



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA**

Consultora

**"ESTUDIO PARA LA CUANTIFICACIÓN  
MONETARIA DEL DAÑO CAUSADO  
A LA PROVINCIA DE LA PAMPA POR LA  
CARENCIA DE UN CAUDAL FLUVIOECOLÓGICO  
DEL RÍO ATUEL"**

**TOMO II – VOLUMEN 5  
ANEXO LEGAL**

Santa Rosa – Febrero 2012



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA**

Consultora

**"ESTUDIO PARA LA CUANTIFICACIÓN MONETARIA DEL DAÑO  
CAUSADO A LA PROVINCIA DE LA PAMPA POR LA  
CARENCIA DE UN CAUDAL FLUVIOECOLÓGICO  
DEL RÍO ATUEL"**

**TOMO II – VOLUMEN 5  
ANEXO LEGAL**

Recolección y sistematización de antecedentes

Preparación  
C. Bertolé

Santa Rosa – Febrero de 2012



## ÍNDICE

<b>I.- Introducción - Agua como Derecho Humano y Fuente de Vida</b>	<b>1</b>
Agua como Derecho Humano – Otros Derechos	3
<b>II.- Análisis Normativo Legislación Internacional – El agua como Derecho Humano</b>	<b>4</b>
Carta de las Naciones Unidas	4
Declaración Universal de los Derechos Humanos	4
Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales	5
Agenda 21	8
Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo	11
Plan de Acción de Mar del Plata	11
Declaración de Nueva Delhi	12
Manifiesto del Agua 1998	12
Foro Mundial del Agua 2002 (Johannesburgo)	13
Foro Mundial del Agua Kyoto	13
Programa Hidrológico Internacional	13
<b>III.- ONU – AGUA</b>	<b>14</b>
<b>IV.- Legislación Nacional</b>	<b>15</b>
Constitución Nacional	15
Código Civil Argentino	15
Leyes Nacionales	17
Ley 25.675 Ley General del Ambiente (2002)	17
El anexo II de la Ley establece el Pacto Federal Ambiental	19
Ley 25.688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas	19
Constitución de la Provincia de La Pampa	19
Leyes Provinciales	20
Ley N° 607	20
Ley Provincial N° 2120	20
Ley Provincial 2092 “	21
<b>V. Estado de la Cuestión: Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación – Acuerdos Interprovinciales</b>	<b>21</b>
Protocolo de entendimiento Interprovincial	28
Acuerdo 1992	28
Acuerdo 2008	29
Jurisprudencia existente en la Materia	30



## ANEXO : Legislación

Observación general Nº 15 - El derecho al agua	32
Observaciones Generales Adoptadas por el Comité DESC 118	41
Observaciones Generales Adoptadas por el Comité DESC	44
Resolución Asamblea General (ONU) A/RES/54/157	47
Resolución Asamblea General (ONU) A/RES/54/157	48
Resolución Asamblea General (ONU) 58/217	51
Resolución Asamblea General (ONU) A/RES/58/217	52
Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/61/422/Add.1 y Corr.1)] 61/192. Año Internacional del Saneamiento, 2008	53
Resolución Asamblea General (ONU) A/RES/61/192	54
AGENDA 21 - Río de Janeiro, 14/06/1992	55
Resolución Asamblea General (ONU) A/RES/55/196 - Asamblea General Distr. General 1o de febrero de 2001	134
Resolución Asamblea General (ONU) A/RES/59/228	135
Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo	138
Política Ambiental Nacional - Ley 25.675	258
Régimen de Gestión Ambiental de Aguas	272
Ley N 2120	279
Fallo: "Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos"	280



## **ANEXO LEGAL**

Este ANEXO corresponde a una recopilación y sistematización de antecedentes y cuenta con dos partes:

- Análisis normativo
- Síntesis de antecedentes legales

En la primera se esbozan los conceptos relacionados con la disponibilidad de agua como derecho desde la perspectiva de los reclamos presentados por la Provincia de La Pampa, sus comparaciones y fuentes diversas. Posteriormente se transcribe toda la documental jurídica del tema que sirve de referencia y consulta práctica para todos los interesados.

### **ANÁLISIS NORMATIVO**

#### **I.- Introducción - Agua como Derecho Humano y Fuente de Vida**

*“El Derecho Humano al agua y el derecho Humano al saneamiento son fundamentales para la vida, la salud y la dignidad de las personas. El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir una vida con dignidad humana”<sup>1</sup>.*

Partiremos de considerar al agua como un derecho humano fundamental, del que goza todo individuo por el solo hecho de ser tal. *“Los derechos del hombre constituyen una adquisición de indiscutible dimensión planetaria a lo largo de la segunda parte del siglo XX”* (Marie, 1994:87). Son *“los pilares conceptuales”* sobre los que se asienta la protección y promoción de todos los Derechos Humanos, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia.

El contenido normativo del Derecho Humano al agua, supone la existencia de obligaciones positivas como de abstención para los Estados<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> “El derecho al agua y al saneamiento, derechos humanos fundamentales. BELLOTTI Mirta Liliana, La Ley, 26 de mayo de 2001 – ISSN 0024-1636.

<sup>2</sup> *Todo derecho, requiere para su efectividad obligaciones positivas y negativas. En línea con esta idea, autores como Fried van Hoof o Asbjørn Eide proponen un esquema interpretativo consistente en el señalamiento de “niveles” de obligaciones estatales, que caracterizarían el complejo que identifica a cada derecho, independientemente de su adscripción al conjunto de derechos civiles o al de derechos sociales. De acuerdo a la propuesta de van Hoof, por ejemplo, podrían discernirse cuatro “niveles” de obligaciones: obligaciones de respetar, obligaciones de proteger, obligaciones de asegurar y obligaciones de promover el derecho en cuestión. Las obligaciones de respetar se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros*



Son clarificadoras en este último sentido, las observaciones realizadas por el Comité del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que en su comentario N° 15 desarrolló exhaustivamente el Derecho Humano al Agua, estableciendo cuales eran los deberes y libertades que poseían los Estados en relación a esta materia.

