICA 1 GESTIÓN INTEGRAL DE LA CALIDAD AMBIENTAL |
|---|---|
| 8. CUENCAS, AGUA Y SUELOS | 2. CALIDAD DEL AGUA |
| <p>Lineamientos de política</p> <p>a) Impulsar la gestión integrada de cuencas, con enfoque ecosistémico para el manejo sostenible de los recursos hídricos y en concordancia con la política de ordenamiento territorial y zonificación ecológica y económica.</p> <p>b) Impulsar la formulación de estándares de evaluación y monitoreo del uso de los recursos hídricos, considerando las características particulares de las distintas regiones del territorio.</p> <p>c) Consolidar los derechos de uso de los recursos hídricos mediante criterios de eficiencia y adecuada retribución por su aprovechamiento en concordancia con la normativa nacional vigente.</p> <p>d) Impulsar la caracterización, evaluación y registro de los suelos y tierras a nivel nacional.</p> <p>e) Fortalecer los conocimientos y tecnologías tradicionales compatibles con el manejo sostenible de los suelos y agua.</p> <p>f) Impulsar acciones para prevenir los procesos de desertificación, degradación y pérdida de suelos mitigando sus efectos y/o recuperándolos</p> | <p>Lineamientos de política</p> <p>a) Impulsar una adecuada calidad ambiental de los cuerpos de agua del país de acuerdo a estándares que permitan evitar riesgos a la salud y al ambiente.</p> <p>b) Identificar, vigilar y controlar las principales fuentes emisoras de efluentes contaminantes, privilegiando las cuencas que abastecen de agua a los centros urbanos y articular, para tal fin, la actuación de las autoridades en los tres niveles de gobierno.</p> <p>c) Promover el conocimiento científico y tecnológico de las medidas de prevención y los efectos de la contaminación del agua, sobre la salud de las personas, los ecosistemas y los recursos naturales.</p> <p>d) Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de saneamiento básico.</p> <p>e) Promover la inversión en infraestructura de saneamiento básico y de tratamiento y reúso de aguas residuales de origen doméstico y otras actividades generadoras de efluentes.</p> |

Elaboración propia.

Por la brevedad del espacio, no proseguimos en la identificación de otros instrumentos, inclusive de carácter regional o municipal. A guisa de ejemplo, citamos la ordenanza 1628 Política Metropolitana del Ambiente, en cuya estructura al referirse a los (V) Fundamentos, contempla: 5.2 Agua potable y saneamiento. 5.3 Aguas residuales. 5.4 Ríos y cuencas. 5.5 Zona marino costera.

En **resumen**, la dimensión de políticas públicas en materia hídrico continental, en la mayoría de casos, se expresa mediante una diversidad de dispositivos legales, sea de nivel nacional (sectorial/transectorial) como regional y local, y en lo que corresponda a los niveles de integración (vg. Comunidad Andina de Naciones¹¹ (CAN) e internacional).

¹¹ Decisión 763. Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.

Sobre la Ley de Recursos Hídricos y la Autoridad Nacional del Agua (ANA)¹²

Mag. Iván Ortiz Sánchez*

I. Introducción

El principal elemento de la vida en nuestro planeta lo constituye el agua, «un tesoro de la naturaleza y de la humanidad» (Martínez Gil 1997: 14). Como tal, el agua puede tener diversas miradas, lecturas, estudios y enfoques, pero «el agua dulce es un recurso grandioso, excepcional; es el gran tesoro de la tierra [...] en nada puede ser comparada el agua a ningún otro recurso natural [...] Es patrimonio de la naturaleza. A través de los ríos, el agua es también legado histórico y referente de identidad» (Martínez Gil 1997: 19).

Nadie puede dejar de reconocer que sin agua no podemos existir. No puede ejercerse en nuestro planeta, en ese orden, los derechos fundamentales a la vida, la dignidad, la salud, la alimentación, entre otros derechos más. «Los seres vivos¹³ la necesitan diariamente en proporción relevante a su masa corporal [...]. Por eso, el agua es el componente cualitativa y cuantitativamente más importante en la ingesta de cada ser vivo» (Martínez Gil 1997: 21).

Por su importancia en la vida y el desarrollo de las comunidades, empresas y países, los conflictos por el agua en América Latina y el Caribe se han incrementado considerablemente en los últimos años, hasta alcanzar altos niveles de complejidad e impacto en las economías, las poblaciones y el ambiente (Martin y Bautista 2015: 5). En el Perú, los conflictos socioambientales son una realidad constante que se presenta especialmente vinculada con los recursos hídricos y el agua.

En ese sentido, el derecho tiene un rol que cumplir en este escenario de escasez y gestión del agua, así como de poder e intereses sobre los recursos hídricos, regulando su naturaleza, su gestión, pero también resolviendo conflictos en estas materias, que permitan satisfacer el acceso a la justicia de los ciudadanos.

En la última década, en el Perú se realizó un cambio de la legislación en materia de recursos hídricos, generando, entre sus innovaciones, la creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y, como parte de este organismo público, un tribunal administrativo de resolución de conflictos en última instancia administrativa. En ese sentido, el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la ANA del Perú fue instalado y asumió competencia¹⁴ «[...] sobre aquellas funciones establecidas en la Ley de Recursos Hídricos».¹⁵

* Docente Ordinario de Derecho en la PUCP. Profesor de Derecho Urbanístico, de Derecho Urbanístico y Legislación del Agua en la Maestría en Gestión de los Recursos Hídricos PUCP. Miembro del GIDA - INTE PUCP.

¹² Extracto del artículo «El Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua del Perú» (Ortiz Sánchez 2015).

¹³ Cuando se enuncia aquí los seres vivos, está refiriéndose a todo tipo de vida en nuestro planeta.

¹⁴ De acuerdo con la Resolución Jefatural 045-2014-ana de fecha 24 de enero de 2014, el Tribunal inició sus funciones el 24 de febrero de 2014.

¹⁵ Ley 29338 publicada el 31 de marzo de 2015.

II. La Ley de Recursos Hídricos y la Autoridad Nacional del Agua

La Ley General de Aguas¹⁶ tuvo una vigencia bastante larga, de cuatro décadas, que estuvo orientada y marcada en contexto del denominado «gobierno revolucionario de las fuerzas armadas»¹⁷ y dentro del marco de una Ley de Reforma Agraria.¹⁸ Esta ley, a diferencia del Código de Aguas,¹⁹ quebró la relación tierra-agua (Ruiz 2011: 122) y estableció que las aguas, sin excepción alguna, son de propiedad del Estado y su dominio es inalienable e imprescriptible; adicionalmente, declaró que no hay propiedad privada ni derechos adquiridos sobre ellas. El uso justificado y racional del agua solo puede ser otorgado en armonía con el interés social y el desarrollo del país.

Hubo varios intentos de cambiar y derogar dicha ley por diversos y sucesivos proyectos de ley. Así, Ruiz señala que «[...] la Ley de Recursos Hídricos se aprueba después de más de una década de desarrollar plataformas de discusión a nivel nacional, grupos de trabajo especializados y contar con diversas propuestas normativas desde los poderes ejecutivo y legislativo» (Ruiz 2011: 124).

La Ley de Recursos Hídricos,²⁰ en vigencia desde marzo de 2009, tiene por finalidad regular el uso y gestión integrada del agua²¹ y de los recursos hídricos.²² Define el agua como un recurso natural renovable, indispensable para la vida, vulnerable y estratégico para el desarrollo sostenible, el mantenimiento de los sistemas y ciclos naturales que la sustentan y la seguridad de la nación.²³

Esta ley establece los principios que deben orientar y guiar la gestión integrada de los recursos hídricos, entre los cuales destacan los siguientes: principio de valoración del agua y gestión integrada del agua,²⁴ principio de prioridad en el acceso al agua,²⁵ principio de participación y cultura del agua,²⁶ seguridad jurídica,²⁷ respeto de los usos del agua por las comunidades campesinas y comunidades nativas,²⁸ sostenibilidad,²⁹ descentralización de la gestión pública del agua y de autoridad única,³⁰ precautorio,³¹ eficiencia,³² gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica³³ y de tutela jurídica.³⁴

Es importante precisar que esta ley regula un Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, con el objeto de articular el accionar del Estado para conducir los procesos de gestión

¹⁶ Aprobada por decreto ley 17752 en el año 1969.

¹⁷ Gobierno del General Juan Velasco Alvarado de 1968-1975.

¹⁸ Ley 17752, publicada en junio de 1969.

¹⁹ Publicado en 1902. Este código de aguas planteaba una relación tierra-agua que hacía propietario al primero del segundo.

²⁰ Ley 29338 publicada el 31 de marzo de 2009.

²¹ Artículo ii del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

²² Artículo i del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

²³ Artículo 1 de la Ley de Recursos Hídricos.

²⁴ Artículo iii.1 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

²⁵ Artículo iii.2 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

²⁶ Artículo iii.3 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

²⁷ Artículo iii.4 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

²⁸ Artículo iii.5 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

²⁹ Artículo iii.6 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

³⁰ Artículo iii.7 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

³¹ Artículo iii.8 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

³² Artículo iii.9 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

³³ Artículo iii.10 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

³⁴ Artículo iii.11 del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de cuencas, de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados.³⁵

En este marco legal, se crea la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como el ente rector y máxima autoridad técnica-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos.³⁶ Se establece entre sus principales funciones las siguientes:

- a. Elaborar la política y estrategia nacional de recursos hídricos y el Plan Nacional de Gestión de los recursos hídricos, conduciendo, supervisando y evaluando su ejecución.
- b. Otorgar, modificar y extinguir, previo estudio técnico, derechos de uso de agua, así como aprobar la implementación, modificación y extinción de servidumbres de uso de agua, a través de los órganos desconcentrados.
- c. Conducir, organizar y administrar el sistema nacional de información de recursos hídricos, el régimen administrativo de derechos de agua, el registro nacional de organizaciones de usuario y los demás que correspondan.
- d. Elaborar el método y determinar el valor de las retribuciones económicas por el derecho de uso de agua y por el vertimiento de aguas residuales en fuentes naturales de agua; valores que deben ser aprobados por decreto supremo.
- e. Aprobar reservas de agua por un tiempo determinado cuando así lo requiera el interés nacional y, como último recurso, el trasvase de agua de cuenca.
- f. Declarar, previo estudio técnico, el agotamiento de las fuentes naturales de agua.
- g. Ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de agua, desarrollando acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia para asegurar la preservación y conservación de las fuentes naturales de agua, de los bienes asociados a esta y de la infraestructura hidráulica, ejerciendo, para tal efecto, la facultad sancionadora y coactiva.
- h. Emitir opinión técnica vinculante respecto de la disponibilidad de recursos hídricos para la viabilidad de proyectos de infraestructura hidráulica que involucren su utilización.
- i. Emitir opinión técnica vinculante para el otorgamiento de autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces naturales de agua.
- j. Aprobar la demarcación territorial de las cuencas hidrográficas.

En ese sentido, los recursos y reclamos interpuestos contra aquellos actos y procedimientos administrativos vinculados a la competencia de la ANA, serán funciones del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas como última instancia administrativa.

Referencias

- MARTÍNEZ GIL, Francisco (1997). *La nueva cultura del agua en España*. Bilbao: Bakaez-Coagret.
- ORTIZ SÁNCHEZ, Iván (2015). «El Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua del Perú». *Revista de Derecho Administrativo RDA*. Núm. 15, pp. 303-317.
revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/15183
- MARTIN, Liber y Juan BAUTISTA (2015). *Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura 171. CEPAL: Santiago de Chile. Última consulta: 21 de junio de 2015.
http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/analisis_prevenccion_y_resolucion_de_conflictos_por_el_agua_en_america_latina_y_el_caribe_se_ruega_no_circular.pdf
- RUIZ, Lucía (2011). «Reflexiones en torno al acceso al agua en el Perú, en el marco de la nueva Ley de Recursos Hídricos». *Revista de Derecho PUCP*. Lima, núm. 70.

³⁵ Artículo 9 y siguientes de la Ley de Recursos Hídricos.

³⁶ Artículo 14 y siguientes de la Ley de Recursos Hídricos. Artículo 15 de la Ley de Recursos Hídricos.

El agua en la memoria de la humanidad

Erick Pajares G.

Afirmaciones extraordinarias exigen evidencias extraordinarias.

Carl Sagan

1. Agua y memoria: Fundamentos del pasado para reinventar el futuro

Tenochtitlán, el centro del imperio azteca, era de agua. Hernán Cortés demolió la ciudad, piedra por piedra, y con los escombros tapó los canales por donde navegaban 200 mil canoas. Ésta fue la primera guerra del agua en América. Ahora Tenochtitlán se llama México DF. Por donde corría el agua, corren los autos (Galeano 2008).

18

Con esta reflexión, Eduardo Galeano contrasta dos concepciones distintas y distantes con relación a la vida y al mundo. Las tensiones culturales emergieron en el mismo momento en el que el *otro cultural* es percibido como ininteligible, causando un choque de civilizaciones, lo que a la larga estremeció las categorías interpretativas que predominaban en el Viejo Mundo. Mientras el conquistador —cual destino manifiesto— actuaba bajo su convicción de someter a la naturaleza, las cosmovisiones abstrusas de la América profunda perseguían la sincronía con el orden cósmico: las comprensiones ancestrales han concebido el agua, desde siempre, como el alma de la Tierra.