Dentro de ellos encontramos la obligación que poseen los Estados de mantener el acceso al suministro necesario de agua para poder ejercer este derecho, y a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo cortes arbitrarios de agua. Dentro de las obligaciones de hacer se encuentran la planificación del Estado de un sistema de abastecimiento y gestión que permita iguales oportunidades de acceso al disfrute de este recurso.

La prestación adecuada de agua, no debe interpretarse en forma restrictiva, es decir, solo teniendo en cuenta las cantidades volumétricas y tecnológicas.

Debe considerarse al agua como un bien social y público indispensable para la vida, **su valor siempre va a ser significativamente mayor que cualquier cuantificación que pueda efectuarse. (la negrita e pertenece)**

La finalidad es que el Derecho Humano al Agua sea sostenible, es decir pueda ser ejercido por generaciones actuales y futuras.

Los factores que no pueden faltar en el aprovechamiento del agua cualquiera sea la circunstancia son:

- 1) **Disponibilidad:** Al agua debe satisfacer las necesidades personales (consumo, higiene personal, preparación de alimentos, etc.) y domésticas para lo cual se requiere que sea suficiente y continuo, esta disponibilidad debería concordar con las disposiciones de la Organización Mundial de la Salud.
- 2) **Calidad:** El agua que se utilice para consumo debe ser salubre.
- 3) **Accesibilidad:** Debe ser accesible para todas las persona sin distinción, esta característica se subdivide en. **a) Accesibilidad Física:** las instalaciones y servicios para la utilización del agua deben llegar a todos los sectores de la población de manera suficiente y saludable. **b) Accesibilidad económica.** Los costos de los servicios de agua no deben

---

*interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de asegurar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien.* "Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales", Victor Abramovich y Christian Courtis [2005]. Puede verse mayor información en <http://www.juragentium.unifi.it/es/surveys/latina/courtis.htm>



poner en peligro el ejercicio de este derechos, deben estar al alcance de todos los habitantes. **c) No discriminación.** La accesibilidad debe ser de hecho y de derecho, incluyendo especialmente a sectores con bajos recursos y grupos vulnerables. **d) Acceso a la información.** Asimismo esta característica comprende el derecho de recibir, solicitar y difundir información relacionada con el este derecho

### ***I – a) Agua como Derecho Humano – Otros Derechos***

Otro de los derechos que resulta vulnerados en razón de la falta de agua potable, se relación con el derecho a la salud, en este sentido se expresó la observación general nº 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tratando este derecho de modo inclusivo es decir abarcando la salud oportuna y apropiada dentro de los cual encontraríamos el acceso al agua potable que genera condiciones sanitarias adecuadas para propiciar este derecho.

Podemos señalar que el agua analizada desde el punto de vista jurídico constituye un Derecho Humano esencial consagrado en Pactos Internacionales de raigambre constitucional y declarado tal por los grandes organismos internacionales, que se desarrollará a continuación. Los Estados tienen la obligación de efectuar las readaptaciones legislativas que privilegien el ejercicio de los derechos consagrados en la orbita internacional, y más aún las provincias deben efectuar la misma readaptación.

Es un recurso indispensable para la vida, ningún ser vivo puede sobrevivir sin agua y también posibilita la adecuada preservación del medio ambiente permitiendo un desarrollo sostenible adecuado.

Fundamentalmente en los últimos tiempos, la Comunidad Internacional ha comenzado a reconocer los beneficios derivados de los ecosistemas acuáticos. Ejemplo de ello, es la Cumbre del Milenio que se realizó en el transcurso del año 2000 y por la cual se aprobó la declaración del milenio, que establecía dentro de los objetivos de Desarrollo del Milenio que surgieron en la declaración, La meta 10 del objetivo 7 persigue reducir a la mitad el porcentaje de la población mundial sin acceso seguro al agua potable.

Asimismo cabe mencionar como hecho relevante a nivel internacional, que en el año 2002, se desarrollo en Johannesburgo la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, donde se incluye el acceso a un saneamiento básico y se reconoce que los recursos hídricos son un factor fundamental para la consecución del resto de los objetivos de desarrollo del Milenio

Por otra parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el año 2003 dicta la Resolución A/RES/58/217 por medio de la cual se declara el período 2005-2015 como el decenio Internacional para la Acción “El agua fuente de Vida” que comenzó oficialmente el 22 de marzo de 2005. Con esta resolución se refuerza el compromiso contraído por la Comunidad Internacional de cumplir los objetivos del



Desarrollo del Milenio. Expresamente señala *“Declara el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos<sup>3</sup>”*.

## **II.- Análisis Normativo Legislación Internacional – El agua como Derecho Humano.**

Se efectuará un relevamiento de las principales normas (Instrumentos Internacionales, Constitución Nacional, Constitución Provincial, Leyes Nacionales y Provinciales) que resulten de importancia en relación al tema de estudio.

Comenzaremos el análisis en relación al ámbito internacional, mencionando las Convenciones Internacionales más relevantes en la materia.

### **a) Carta de las Naciones Unidas:**

La Carta aprobada en San Francisco afirma en su preámbulo: *“Nosotros, los Pueblos de las Naciones Unidas [nos declaramos] resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles; a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana<sup>4</sup>”* (la negrita me pertenece).

Luego el artículo 1 se refiere entre los propósitos de la Organización, al de cooperar *“en el desarrollo y estímulo de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos”*.

### **b) Declaración Universal de los Derechos Humanos**

El día 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG) adopta la Resolución 217-III, mejor conocida como: *“Declaración Universal de los Derechos Humanos”*

En cuanto a su contenido, la Declaración dispone en sus primeros 2 artículos que *“Todos los seres humanos nacen libres en dignidad y derechos”* y que gozan de los derechos y libertades proclamados en la Declaración *“sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”*.

Constituye uno de los instrumentos internacionales de mayor relevancia a nivel mundial. Esta declaración data de 1948, si bien, como su nombre lo indica, posee carácter de declaración en su naturaleza jurídica, es un instrumento obligatorio, reconocido por los Estados en la Conferencia de Derechos Humanos de 1969 de Teherán y su carácter se encuentra reconocido por la Comunidad

---

<sup>3</sup> Resolución A/RES/58/217, Asamblea General Naciones Unidas.