En efecto, para una civilización mesoamericana como la maya, el agua creó el universo, engendró la humanidad, al tiempo que re-genera la vida cíclicamente. Los mayas consideraban al agua como una de las fuerzas directoras del mundo, el soporte central de su estructura, una deidad a la que llamaron Chac, y que representaron con una figura humana de nariz ganchuda, cuya voz —el croar de las ranas— invocaba a los hacedores de lluvia para que derramen el agua en los campos de cultivo. Mientras que los aztecas (mexicas) tenían también dos deidades principales del agua: Tláloc Tlamacazqui —el que hace brotar la lluvia— y la diosa Chalchiutlicue. Precisamente sobre Tláloc, fray Bernardino de Sahagún, en su obra *Historia General de las Cosas de la Nueva España* —conocida comúnmente como Códice Florentino— refiere que: «Este dios llamado Tláloc Tlamacazqui, era el dios de las lluvias. Se creía que él daba las lluvias para que se regara la tierra, y así crecían todas las plantas y cultivos» (de Sahagún 1938).

Del mismo modo, para la civilización andina resultaba de suma importancia la observación de la Vía Láctea —el Hatun Mayu— que en la traducción de la lengua quechua al castellano significa «río celeste». A través del Hatun Mayu se predicen los ciclos del agua, y sus solsticios coinciden con las estaciones seca y húmeda.³⁷ Esta correspondencia entre ríos y cuerpos estelares fue también común en la civilización sumeria (río Eufrates en relación con la estrella Golondrina) y la persa (río Tigris en relación con la estrella Anumut).

Una reflexión más reciente de Masaru Emoto es coincidente con esas cosmovisiones antiguas. Según Emoto «el largo viaje del agua comenzó cuando llegó a la Tierra como grupos de hielo, desde los lugares más recónditos del Universo. De allí surgieron las diversas formas de la naturaleza y de la vida que ahora cubren la superficie del planeta. Y desde ese punto surgió la civilización humana y nació la vida de cada individuo» (Mexichem 2011: 5).

³⁷ Al respecto, véase SENAMHI (2017).

Mientras tanto, hoy los astrónomos y cosmobiólogos constatan que «el agua no es una «excepción terrestre», sino que existen estrellas «ahí fuera» que literalmente riegan el espacio circundante con gigantescos chorros de agua equivalentes a cien millones de veces el caudal del Amazonas por segundo. Hay agua en las enormes nubes de polvo y gas en las que nacen las estrellas, y moléculas de agua libres por doquiera, flotando por el espacio interestelar (Nieves 2015).

2. Agua y clima en América Latina: Complejidad y disrupción

Abordar las interacciones entre agua y cambio climático en América Latina resulta un ejercicio complejo, considerando los amplios registros históricos existentes sobre tales relacionamientos, así como los antiguos y profundos enlazamientos entre agua y sociedad.

Como hemos referido al inicio de este texto, en América, antes de la invasión española, emergieron civilizaciones como la maya o la andina (desde la cultura Chavín, pasando por culturas como Nazca y Tiahuanaco, hasta llegar a la Inka), que produjeron sofisticados conocimientos para la lectura preventiva de tiempo y clima (sistemas de predicción basados en la observación astronómica) y avanzadas tecnologías para la domesticación del agua, a fin de gestionar eficientemente sus paisajes agrícolas.³⁸ Eventos climáticos extremos, sobre territorios complejos –y a su vez complejizados por los efectos no lineales de la variabilidad climática– requieren soluciones complejas.³⁹

Pero las sociedades amerindias sufrirían los efectos disruptivos de la confrontación con aquel mundo-otro de lógica antropocéntrica, con los consecuentes efectos no lineales en las políticas de gestión de los sistemas territoriales, que se fueron des-configurando y re-configurando, pasando –como en el caso de la América andina– de una lógica agrocéntrica a otra de corte extractivista intensivo.

Gligo y Morello (1980) refieren que:

Durante la invasión la forma en que América Latina fue «ocupada» por los nuevos dueños se basó en dos falacias fundamentales: la primera, la creencia de que tanto la cultura como la tecnología de los pueblos sometidos eran inferiores y atrasadas con respecto a la europea y, la segunda, que los recursos del nuevo continente eran prácticamente ilimitados. De esta forma se justificó plenamente la destrucción y eliminación de las formas y sistemas preexistentes. Además, al considerarse los recursos ilimitados, no hubo mayor preocupación por la tasa de extracción de éstos (Gligo y Morello 1980).

Estos hechos, lejos de parecer un lugar común (o meras referencias históricas), pueden resultar vitales para la gestión del cambio climático, y sus impactos sobre el recurso hídrico en la región, considerando que este fenómeno de escala global exige respuestas en –y desde– los territorios locales.

3. Conocimientos ancestrales sobre agua y clima

El grado evolutivo de las civilizaciones amerindias se basó en su relación comprensiva con el agua, lo que les permitió perfeccionar sus tecnologías agrícolas para aprovechar las potencialidades naturales de su entorno y crear soluciones hidráulicas.

³⁸ Al Sur del Perú, en la región Cusco (Calca), se celebra la fiesta del agua, en recordación del mito inka del Unu Orcco (montaña del agua). Al respecto, puede verse Urton (1999).

³⁹ Un *sistema complejo* se diferencia de uno *complicado*, en que el primero requiere de más de una perspectiva irreducible para caracterizarlo.

En relación al agua, en América existieron dos tipos de civilizaciones hidráulicas: aquellas que gestionaron excedentes de agua en ambientes anegadizos (Isla de Marajó en Brasil, llanos de Moxos en Bolivia, llanos de San Jorge en Colombia, Surinam, Cuenca del río Guayas en Ecuador, lago Titicaca y lago Texcoco en México), y aquellas que implementaron tecnologías sofisticadas de riego en ambientes áridos, como la andina.

El rescate de la tradición cultural precolombina sobre el manejo de los sistemas hídricos pone en relieve las diferencias de carácter geofísico que pueden ser aprovechadas (reaplicadas) por la generación actual con el objetivo de gestionar el agua con alta eficiencia en las condiciones del trópico (Rabey 1987).

Una de sus principales características fue el grado de adaptación tecnológica a las difíciles condiciones climáticas y territoriales. Los elementos empleados en los sistemas de riego precolombinos para captación, almacenamiento y distribución tuvieron como función esencial proteger los territorios agrícolas contra los efectos adversos del clima.

Denevan, Mathewson & Knapp. (1987) destacan que las construcciones hidráulicas precolombinas se caracterizaron por una eficiente gestión del agua. Sus tecnologías desarrollaron innovaciones que intentaban disminuir la erosión, aminorar las inundaciones, retener la humedad, permitiendo captaciones, traslados y almacenamientos.

Muchas de estas construcciones antiguas se encuentran en sitios de significancia histórica y arquitectónica, y siguen en uso, proporcionando información de las diferentes técnicas hidráulicas precolombinas, mediante registros gráficos, crónicas, mapas y tradiciones orales (Pajares et al. 2011).

Al respecto, el Documento Técnico *El Cambio Climático y el Agua* (2008), del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), subraya que:

[...] La subsistencia de las civilizaciones indígenas de las Américas dependía de los recursos cultivados por aquéllas en las condiciones climáticas prevalentes en sus asentamientos. En las tierras altas de la actual América Latina, una de las limitaciones más críticas que afectan al desarrollo era, y sigue siendo, la irregular distribución del agua. Esta situación está vinculada a la peculiaridad de los procesos y fenómenos atmosféricos extremos, a la rápida escorrentía en los valles profundos, y a las condiciones cambiantes del suelo. El deshielo de los glaciares era y sigue siendo una fuente fiable de agua durante las estaciones secas. Sin embargo, las corrientes fluyen hacia los valles a lo largo de cauces de extensión limitada, y aportan agua a ciertos lugares únicamente. Dada la marcada estacionalidad de la precipitación, la escorrentía de los glaciares es la fuente de agua fiable más importante durante la estación seca. Por ello, las comunidades precolombinas emprendieron diversas iniciativas de adaptación para satisfacer sus necesidades. Hoy en día, la dificultad de alcanzar el equilibrio entre la disponibilidad y la demanda de agua es prácticamente idéntica, aunque a una escala posiblemente diferente (IPCC 2008: 107).

En este punto, cabe resaltar la publicación *Cultivos perdidos de los Incas. Las plantas poco conocidas de los Andes con aptitud para cultivos en todo el mundo* (Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos 1989), en la que se refiere que:

[...] los Incas crearon una gran infraestructura para dar soporte (o tal vez para exigir) a la agricultura del imperio. Por ejemplo, modificaron y conservaron terrenos erosionables de fuertes pendientes mediante la construcción de terrazas (andenería) y obras de riego, y a través del fomento del uso de sistemas de cultivo que atenúan los eventos extremos de la temperatura y el agua. Estos incluyen, por ejemplo, los campos de camellones y siembra en pequeños hoyos. En

algunas áreas, terrazas incas y sistemas de riego cubren miles de hectáreas. Muchas todavía están en uso (National Research Council 1989).

4. A modo de conclusión: La conspiración del *nosotros*

- a. **El agua es portadora de la memoria de la humanidad**, una caja de custodia de las memorias ancestrales, las cuales comparten las mismas creencias, similares presentimientos, en torno a la red de la vida, en sus múltiples expresiones. Dicho en otras palabras, por el Papa en su Carta encíclica *Laudato Si'*: El hombre «[...] es espíritu y voluntad, pero también naturaleza» (Francisco 2015: 7).
- b. Las políticas de gestión del agua —en relación con las políticas de adaptación climática en América Latina— deberían considerar la dimensión cultural como un elemento central en su diseño e implementación. Porque agua y cultura son elementos indisolubles en la construcción de la vida humana (UNESCO 2008).
- c. En relación al agua, el pasado, el presente y el futuro convergen en un mismo propósito: preservar la vida en la Tierra, en todas sus formas, para las generaciones futuras, bajo el «principio de conservación de opciones».40 En el contexto de la crisis ecológica planetaria urge entonces alcanzar una «política global de equidad intergeneracional», a fin de propiciar un cambio de paradigma —una metamorfosis de la mente humana— al asumir que los límites de nuestras acciones en el presente se encuentran en el futuro, en los bordes de aquello que transgrede el derecho al futuro, tanto de las generaciones presentes como de las generaciones venideras (Pajares, Loret de Mola e Ipenza 2016).

Actualmente, a medida que las misiones de la Agencia Espacial de los Estados Unidos (NASA, por sus siglas en inglés) se aventuran a la exploración de nuevos mundos, se va hallando agua en lugares impensados. El agua es un factor fundamental en la búsqueda de planetas habitables y vida más allá de la Tierra, lo que vincula de forma sorprendente mundos aparentemente dispares. En 2015, los astrónomos de la NASA informaban sobre el hallazgo de indicios de agua en nubes moleculares gigantes entre estrellas, en discos de materiales que representan nuevos sistemas planetarios y en la atmósfera de planetas gigantes orbitando otras estrellas.

Pero algunos milenios antes, la cultura Maya (2000 a.C.-900 d.C.) ya lo había asumido así. El *Popol Vuh* (del k'iche' *popol wuj*: 'libro del consejo' o 'libro de la comunidad'; de *popol*, 'reunión', 'comunidad', 'casa común', 'junta' y similares; y *wuj*, 'libro') —que es el texto sagrado de los mayas, que aparece en 1550 como obra escrita por un indígena anónimo, en base a la sistematización de las memorias colectivas resguardadas y oralizadas por un anciano (Anónimo [1703] 1987)— nos cuenta que el agua existía antes que la tierra, que al principio solo había un vasto mar en el mundo, del cual crecieron las grandes montañas y los valles, que todo se formó del agua, que todo viene de ella.

Actualmente atravesamos —qué duda cabe— lo que puede ser la última crisis de la Tierra. El planeta enfrenta de manera inminente una sexta extinción masiva, solo que a diferencia de las otras, esta tiene un único protagonista: la especie humana. Un niño que nazca hoy habrá presenciado la desaparición de aproximadamente 400 especies a lo largo de su vida. Tal situación nos reta, pues, a reinventar nuestro entendimiento sobre el sentido del ser en el

⁴⁰ Según este principio que sustenta la equidad intergeneracional, cada generación tiene que asumir el deber de conservar los recursos naturales y culturales a fin de no restringir las opciones disponibles a las futuras generaciones para la solución de sus problemas, y para la satisfacción de sus propios valores, así como también tener derecho a un nivel de diversidad comparable al disfrutado por las generaciones anteriores. Al respecto, véase Brown Weiss (1990).

mundo —si acaso el modo de estar en él— y dar paso a un diálogo verdadero —pero sobre todo equivalente— de saberes, de culturas y civilizaciones, aproximándonos a la fuente, al origen, para perpetrar una conspiración que nos lleve a rescatar el futuro. Porque conspirar —tal como refirió Pierre Teilhard de Chardin— supone la aspiración común ejercida por una esperanza. Porque conspirar es volver a respirar juntos, todos...