<sup>4</sup> Preámbulo, Carta de San Francisco 1945.





Internacional. No hace mención expresa al agua, ni ha otros recursos esenciales, pero puede incluirse dentro del derecho a la vida que tiene cualquier individuo, ya que como mencionamos en la introducción el agua es esencial para la vida, la salud básica y la supervivencia.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos (Pacto de Derechos Civiles y Políticos y Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales), todos ellos incorporados a nuestra constitución Nacional con jerarquía supra legal, constituyen el núcleo duro del sistema de Protección de Derechos Humanos en el ámbito Universal.

### **c) Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales**

En este pacto Internacional encontramos disposiciones específicas relacionadas con el Agua, sus artículos 11 y 12 establecen:

*“Artículo 11: 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.”*

*“Artículo 12 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.”*

El virtud de estos artículos el Comité de Pacto, órgano específico de protección de derechos humanos creado por dicho instrumento, realiza la Observación General



Nº 15 sobre la aplicación de los artículo 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, **señala al agua como un derecho humano indicando que “el derecho humano al agua es indispensable para llevar una vida digna. Es un prerequisite para la realización de otros derechos Humanos”**. Obligando a los Estados Miembros del Pacto a cumplir de manera progresiva y readaptar legislativamente sus ordenamientos internos a esta norma de Derecho Internacional. (La Negrita me pertenece).

Asimismo agrega “...2. *El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.*”

Y reafirma “... *El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia...*”

Por otra parte, la observación en el punto 4 indica que este derecho ha sido mencionado por otros instrumentos internacionales como la Convención de todas formas de Discriminación contra la Mujer, que en su artículo 14, párrafo 2, menciona que los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a “...gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de ...el abastecimiento de agua”.

También la Convención Internacional de los Derechos del Niño, exige a los Estados Partes en su artículo 24 párrafo 2 que luchen contra las enfermedades y la malnutrición mediante “*el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre*”.

Por otra parte, el Comité pone énfasis en que la distribución desigual de este recurso y el continuo deterioro que se hace del mismo esta agravando la pobreza ya existente en el mundo, por lo tanto los Estados deben adoptar todas las medidas que resulten conducentes para hacer efectivo este derecho.

El Comité entiende que el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de aguas “*suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.*”

Vincula a este Derecho con otros consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos que ya fuera mencionada señalando en primer lugar el derecho a la Vida y a la dignidad Humana.

Establece un acápite específico en el cual señala cual es el contenido del Derecho Humano al Agua indicando que: “10. *El derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un*



*suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua.”*

El Comité del Pacto establece tres obligaciones esenciales en cabeza de los Estados relacionadas con respetar, proteger y cumplir.

a) Respetar: El respeto hace referencia a que los Estados deben obligarse a no cometer injerencias en el ejercicio de este derecho, dentro de las que encontramos el deber de abstenerse de toda práctica que restrinja o deniegue el acceso al agua potable en condiciones de igualdad para todos los individuos.

b) Proteger: Los Estados tienen la obligación hacer respetar estas normas, impidiendo a terceros que afecten de modo alguno el ejercicio de este vital derecho. Entendiendo por terceros a particulares, empresas o entidades, deben indefectiblemente tomar las medidas legislativas que sean oportunas a los efectos de impedir la violación de este derecho.

Por otra parte podemos mencionar las Observaciones Generales adoptadas por el Comité del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales N° 118, que en relación al agua establece: *“a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades; b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados; c) Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar; d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua; e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles; f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados;*

*g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua; h) Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados; i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.”*



Por último el Comité también hizo mención a como debe formalizarse este derecho en el Plano Nacional de los Estados señalando que se deben utilizar todos aquellos medios que resulten apropiados para dar cumplimiento a las obligaciones que establece el Pacto. Si bien cada estado tiene un margen de discreción, el pacto impone claramente a cada Estado la obligación de adoptar medidas concretas para que cada persona disfrute del derecho al agua lo antes posible.

Como colorario cabe destacar que el Comité indico que los Estados deben adoptar medidas *“...para garantizar una coordinación suficiente entre los ministerios nacionales y las autoridades regionales y locales a fin de conciliar las políticas relacionadas con el agua. En los casos en que la responsabilidad de hacer efectivo el derecho al agua se haya delegado en las autoridades regionales o locales, el Estado Parte seguirá siendo responsable del cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto, y por tanto deberá velar por que estas autoridades tengan a su disposición suficientes recursos para mantener y ampliar los servicios e instalaciones de agua necesarios. Además, los Estados Partes deberán velar por que dichas autoridades no nieguen el acceso a los servicios sobre una base discriminatoria.”*

#### **d) Agenda 21**

Instrumento que surge de la llamada Cumbre de la Tierra en 1992, Río de Janeiro, por medio de la cual los Estados participantes acordaron que *“...al desarrollar los recursos hídricos, debe darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la conservación de los ecosistemas. Más allá de estos requerimientos, a los usuarios del agua se les debe cobrar adecuadamente por este recurso”*

Dentro de los programas de acción que se elaboran, existe uno destinado al agua dulce que propone: La Ordenación y aprovechamiento integrados de los recursos hídricos, la Evaluación de los recursos hídricos, la protección de los recursos hídricos, la calidad del agua y los ecosistemas acuáticos, el Abastecimiento de agua potable y saneamiento, el agua y el desarrollo urbano sostenible, el agua para la producción sostenible de alimentos y el desarrollo rural sostenibles y las repercusiones del cambio climático en los recursos hídricos.