Lima, 14 de junio de 2017

Referencias

- GALEANO, Eduardo (2008). *Especios. Una historia casi universal*. Madrid: Siglo XXI.
- DE SAHAGÚN, Bernardino (1938). *Historia General de las Cosas de la Nueva España*, II. Madrid: Editorial Pedro Robredo.
- SENAMHI (2017). *Willay. Midiendo el tiempo sin instrumentos*. Lima: Lettera Gráfica.
- MEXICHEM (2011). «Cosmovisión maya del agua». *Aqua Vitae*. Año 7, n.º 13. México D.F: Satori Editorial.
- NIEVES, José Manuel (2015). «Y de repente agua por todas partes en el Universo». *ABC*. Madrid, 14 de marzo.
- URTON, Gary (1999). *Inca Myths. The legendary past*. Austin: University of Texas.
- GLIGO, Nicolo y Jorge MORELLO (1980). «Notas sobre la historia ecológica de América Latina». *Estudios internacionales*. Año 13, n.º 49. Santiago de Chile: Universidad de Chile, pp.112-148.
- RABEY, Mario (1987). *Tecnologías tradicionales y tecnología occidental: un enfoque ecodesarrollista*. Santa Fe: Revista de Economía CERIDE.
- DENEVAN, William; Kent MATHEWSON & Gregory KNAPP (eds.). *Pre-Hispanic Agricultural Fields in the Andean Region*. 2 vols. International Series. Oxford: British Archaeological Reports.
- PAJARES, Erick et al. (2011). «Relational knowledge systems and their impact on management of mountain ecosystems: Approaches to understanding the motivations and expectations of traditional farmers in the maintenance of biodiversity zones in the Andes». *Management of Environmental Quality: An International Journal*. Vol. 22 Issue 2. London (UK): Emerald Group Publishing Limited, pp. 213-232.
- IPCC (2008). *El cambio climático y el agua*. Documento técnico VI del IPCC. Ginebra: IPCC.
- National Research Council (1989). *The Lost Crops of the Incas. Little-Known Plants of the Andes with Promise for Worldwide Cultivation*. Washington, DC: National Academy Press.
- FRANCISCO (2015). *Carta encíclica Laudato Si' del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común*. Ciudad del Vaticano: Tipografía Vaticana.
- UNESCO (2008). *Agua y diversidad cultural en México*. Montevideo: Programa Hidrológico Internacional (PHI) de la Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe de la UNESCO.
- BROWN WEISS, Edith (1990). «Our Rights and Obligations towards the Future Generations for the Environment». *American Journal of International Law*. N° 84. Washington D.C: The American Society of International Law, pp. 198-207.
- PAJARES G., Erick, Carlos LORET DE MOLA y César Ipenza (2016). «Políticas ambientales. Ponderaciones en clave intergeneracional». En DESCO (ed.). *Ni Gran Transformación ni Hoja de Ruta*. Lima: DESCO.
- ANÓNIMO ([1703] 1987). *Popol Vuh*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

- El derecho humano al agua y el saneamiento
- Declaración de Dublín (1992) sobre el agua y el desarrollo sostenible
- Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE
- Acuerdo Nacional: Política de Estado N° 33 sobre los recursos hídricos
- Carta Europea del agua
- Carta escrita el año 2070

El derecho humano al agua y el saneamiento

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 48 del programa

Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010
[sin remisión previa a una Comisión Principal (A/64/L.63/Rev.1 y Add.1)]

64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento⁴¹

La Asamblea General,

Recordando sus resoluciones 54/175, de 17 de diciembre de 1999, relativa al derecho al desarrollo, 55/196, de 20 de diciembre de 2000, en que proclamó 2003 Año Internacional del Agua Dulce, 58/217, de 23 de diciembre de 2003, en que proclamó el Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida” (2005-2015), 59/228, de 22 de diciembre de 2004, 61/192, de 20 de diciembre de 2006, en que proclamó 2008 Año Internacional del Saneamiento, y 64/198, de 21 de diciembre de 2009, relativa al examen amplio de mitad de período de las actividades del Decenio Internacional para la Acción, «El agua, fuente de vida», el Programa 21, de junio de 1992, el Programa de Hábitat, de 1996, el Plan de Acción de Mar del Plata, de 1977, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de junio de 1992,

Recordando también la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949,

Recordando además todas las resoluciones anteriores del Consejo de Derechos Humanos relativas a los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento, incluidas las resoluciones del

⁴¹ El Comentario General N° 15 (GC15) sobre el derecho al agua es una interpretación legal oficial publicada en 2002 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), que es el organismo que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR). El CESCR está gobernado por el Consejo Económico y Social de la ONU y por la Asamblea General, y su finalidad es proporcionar a los Gobiernos una interpretación del ICESCR. Puesto que el Comentario General N° 15 es una interpretación y no un tratado, no es vinculante en sí mismo. No obstante, está basado en las estipulaciones del ICESCR y en la aceptación general de los derechos fundamentales del hombre como el derecho a la vida y el derecho a la salud.

Consejo 7/22, de 28 de marzo de 2008, y 12/8, de 1 de octubre de 2009, relativas al derecho humano al agua potable y el saneamiento, el Comentario General núm. (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativo al derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), y el informe de la Alta Comisionada 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 equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el informe de la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento,

Profundamente preocupada porque aproximadamente 884 millones de personas carecen de acceso a agua potable y más de 2.600 millones de personas no tienen acceso a saneamiento básico, y alarmada porque cada año fallecen aproximadamente 1,5 millones de niños menores de 5 años y se pierden 443 millones de días lectivos a consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento, Reconociendo la importancia de disponer de agua potable y saneamiento en condiciones equitativas como componente esencial del disfrute de todos los derechos humanos,

Reafirmando la responsabilidad de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos, que son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí, y que deben tratarse de forma global y de manera justa y equitativa y en pie de igualdad y recibir la misma atención,

Teniendo presente el compromiso contraído por la comunidad internacional de cumplir plenamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio y destacando, en este contexto, la determinación de los Jefes de Estado y de Gobierno, expresada en la Declaración del Milenio, de reducir a la mitad para 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o no puedan costearlo y, según lo convenido en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible («Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo»), reducir a la mitad para 2015 el porcentaje de personas que no tengan acceso a servicios básicos de saneamiento,

1. Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos;
2. 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 internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento;
3. Acoge con beneplácito la decisión del Consejo de Derechos Humanos de pedir a la experta independiente sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento que presente un informe anual a la Asamblea General, y alienta a la experta independiente a que siga trabajando en todos los aspectos de su mandato y a que, en consulta con todos los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, incluya en el informe que le presente en su sexagésimo sexto período de sesiones las principales dificultades relacionadas con el ejercicio del derecho humano al agua potable y el saneamiento y su efecto en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 108ª sesión plenaria 28 de julio de 2010.

Declaración de Dublín (1992) sobre el agua y el desarrollo sostenible

Plantea que «*Se precisa una acción concertada para invertir las actuales tendencias de consumo excesivo, la contaminación y las amenazas crecientes derivadas de la sequía y las crecidas*».

El Informe de la CIAMA (Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente)⁴² formula recomendaciones para que se adopten medidas en las esferas local, nacional e internacional, teniendo presente cuatro principios rectores.

| PRINCIPIOS RECTORES SOBRE EL AGUA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE | |
|---|--|
| <p>Principio N° 1 El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente</p> | <p>Dado que el agua es indispensable para la vida, la gestión eficaz de los recursos hídricos requiere un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas naturales. La gestión eficaz establece una relación entre el uso del suelo y el aprovechamiento del agua en la totalidad de una cuenca hidrológica o un acuífero.</p> |
| <p>Principio N° 2 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</p> | <p>El planteamiento basado en la participación implica que los responsables de las políticas y el público en general cobren mayor conciencia de la importancia del agua. Este planteamiento entraña que las decisiones habrían de adoptarse al nivel más elemental apropiado, con la realización de consultas públicas y la participación de los usuarios en la planificación y ejecución de los proyectos sobre el agua.</p> |
| <p>Principio N° 3 La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua</p> | <p>Este papel primordial de la mujer como proveedora y consumidora de agua y conservadora del medio ambiente viviente rara vez se ha reflejado en disposiciones institucionales para el aprovechamiento y la gestión de los recursos hídricos. La aceptación y ejecución de este principio exige políticas efectivas que aborden las necesidades de la mujer y la preparen y doten de la capacidad de participar, en todos los niveles, en programas de recursos hídricos, incluida la adopción de decisiones y la ejecución, por los medios que ellas determinen.</p> |
| <p>Principio N° 4 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</p> | <p>En virtud de este principio, es esencial reconocer el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible. La ignorancia, en el pasado, del valor económico del agua ha conducido al derroche y a la utilización de este recurso con efectos perjudiciales para el medio ambiente. La gestión del agua, en su condición de bien económico, es un medio importante de conseguir un aprovechamiento eficaz y equitativo, y de favorecer la conservación y protección de los recursos hídricos.</p> |

Elaboración propia.

⁴² Conferencia Internacional de Dublín sobre Agua y Medio Ambiente (CIAMA). Celebrada durante los días 26 y 30 de enero de 1992 en Dublín, y cuyas conclusiones fueron bautizadas como la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible. Tal evento reunió a más de 500 expertos designados por Gobiernos y organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales, con la finalidad de abordar una grave situación de escasez y uso abusivo del agua dulce, que a su vez impedía el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE⁴³

Con el beneplácito de los Ministros en la Reunión del Consejo Ministerial de la OCDE el 4 de junio de 2015

Junta Directiva de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial

Declaración Multi-actores de Daegu sobre los Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE

Estos Principios aplican al ciclo general de políticas del agua y deben ser implementados de manera sistemática e incluyente.

Como tales, no hacen distinción entre:

- *funciones* de gestión del agua (p.ej. suministro de agua potable, saneamiento, protección contra inundaciones, calidad del agua, cantidad de agua, y aguas pluviales);
- *usos* del agua (p.ej. doméstico, industrial, agricultura, energético y medio ambiental), y
- *propiedad* de la gestión del agua, recursos y bienes (p.ej. público, privado, mixto).

Principio 1. Asignar y distinguir claramente los *roles y responsabilidades* para el diseño de políticas del agua, la implementación de políticas, la gestión operativa y la regulación, e impulsar la coordinación entre las autoridades competentes. [...]

Principio 2. Gestionar el agua a la(s) *escala(s) apropiada(s)* dentro del sistema integrado de gobernanza por cuenca para así poder reflejar las condiciones locales, e impulsar la coordinación entre las diferentes escalas. [...]

Principio 3. Fomentar la coherencia de políticas a través de la *coordinación transversal* eficaz, especialmente entre políticas de agua y medio ambiente, salud, energía, agricultura, industria, y planeamiento y ordenación del territorio [...]

Principio 4. Adaptar el nivel de *capacidad* de las autoridades responsables a la complejidad de los desafíos del agua que deben afrontar, y a la serie de competencias necesarias para llevar a cabo sus funciones [...]

Principio 5. Producir, actualizar, y compartir de manera oportuna *datos e información* consistentes, comparables y relevantes relativos al tema del agua, y utilizarlos para guiar, evaluar y mejorar las políticas del agua [...]

Principio 6. Asegurar que los marcos de gobernanza ayuden a movilizar las finanzas del agua y a asignar los recursos financieros de manera eficiente, transparente y oportuna, a través [...]

Principio 7. Asegurar que los *marcos regulatorios* sólidos de gestión del agua sean implementados y aplicados de manera eficaz en pos del interés público [...]

Principio 8. Promover la adopción e implementación de *prácticas de gobernanza del agua innovadoras* entre las autoridades competentes, los órdenes de gobierno y los actores relevantes

⁴³ Extracto del documento Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE (OCDE 2015: 8-12). <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf>

Principio 9. Incorporar prácticas de *integridad y transparencia* en todas las políticas del agua, instituciones del agua y marcos de gobernanza del agua para una mayor rendición de cuentas y confianza en la toma de decisiones [...]

Principio 10. *Promover el involucramiento de las partes interesadas* para que coadyuven de manera informada y orientada a resultados en el diseño e implementación de políticas del agua [...]

Principio 11. Fomentar marcos de gobernanza del agua que ayuden a gestionar los arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, y generaciones [...]

Principio 12. Promover el monitoreo y evaluación habitual de las políticas de agua y de la gobernanza del agua cuando proceda, compartir los resultados con el público y realizar ajustes cuando sea necesario [...]

Acuerdo Nacional: Política de Estado N° 33 sobre los recursos hídricos⁴⁴

Nos comprometemos a cuidar el agua como patrimonio de la Nación y como derecho fundamental de la persona humana el acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones.

Se debe usar el agua en armonía con el bien común, como un recurso natural renovable y vulnerable, e integrando valores sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales.