El plan de acción que surge de la Cumbre, en este sentido señala: *“...Generalmente no se aprecia la medida en que el aprovechamiento de los recursos hídricos contribuye a la productividad económica y el bienestar social, aunque todas las actividades sociales y económicas descansan en grado sumo sobre el suministro y la calidad del agua potable. Con el aumento de la población y de las actividades económicas, muchos países están llegando con rapidez a una situación en que el agua escasea o en que su desarrollo económico se ve obstaculizado. El rápido crecimiento de la demanda de agua se debe en un 70% a 80% al riego agrícola, algo menos de un 20% a la industria y solo un 6% al consumo doméstico. Una ordenación global del agua dulce en cuanto recurso limitado y vulnerable, y la integración de planes y programas hídricos sectoriales*



*dentro del marco de la política económica y social nacional son medidas que revisten la máxima importancia entre las que se adopten en el decenio de 1990 y con posterioridad. Sin embargo, la fragmentación de las responsabilidades relativas al desarrollo de los recursos hídricos entre diversos organismos sectoriales esta constituyendo un obstáculo aun mayor de lo que se pensaba para promover una ordenación integrada de dichos recursos. Se requieren mecanismos eficaces de ejecución y coordinación.”*

El objetivo principal en este punto es satisfacer las necesidades de agua dulce de todos los países en miras a posibilitar su desarrollo sostenible.

*“La ordenación integrada de los recursos hídricos se basa en la percepción de que el agua es parte integrante del ecosistema, un recurso natural y un bien social y bien económico cuya cantidad y calidad determinan la naturaleza de su utilización. Con tal fin, hay que proteger esos recursos, teniendo en cuenta el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos y el carácter perenne del recurso con miras a satisfacer y conciliar las necesidades de agua en las actividades humanas. En el aprovechamiento y el uso de los recursos hídricos ha de darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la protección de los ecosistemas. Sin embargo, una vez satisfechas esas necesidades los usuarios del agua tienen que pagar unas tarifas adecuadas.”*

Esta ordenación integrada, que menciona el párrafo anterior debería formularse cuatro objetivos principales, a saber:

1) Promover un enfoque dinámico, interactivo, iterativo y multisectorial de la ordenación de los recursos hídricos, incluidas la protección y la determinación de posibles fuentes de abastecimiento de agua dulce, que abarque consideraciones tecnológicas, económicas, ambientales y sanitarias.

2) Planificar la utilización, protección, conservación y ordenación sostenibles y racionales de los recursos hídricos con arreglo a las necesidades y prioridades de la colectividad dentro del marco de la política de desarrollo económico nacional. 3) Elaborar, aplicar y evaluar proyectos y programas que sean tanto económicamente eficientes como socialmente adecuados dentro de unas estrategias definidas con claridad y basadas en un enfoque de plena participación pública, incluida la de la mujer, la juventud, las poblaciones indígenas y las comunidades locales en las medidas y decisiones sobre la ordenación del agua. 4) Determinar y fortalecer o implantar, según sea necesario, en particular en los países en desarrollo, los mecanismos institucionales, jurídicos y financieros adecuados para lograr que la política sobre los recursos hídricos y su ejecución sean un catalizador del progreso social y el crecimiento económico sostenibles.

La agenda 21 destaca que el agua potable y su saneamiento son esenciales para el mejoramiento de la salud, mitigar la pobreza y la protección ambiental. Poniendo énfasis en que los recursos de agua dulce son un componente esencial de la hidrosfera de la Tierra y parte indispensable de todos los ecosistemas





terrestres. *“El medio de agua dulce se caracteriza por el ciclo hidrológico, que incluye las inundaciones y sequías, cuyas consecuencias se han vuelto en algunas regiones más extremas y dramáticas durante los últimos años.”*

Esta última características se encuentra afectada por el cambio climático mundial y la contaminación atmosférica, que podrían tener graves consecuencias en la disposición del recurso del agua dulce.

Señala la importancia que tiene el agua para todos los aspectos de la vida, debiendo velarse por que se mantenga un suministro adecuado de la misma para la población.

Por otro lado resalta que la escasez generalizada de este recurso, su contaminación y destrucción gradual exigen que los Estados efectúen un planificación adecuada en pos de la preservación de este recurso.

El objetivo global es satisfacer las necesidades de agua dulce de todos los países para posibilitar su desarrollo sostenible, esto se basará en la ordenación integrada de los recursos hídricos como integrantes del ecosistema, cuya calidad y cantidad se va a encontrar determinada por la naturaleza de su utilización.

La Agenda 21 señala que la ordenación integrada de los recursos debe realizarse a partir de cuatro objetivos fundamentales: *“(a) Promover un enfoque dinámico, interactivo, iterativo y multisectorial de la ordenación de los recursos hídricos, incluidas la protección y la determinación de posibles fuentes de abastecimiento de agua dulce, que abarque consideraciones tecnológicas, económicas, ambientales y sanitarias.*

*(b) Planificar la utilización, protección, conservación y ordenación sostenibles y racionales de los recursos hídricos con arreglo a las necesidades y prioridades de la colectividad dentro del marco de la política de desarrollo económico nacional.*

*(c) Elaborar, aplicar y evaluar proyectos y programas que sean tanto económicamente eficientes como socialmente adecuados dentro de unas estrategias definidas con claridad y basadas en un enfoque de plena participación pública, incluida la de la mujer, la juventud, las poblaciones indígenas y las comunidades locales en las medidas y decisiones sobre la ordenación del agua.*

*(d) Determinar y fortalecer o implantar, según sea necesario, en particular en los países en desarrollo, los mecanismos institucionales, jurídicos y financieros adecuados para lograr que la política sobre los recursos hídricos y su ejecución sean un catalizador del progreso social y el crecimiento económico sostenibles.*

#### *Objetivos”*

Por otra parte teniendo en cuenta el Plan de acción de Mar del Plata, se han fijado cinco objetivos concretos, a saber: *“(a) Proporcionar a todos los países tecnologías de evaluación de los recursos hídricos apropiadas a sus necesidades,*



*independientemente de su nivel de desarrollo, incluidos métodos para evaluar los efectos del cambio climático sobre los recursos de agua dulce.*

*(b) Conseguir que, con arreglo a sus posibilidades económicas, todos los países asignen a la evaluación de recursos hídricos los medios financieros que el valor económico y social de la información acerca de esos recursos justifica.*

*(c) Velar por que la información resultante de la evaluación se aproveche al máximo a la hora de preparar las políticas de ordenación de los recursos hídricos.*

*(d) Conseguir que todos los países tomen las disposiciones institucionales necesarias para velar por la reunión, elaboración, almacenamiento, recuperación y divulgación eficiente a los usuarios de información integrada acerca de la calidad y la cantidad de los recursos hídricos disponibles en las cuencas hidrográficas y los acuíferos subterráneos.*

*(e) Lograr que los organismos de evaluación de los recursos hídricos contraten y retengan en número suficiente personal debidamente preparado y calificado, proporcionándole los servicios de capacitación y perfeccionamiento que necesitaran para desempeñar sus tareas con éxito.”*

#### **e) Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo**

Esta declaración surge también de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, de Río de Janeiro en 1992, establece como Primer Principio que : “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.”

#### **f) Plan de Acción de Mar del Plata**

El decenio de 1980 manifestó la existencia de esfuerzos agrupados entre los Estados que facilitaron el agua y los servicios de saneamiento para cientos de millones de personas de bajos recursos. En este sentido cabe destacar la iniciación en 1981 del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, que fue consecuencia del Plan de Acción de Mar del Plata aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, de 1977.

Se partió de la premisa de que *"todos los pueblos, cualquiera que sea su etapa de desarrollo y sus condiciones económicas y sociales, tienen derecho al agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas"*

El objetivo principal fue facilitar agua potable controlada y servicios de saneamiento para 1990, sin perjuicio de los importantes avances no ha sido suficiente.

*“En el mundo en desarrollo una persona de cada tres todavía carece de esos dos elementos imprescindibles para la salud y la dignidad. También se reconoce*



*que los excrementos humanos y las aguas residuales constituyen causas importantes del deterioro de la calidad del agua en los países en desarrollo, y que la introducción de tecnologías disponibles, que sean apropiadas, y la construcción de estaciones de depuración de aguas residuales podrían aportar mejoras apreciables.<sup>5</sup>*

#### **g) Declaración de Nueva Delhi**

Esta declaración aprobada en la Reunión Consultiva Mundial sobre Agua Potable y el Saneamiento Ambiental en el Decenio de 1990, celebrada en Nueva Delhi, del 10 al 14 de septiembre de 1990, proclama la necesidad de facilitar, sobre una base sostenible, el acceso al agua potable en cantidades suficientes y el establecimiento de servicios de saneamiento adecuados para todos, haciendo hincapié en el principio de "algo para todos y no mucho para unos pocos". Contando con cuatro objetivos principales: La Protección del medio ambiente y de la salud mediante la ordenación integrada de los recursos de agua y los desechos líquidos y sólidos. Las reformas institucionales para promover un criterio integrado, incluidos cambios en los procedimientos, las actitudes y la conducta, así como la plena participación de la mujer en todos los niveles de las instituciones del sector. La Administración comunitaria de los servicios, con el apoyo de medidas para fortalecer las instituciones locales en su tarea de ejecutar y sostener los programas de abastecimiento de agua y saneamiento. Prácticas financieras racionales, logradas mediante una mejor administración de los activos existentes, y utilización amplia de las tecnologías adecuadas.

En esta Declaración, se plantearon cuatro objetivos, a saber: *“Los objetivos del Programa se condensan en cuatro principios rectores:*

*(a) Protección del medio ambiente y de la salud mediante la ordenación integrada de los recursos de agua y los desechos líquidos y sólidos.*

*(b) Reformas institucionales para promover un criterio integrado, incluidos cambios en los procedimientos, las actitudes y la conducta, así como la plena participación de la mujer en todos los niveles de las instituciones del sector.*

*(c) Administración comunitaria de los servicios, con el apoyo de medidas para fortalecer las instituciones locales en su tarea de ejecutar y sostener los programas de abastecimiento de agua y saneamiento.*

*(d) Prácticas financieras racionales, logradas mediante una mejor administración de los activos existentes, y utilización amplia de las tecnologías adecuadas.*

#### **h) Manifiesto del Agua 1998**

---

<sup>5</sup> Agenda 21.





Señala expresamente que *“El agua pertenece más a la economía de bienes comunes y de la riqueza compartida que a la economía de la acumulación privada e individual”* en consecuencia *“el acceso al agua es un derecho fundamental, inalienable, individual y colectivo....y hace parte de la ética de base de una buena sociedad humana y de una buena economía.”*

#### **i) Foro Mundial del Agua 2002 (Johannesburgo)**

Los Gobiernos de los Estados participantes se comprometen a *“emplear todos los instrumentos de políticas, incluyendo la regulación, el control ...y la recuperación de costos de los servicio de agua, sin que los objetivos de recuperación de costos se conviertan en una barrera para el acceso de la gente pobre al agua limpia”*.

#### **j) Foro Mundial del Agua Kyoto**

El [Foro Mundial del Agua](#) (FMA) es una reunión que se celebra cada tres años en la cual participan los Jefes de Estado y de Gobierno, representantes diplomáticos y ministeriales de los Estados, como así también empresas transnacionales y Organizaciones No Gubernamentales para debatir temas relación con el agua: tocando temas como la búsqueda de soluciones ante el desecamiento de los ríos, como afecta el calentamiento global, la construcción de presas, etc.

En su edición México, 2006, los participantes se reafirmaron “la importancia crítica del agua” y tomaron nota “de las acciones de la ONU”, sin embargo solo los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Uruguay y Venezuela quienes consensuaron una declaración complementaria, a la que acompañó otra de la sociedad civil (más de 300 organizaciones de más de 40 países de todo el mundo), que enfatizaba el reconocimiento del agua como derecho humano, la gestión pública de ésta con control y participación social, la urgencia de fortalecer las colaboraciones e inversiones público-público y la necesidad de que el FMA sea convocado por los gobiernos y las Naciones Unidas y no por el Consejo Mundial del Agua.

Este foro se encuentra organizado por el Consejo Mundial del Agua (World Water Council), este Consejo es una organización independiente formada por expertos en temas hídricos que busca soluciones a los problemas globales relacionados con el agua.

#### **k) Programa Hidrológico Internacional**

La UNESCO (Organismo Especializado de Naciones Unidas) ha desarrollado el programa intergubernamental de cooperación científica relativo a los recursos hídricos, pretendiendo mejor el conocimiento por parte de los Estados del ciclo hídrico y educando sobre los modos de utilización y explotación de este recurso, mejorando la base científica y tecnológica.