Ninguna persona o entidad pública ni privada puede atribuirse la propiedad del agua; el Estado establece los derechos y condiciones de su uso y promueve la inversión pública y privada para su gestión eficiente.

De igual manera, velaremos por la articulación de las políticas en materia de agua con las políticas territoriales, de conservación y de aprovechamiento eficiente de los recursos naturales a escala nacional, regional, local y de cuencas.

Asimismo, promoveremos la construcción de una cultura del agua basada en los principios y objetivos aquí contenidos, que eleve la conciencia ciudadana en torno a la problemática del cambio climático y haga más eficaz y eficiente la gestión del Estado.

Contribuiremos también a establecer sistemas de gobernabilidad del agua que permitan la participación informada, efectiva y articulada de los actores que intervienen sobre los recursos hídricos.

Con este objetivo el Estado:

- a. Dará prioridad al abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad idóneas, a nivel nacional, para consumo humano y para la seguridad alimentaria en el marco de la décimo quinta política de Estado del Acuerdo Nacional.
- b. Asegurará el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales de manera adecuada y diferenciada, con un marco institucional que garantice la viabilidad y sostenibilidad del acceso, promoviendo la inversión pública, privada y asociada,

⁴⁴ En nuestro país, el año 2014 en el marco del Acuerdo Nacional se estableció la Política de Estado N° 33 sobre los recursos hídricos Véase documento sobre la materia elaborado por la Autoridad Nacional del Agua. http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/politica_de_recursos_hidricos_33_documento.pdf

- con visión territorial y de cuenca, que garantice la eficiencia en la prestación de los servicios, con transparencia, regulación, fiscalización y rendición de cuentas.
- c. Garantizará la gestión integrada de los recursos hídricos, con soporte técnico, participación institucional y a nivel multisectorial, para lograr su uso racional, apropiado, equitativo, sostenible, que respete los ecosistemas, tome en cuenta el cambio climático y promueva el desarrollo económico, social, y ambiental del país y la convivencia social.
 - d. Protegerá el equilibrio del ciclo hidrológico y la calidad de los cuerpos de agua, teniendo en cuenta: la interdependencia de los distintos estados del agua y de los componentes del ciclo hidrológico, que la cuenca es la unidad de manejo del agua, y que el uso de la tierra y las actividades humanas impactan dicho ciclo, por lo que deben manejarse en conjunto considerando sus peculiaridades según las regiones fisiográficas y eco climáticas del país.
 - e. Aplicará medidas para que los actores que intervienen en las cuencas las protejan, rehabiliten y compensen ambientalmente los impactos negativos que genere su intervención en el agua, considerando, entre otros, el efecto combinado de las intervenciones, los pasivos ambientales, la evacuación de aguas residuales y las particularidades de cada cuenca.
 - f. Creará las condiciones para la sostenibilidad del reúso y reciclaje del agua residual previamente tratada, resguardando los ecosistemas y sus servicios ambientales así como la salud pública.
 - g. Fortalecerá el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, su representación interinstitucional y la autonomía administrativa, económica y funcional de la Autoridad Nacional del Agua como ente rector, para que actúe como órgano autónomo especializado, con independencia y en forma desconcentrada, con participación de los gobiernos regionales y locales, las organizaciones de usuarios y demás actores de la gestión del agua, de diferente escala territorial.
 - h. Impulsará el proceso de institucionalización de la gestión integrada a nivel de cuencas orientado hacia la conformación de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, sustentado en instrumentos e instancias técnicas refrendados por la Autoridad Nacional del Agua, con una visión compartida y articulada a los planes de desarrollo concertado nacional, regional y local y al ordenamiento territorial, en el marco de la normatividad vigente.
 - i. Priorizará la prevención y gestión de controversias sobre el agua y temas afines, a través de las instancias desconcentradas y con participación activa de los usuarios. Un órgano autónomo especializado de la Autoridad Nacional del Agua resolverá las controversias, en última instancia administrativa. De ser el caso, aplicará las sanciones requeridas en el ejercicio de su soberanía sobre el recurso natural agua aplicando la normativa para un debido procedimiento.
 - j. Fortalecerá la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas transfronterizas, estableciendo acuerdos con los países limítrofes y apoyando a las organizaciones creadas para tal fin.
 - k. Planificará y fomentará la inversión pública y privada en la captación y disponibilidad de agua, para: optimizar la eficiencia en el uso y reúso del agua, prevenir riesgos, mitigar los efectos de los eventos extremos, tratar los efluentes, así como para obtener futuras fuentes alternativas de agua, incluyendo la desalinización, para equilibrar y regular la oferta y demanda del agua para sus distintos usos.
 - l. Garantizará la formalización de los derechos de uso del agua, y fortalecerá los mecanismos de planificación, gestión y financiamiento a fin de cubrir los costos de la gestión del agua, la recuperación de calidad de agua, la protección y ordenamiento de las cuencas, el control de

- riesgos de desastres, la fiscalización de usos y vertimientos, así como la construcción de infraestructura hidráulica, su operación y mantenimiento.
- m. Garantizará la investigación, recuperación, conservación y difusión de los conocimientos, tecnologías y organización tradicionales y ancestrales acumulados por los pueblos y comunidades amazónicas y andinas sobre la gestión de los recursos hídricos, promoviendo su compatibilización con el desarrollo tecnológico y de gestión.
 - n. Impulsará la investigación, desarrollo e innovación y su difusión a través de la sinergia entre academia, empresa, Estado y otros en la gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos, y mejorará las capacidades de los actores involucrados en las diferentes escalas de intervención.
 - o. Garantizará la transparencia y el acceso a la información integral para los usuarios sobre la disponibilidad, calidad y gestión del agua, a través de la Autoridad Nacional del Agua.

Carta europea del agua⁴⁵

El 6 de mayo de 1968 fue redactada en Estrasburgo la Carta Europea del Agua. Fue una declaración de principios para una correcta gestión del agua, concretado en 12 artículos:

1. No hay vida sin agua. El agua es un bien precioso, indispensable para todas las actividades humanas.
2. Los recursos del agua no son inagotables. Es indispensable conservarlos, controlarlos y, si es posible, acrecentarlos.
3. Alterar la calidad del agua significa atentar contra la vida de los hombres y del resto de los seres vivos que dependen de ella.
4. La calidad del agua ha de mantenerse al nivel adecuado para los usos previstos y ha de satisfacer especialmente las exigencias de la salud pública.
5. Cuando el agua, una vez utilizada, vuelve a su medio natural, no ha de comprometer los usos posteriores, tanto públicos como privados, que se pueden hacer de ella.
6. El mantenimiento de una cobertura vegetal apropiada, preferentemente forestal, es esencial para la conservación de los recursos del agua.
7. Los recursos de agua han de ser inventariados.
8. La correcta gestión hidráulica ha de ser objeto de un plan establecido por las autoridades competentes.
9. La conservación de los recursos hidráulicas implica un importante esfuerzo de investigación científica, de formación especialista y de información pública.
10. El agua es un patrimonio común, cuyo valor debe ser conocido por todos. Cada persona tiene el deber de ahorrarla y de usarla con cuidado.
11. La gestión de los recursos hidráulicos debería llevarse a cabo en el marco de la cuenca natural, preferentemente al de las fronteras administrativas y políticas.
12. El agua no tiene fronteras. Es un bien común que requiere la cooperación internacional.