Este constituye uno de los Principales mecanismos para hacer frente al tema de los recursos hídricos y ecosistemas, con la finalidad de desarrollar métodos para la gestión racional de los recursos hídricos, incluida la protección del medio ambiente.

### III) ONU – AGUA

La organización de Naciones Unidas plantea este decenio como años relevantes y significativos para que cada persona sea conciente de lograr los objetivos marcados.

Se crea en el Marco de Naciones Unidas. *“ONU Agua es el mecanismo de coordinación entre agencias para la implementación de los objetivos relacionados con el agua incluidos en el plan de Ejecución de la Cumbre de Johannesburgo y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los términos de referencia y modalidades de trabajo ONU Agua recogen un plan de Acción entre agencias destinado a orientar los temas relacionados con el agua y el saneamiento y de incluir los mecanismos para interactuar con otros agentes externos al sistema de Naciones Unidas”*

Las iniciativas concretas de Naciones Unidas son:

- 1) El Programa de ONU Agua para el desarrollo de la capacidad en el marco del decenio con sede en Bonn Alemania
- 2) El Programa ONU Agua para el decenio sobre Promoción y comunicación situado en España y coordinado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas

El decenio del agua vincula con el tema central cuestiones fundamentales como la salud, el medio ambiente, la prevención de desastre, la energía cuestiones relativas a agua transfronteriza, la escasez, la cultura, el saneamiento la contaminación y la agricultura.

ONU Agua es el mecanismo interinstitucional de todo el sistema de Naciones Unidas que reúne a organismos, departamentos y programas pertinentes a cuestiones relativas al agua, se encarga del seguimiento de la aplicación de las disposiciones relativas al agua del plan de implementación de Johannesburgo y los objetivos de Desarrollo del Milenio en relación al agua dulce.

Dentro de los objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) estableció en relación al abastecimiento de agua y el saneamiento, *“la meta de los objetivos del milenio pretende reducir a la mitad el porcentaje de de personas sin acceso al agua potable y al saneamiento al año 2015”*. La Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible (2002) hizo un llamamiento a las naciones para que se desarrollen planes de gestión integrada y aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos.



## IV.- Legislación Nacional

### a) Constitución Nacional

En relación a la legislación Argentina debemos, debemos mencionar (teniendo en cuenta el artículo 31 de la Constitución Nacional

El artículo 124, posterior a la reforma constitucional de 1994, establece que le corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales. Pudiendo establecer la Nación los presupuestos mínimos al efecto.

Asimismo podemos destacar el artículo 41 que indica: *“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

*Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.*

*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.*

*Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.”*

*Artículo 43: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución, tratado o una ley. En el caso, el Juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.”*

### b) Código Civil Argentino:

Dentro de los artículo relevantes de este cuerpo normativo en relación al tema que nos ocupa encontramos:

**Art. 2.339.** *“Las cosas son bienes públicos del Estado general que forma la Nación, o de los Estados particulares de que ella se compone, según la distribución de los poderes hecha por la Constitución Nacional; o son bienes privados del Estado general o de los Estados particulares.”*

**Art. 2.340.** *“Quedan comprendidos entre los bienes públicos:*



*1° Los mares territoriales hasta la distancia que determine la legislación especial, independientemente del poder jurisdiccional sobre la zona contigua;*

*2° Los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros;*

*3° Los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a la reglamentación;*

*4° Las playas del mar y las riberas internas de los ríos, entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias;*

*5° Los lagos navegables y sus lechos;*

*6° Las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de río, o en los lagos navegables, cuando ellas no pertenezcan a particulares;*

*7° Las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común;*

*8° Los documentos oficiales de los poderes del Estado;*

*9° Las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico.*

*(Artículo sustituido por art. 1° de la Ley N° 17.711 B.O. 26/4/1968. Vigencia: a partir del 1° de julio de 1968.)*

**Art. 2.341.** *“Las personas particulares tienen el uso y goce de los bienes públicos del Estado o de los Estados, pero estarán sujetas a las disposiciones de este código y a las ordenanzas generales o locales.”*

**Art. 2.637.** *“Las aguas que surgen en los terrenos de particulares pertenecen a sus dueños, quienes pueden usar libremente de ellas y cambiar su dirección natural. El hecho de correr por los terrenos inferiores no da a los dueños de éstos derecho alguno. Cuando constituyen curso de agua por cauces naturales pertenecen al dominio público y no pueden ser alterados.”*

*(Artículo sustituido por art. 1° de la Ley N° 17.711 B.O. 26/4/1968. Vigencia: a partir del 1° de julio de 1968.)*

**Art. 2.638.** *“El propietario de una fuente que deja correr las aguas de ella sobre los fundos inferiores, no puede emplearlas en un uso que las haga perjudiciales a las propiedades inferiores.”*

**Art. 2.639.** *“Los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de*



*treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna.”*

**Art. 2.640.** *“Si el río, o canal atraviesare alguna ciudad o población, se podrá modificar por la respectiva Municipalidad, el ancho de la calle pública, no pudiendo dejarla de menos de quince metros.”*

**Art. 2.641.** *“Si los ríos fueren navegables, está prohibido el uso de sus aguas, que de cualquier modo estorbe o perjudique la navegación o el libre paso de cualquier objeto de transporte fluvial.”*

**Art. 2.642.** *“Es prohibido a los ribereños sin concesión especial de la autoridad competente, mudar el curso natural de las aguas, cavar el lecho de ellas, o sacarlas de cualquier modo y en cualquier volumen para sus terrenos.”*

### **c) Leyes Nacionales**

A nivel Nacional se han dictado las siguientes leyes de protección relacionadas con el tema:

#### **c-1) Ley 25.675 Ley General del Ambiente (2002)**

Establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Principios de la política ambiental. Presupuesto mínimo. Competencia judicial. Instrumentos de política y gestión. Ordenamiento ambiental. Evaluación de impacto ambiental. Educación e información. Participación ciudadana. Seguro ambiental y fondo de restauración. Sistema Federal Ambiental. Ratificación de acuerdos federales. Autogestión. Daño ambiental. Fondo de Compensación Ambiental.