⁴⁵ Tomado del blog *La Luz Verde, Proyecto Luz Medioambiental del IES «Virgen de La Luz» de Avilés*. Publicación del 31 de diciembre de 2012.
<http://laluzverdevdialuz.blogspot.pe/2012/12/carta-europea-del-agua.html>

Carta escrita el año 2070⁴⁶

Estamos en el año 2070.

Termino de cumplir los 50, pero mi apariencia es de alguien de 85. Tengo serios problemas renales porque bebo muy poca agua. Creo que me resta poco tiempo.

Hoy soy una de las persona más viejas en esta sociedad. Recuerdo cuando tenía 5 años.

Había muchos árboles en los parques, las casas tenían bonitos jardines y yo podía disfrutar de un baño quedándome debajo de la ducha por una hora. Todo era muy diferente.

Ahora usamos toallas humedecidas en aceite mineral para limpiar la piel. Antes todas las mujeres mostraban sus bonitas cabelleras. Antes mi padre lavaba el auto con el agua que salía de una manguera.

Hoy los niños no creen que el agua se utilizaba de esa manera. Ahora debemos raparnos la cabeza para mantenerla limpia sin usar agua.

Recuerdo que había muchos anuncios que decían «CUIDA EL AGUA», solo que nadie le hacía caso; pensaban que el agua jamás se podía terminar. Ahora, todos los ríos, represas, lagunas y mantos acuíferos están irreversiblemente contaminados o agotados.

Inmensos desiertos constituyen el paisaje que nos rodea por todos lados. Las infecciones gastrointestinales, enfermedades de la piel y de las vías urinarias, son las principales causas de muerte.

La industria está paralizada y el desempleo es dramático. Las fábricas desanilizadoras son la principal fuente de empleo y te pagan con agua potable en lugar de salario. Los asaltos por un bidón de agua son comunes en las calles desiertas.

La comida es 80% sintética. Antes la cantidad de agua indicada como ideal para beber eran ocho vasos por día para una persona adulta. Hoy solo puedo beber medio vaso.

La ropa es descartable, lo que aumenta la cantidad de basura; tuvimos que volver a los pozos ciegos (cámara séptica) como en el siglo pasado porque las redes de cloacas no se pueden usar por falta de agua.

La apariencia de la población es horrorosa, cuerpos desfallecidos, arrugados por la deshidratación, llenos de llagas en la piel por los rayos ultravioletas que no tienen la capa de ozono que los filtraban en la atmósfera.

Por la sequedad de la piel una joven de 20 años está como si tuviera 40. No se puede fabricar agua, el oxígeno también está degradado por falta de árboles, lo que disminuyó el coeficiente intelectual de las nuevas generaciones.

Los científicos investigan, pero no hay solución posible. Se alteró la morfología de los espermatozoides de muchos individuos. Como consecuencia, hay muchos chicos con insuficiencias, mutaciones y deformaciones.

El Gobierno hasta nos cobra por el aire que respiramos, 137 m³ por día por habitante y adulto. La gente que no puede pagar es retirada de las «zonas ventiladas», que están dotadas de gigantescos pulmones mecánicos que funcionan con energía solar.

No son de buena calidad, pero se puede respirar. La edad media es de 35 años. En algunos países quedaron manchas de vegetación con su respectivo río, que es fuertemente vigilado por el ejército.

⁴⁶ Documento extraído de la revista *Crónicas de los Tiempos* de abril de 2002. <https://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/20513/Carta%20escrita%20el%20a%C3%B1o%202070.pdf?sequence=2>

El agua se volvió un tesoro muy codiciado, más que el oro o los diamantes. Aquí, en cambio, no hay árboles porque casi nunca llueve, y cuando llega a registrarse una precipitación, es de lluvia ácida.

Las estaciones del año están severamente transformadas por las pruebas atómicas y de las industrias contaminantes del siglo XX. Se advertía que había que cuidar el medio ambiente y nadie hizo caso.

Cuando mi hija me pide que le hable de cuando era joven, describo lo bonito que eran los bosques. Le hablo de la lluvia, de las flores, de lo agradable que era darse un baño y poder pescar en los ríos y en las represas, beber toda el agua que quisiese. Y lo saludable que era la gente.

Ella me pregunta:

Entonces, siento un nudo en la garganta.

– ¡Papá! ¿Por qué se acabó el agua?

No puedo dejar de sentirme culpable, porque pertenezco a la generación que terminó destruyendo el medio ambiente o simplemente no tomamos en cuenta tantos avisos.

Ahora nuestros hijos pagan un precio alto...

Sinceramente, creo que la vida en la Tierra ya no será posible dentro de muy poco porque la destrucción del medio ambiente llegó a un punto irreversible.

Cómo me gustaría volver atrás y hacer que toda la humanidad hubiera comprendido esto...

¡...cuando todavía podíamos hacer algo para salvar nuestro planeta Tierra!

Miembros del Grupo de Investigación en Derecho Ambiental (GIDA – INTE PUCP)

- Pierre Foy Valencia (Coordinador – Investigador – Abogado – Docente PUCP)
- Iván Ortiz Sánchez (Investigador – Abogado – Docente PUCP)
- Mariano Castro Sánchez Moreno (Investigador – Abogado – Docente PUCP)
- Alessandra Villanueva Aramayo (Estudiante de Derecho PUCP)
- Gustavo Valdez Castillo (Estudiante de Derecho PUCP)
- Rosario Guevara Cortez (Investigadora – Abogada PUCP)
- Andrea Tang Valdez (Investigadora – Abogada PUCP)
- Erick Pajares Garay (Investigador – Abogado – Biosfera: Investigación de Futuros)

Informes:

Grupo GIDA – INTE PUCP: pfoy@pucp.edu.pe

Este Boletín se realiza con el respaldo y apoyo del Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables (INTE-PUCP). Las opiniones vertidas por los autores.

INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA
NATURALEZA, TERRITORIO Y
ENERGÍAS RENOVABLES



100 años
PUCP