Esta ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

Establece que la Política Nacional debe cumplir los siguientes objetivos: “a) *Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria; c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión; d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales; e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos; f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica; g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo; h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación*



*ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal; i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma; j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.”*

Establece que sus disposiciones son de orden público y las mismas regirán en todo el territorio de la Nación.

Los principios de Política ambiental que señala la ley son: a) El principio de congruencia, es decir que la legislación tanto provincial como municipal deberá adaptarse a las disposiciones de la presente ley, prevaleciendo esta ley ante cualquier norma que se le oponga. b) Principio de Prevención: Los problemas ambientales se tratarán de forma prioritaria tratando de prevenir los daños que se puedan originar. c) Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces. Principio de equidad intergeneracional: Velar por el uso adecuado del ambiente para las generaciones presentes y futuras. Principio de progresividad: Debe efectuarse un cronograma temporal para el cumplimiento de objetivos parciales y finales. Principio de responsabilidad: Aquel que genera un daño al ambiente debe repararlo y es responsable de los costos que ello demande. Principio de subsidiariedad: El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales. Principio de sustentabilidad: Debe efectuarse una gestión apropiada del ambiente. Principio de solidaridad: Las Provincias y la nación tendrán responsabilidad de prevenir y mitigar los efectos ambientales transfronterizos. Principio de cooperación: Utilizar en forma equitativa y racional los recursos naturales.

Es necesario mencionar que la ley establece un capítulo específico relacionado con el daño ambiental indicando que: *“El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.” “El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder.”*





## **c-2) El anexo II de la Ley establece el Pacto Federal Ambiental**

Las autoridades provinciales y la Nación declaran: *“Que la preservación, conservación mejoramiento y recuperación del ambiente son objetivos de acciones inminentes que han adquirido dramática actualidad, desde el momento en que se ha tomado conciencia de que el desarrollo económico no puede estar desligado de la protección ambiental.”*

En virtud de lo anterior acuerdan que: *“El objetivo del presente acuerdo es promover políticas ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo Acuerdos Marcos entre los Estados Federales y entre estos y la nación, que agilicen y den mayor eficiencia a la preservación del ambiente teniendo como referencia a los postulados del Programa 21 aprobado en la CNUMAD '92. Promover a nivel provincial la unificación y/o coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental, concentrando en el máximo nivel posible la fijación de las políticas de recursos naturales y medio ambiente.”*

## **c-3) Ley 25.688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas**

Establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Utilización de las aguas. Cuenca hídrica superficial. Comités de cuencas hídricas.

La ley en su artículo 8 establece que: *“La autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.”*

## **d) Constitución de la Provincia de La Pampa**

De los artículos relevantes en relación al tema de estudio, surgen los siguientes artículos en la constitución Provincial:

**Artículo 18°.-** *“Todos los habitantes tienen derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el deber de preservarlo. Es obligación del Estado y de toda la comunidad proteger el ambiente y los recursos naturales, promoviendo su utilización racional y el mejoramiento de la calidad de vida. Los Poderes Públicos dictarán normas que aseguren:*

- a) la protección del suelo, la flora, la fauna y la atmósfera;*
- b) un adecuado manejo y utilización de las aguas superficiales y subterráneas;*
- c) una compatibilización eficaz entre actividad económica, social y urbanística y el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales;*



*d) la producción, uso, almacenaje, aplicación, transporte y comercialización correctos de elementos peligrosos para los seres vivos, sean químicos, físicos o de otra naturaleza;*

*e) la información y educación ambiental en todos los niveles de enseñanza.*

*Se declara a La Pampa zona no nuclear, con el alcance que una ley especial determine en orden a preservar el ambiente.*

*Todo daño que se provoque al ambiente generará responsabilidad conforme a las regulaciones legales vigentes o que se dicten.”*

**Artículo 19°.-** “ *El acervo cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico, documental y lingüístico de la Provincia es patrimonio inalienable de todos los habitantes. El Estado provincial y la comunidad protegerán y promoverán todas las manifestaciones culturales y garantizarán la identidad y pluralidad cultural.*

**Artículo 20°.-** “El Ministerio Público o toda persona física o jurídica interesada podrán requerir las medidas legales tendientes a garantizar los derechos consagrados en los artículos 18º y 19º.”

#### **e) Leyes Provinciales**

##### **e-1) Ley N° 607**

Esta Ley establece el Código Provincial de aguas de la Provincia de La Pampa, por medio del cual se regula la protección, el manejo y el aprovechamiento de las aguas de dominio público o privado.

Cabe resaltar el artículo n° 10 de la ley que establece aquellos casos en los cuales se adquiere el derecho de utilizar el agua de dominio público son contar con contrato o permiso para utilización de la misma cuando es de dominio público, estableciendo que estos casos son cuando se utiliza para bebida e higiene de la población, para berrar ganado en forma transitoria o permanente, para navegación no lucrativa etc.

##### **e-2) Ley Provincial N° 2120: Aprobación del acuerdo Federal del Agua y otros “Principios rectores de la política Hídrica de la República Argentina” (2004)**

Esta ley establece en su artículo 1: “*Apruébase el Acuerdo Federal del Agua y “los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina”* que como Anexo I forma parte integrante del mismo, suscripto con fecha 17 de septiembre de 2003 por representantes de la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y diversas Provincias, entre ellas, La Pampa, mediante el cual se determina la adopción de los “Principios Rectores de Política Hídrica de la Republica Argentina”, el reconocimiento al Consejo Hídrico Federal como ámbito idóneo para la definición de la política hídrica de la Republica Argentina y la elevación del mismo al





Congreso de la Nación a los fines de materializar la normativa a través de una Ley Marco de Política Hídrica para la Republica Argentina.

El acta acuerdo obra incorporada al anexo I de la Ley.

**e-3) Ley Provincial 2092 “Incorpórase en la Ley N° 1666, el título IV Quater. Creación Secretaría de Recursos Hídricos. Derógase los inc. I) y J) y sustituyese el inc. k) del artículo 3° de la Norma Jurídica de Facto 773**

Esta Ley establece en su artículo 1° Incorpórase a la Ley 1666 (de reforma de Ministerios), el Título IV Quater, conforme al siguiente texto: “TITULO IV QUATER DE LA SECREARIA DE RECURSOS HIDRICOS.” Esta Secretaría tendrá competencia según los términos de esta Ley para participar en la coordinación, asesoramiento, aprovechamiento, preservación, promoción y defensa de los recursos hídricos provinciales.

Asimismo en virtud del Decreto Provincial N° 9666 se reglamenta la creación de la Secretaría de Recursos Hídricos, por medio del cual se establece la estructura orgánica de la misma, estableciendo una Dirección de Investigación Hídrica, una Dirección de Políticas hídricas, un Consejo Asesor en Recursos Hídricos.

**IV) Estado de la Cuestión: Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación – Acuerdos Interprovinciales**

En 1987 recae la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos caratulados “L – 195 – XVIII La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos”

La demanda fue iniciada por la Provincia de La Pampa contra la Provincia de Mendoza, a fin “...de que se la condene a no turbar la posesión que ejerce y le ataño sobre las aguas públicas interjurisdiccionales que integran la sub cuenca del río Atuel y sus afluentes, a cumplir lo dispuesto en la resolución 50/49 de Aguas de Energía Eléctrica y para que se reglen los usos en forma compartida entre ambas provincias.”

La Pampa destaca en su demanda que el Río Atuel, caracterizado como interjurisdiccional, fue aprovechado de manera inconsulta por la Provincia de Mendoza, señalando una serie de hechos que agravaron esta situación como la construcción del dique “El Nihuil”, afectando de seria manera el régimen de escurrimiento. Señalando que en el año 1948 desaparecieron los caudales constantes que llegaban a la Provincia de La Pampa, si bien se inunda la zona en algunas oportunidades.

Se pone énfasis en la demanda del sinúmero de gestiones públicas y privadas que realizó la provincia para recuperar el recurso. Asimismo se iniciaron



gestiones oficiales desde 1949 cuando la Provincia de la Pampa era aún un territorio Nacional.

La Pampa afirma en el escrito que el Río Atuel posee carácter interprovincial *“Esta condición -afirma- ha sido negada por la Provincia de Mendoza pero su tesis de que solamente en forma esporádica ha llegado al territorio pampeano, es contradecida por los antecedentes geográficos, históricos geológicos, agronómicos, hidrológicos y legislativos y la opinión de destacados especialistas, de imparcialidad inobjetable, como son aquéllos a quienes encargó estudios sobre el tema, cuyas conclusiones principales se volcaron en un acta redactada en la Casa de La Pampa, sita en esta Capital, el 12 de setiembre de 1979. Esas conclusiones acreditan la interprovincialidad, la forma en que el régimen del río fue alterado por el uso y la posibilidad de revertir ese proceso mediante la recuperación de caudales y la mejora del sistema de riego en Mendoza (ver fs. 19 vta. 30). Distintos antecedentes que menciona ratifican estos conceptos.”*

Por otra parte se describen las graves consecuencias de la falta de agua en el territorio de La Provincia. Alega por su parte que Mendoza ha hecho abuso de su derecho y que no ha respetado los principios rectores de la buena fe y las buenas costumbres entre vecinos, justificando por ende la acción de turbación posesoria.

Por su parte la provincia de Mendoza, opone excepción previa de defecto legal, señalando que el petitorio adolece de precisión *“en lo que hace al caudal o porcentaje del volumen de agua del río pretendido y en lo que respecta a la inclusión o no de la proveniente de los ríos Salado – Desaguadero y sus eventuales tributarios.”*

La Pampa contesta el traslado conferido a fs. 460/462 del expediente en cuestión, señalando que con respecto a la primera observación sostiene *“a que se condene a la Provincia de Mendoza a no turbar la posesión que ejerce y le atañe a la Provincia de La Pampa, sobre las aguas públicas interjurisdiccionales que integran la sub cuenca del Río Atuel y sus afluentes, a cumplir lo dispuesto en la resolución 50/49 de Agua y Energía y para que se reglen los usos compartidos entre ambas provincias dueñas del recurso”*. *“...su petición es clara y precisa y si alguien pretende que se establezca qué porcentaje de agua del módulo del río Atuel peticiona La Pampa, no quedan dudas que ello es imposible determinarlo a priori y que surgirá de toda la prueba a producirse y máxime cuando su representada ha expresado reiteradamente que respetará los usos consuntivos efectivos actuales de la cuenca, caso contrario –concluye- “hubiese reclamado, directamente, el 50% de las aguas del río Atuel” (fs. 460/460 vta. ). Más adelante, expresa: “La Provincia de La Pampa no pide ni pretende el 1%, el 99% o el 50% de las aguas del río Atuel, sino lo justo, ni más ni menos”*

Por su parte la Corte desestimo la excepción planteada por entender que lo peticionado por la Provincia de la Pampa revestía de claridad suficiente.



En la Contestación de demanda de la Provincia de Mendoza<sup>6</sup>, esta resalta cuestiones generales relativas al territorio mendocino, destacando el origen natural que ha influido en la disminución por la tendencia declinante de los ríos andinos, *“...hace particular mención a la ley nacional 12.650 y el contrato celebrado con el gobierno federal el 17 de junio de 1941 atribuyendo a este último, la decisión política de afianzar el desarrollo del sur mendocino aun a sabiendas de que ello significaba privado de agua al territorio de La Pampa y transcribe la opinión de los parlamentarios que participaron en los debates originados por el proyecto de la que sería la ley 12.650.”*

Señala que esta ley y el consiguiente contrato celebrado con la Nación administradora en ese entonces del territorio de La Pampa, obliga a esta última actual provincia por los efectos del principio que rige la sucesión de Estados en el Derecho Internacional.

Sostiene que el Río no es interprovincial y por lo tanto el recamo no es legítimo. Por otra parte señala que deben protegerse las economías preexistentes.

A petición de la Provincia de La Pampa y con el propósito de acreditar la interprovincialidad del Río Atuel se incorporaron dictámenes de peritos en hidrografía, geografía, hidrología fotointegración, con los cuales se crearon cuerpos autónomos en el expediente debido a su volumen

El perito geógrafo Dr. Alfredo Siragusa, informa que: *“a) la cuenca del río abarca un total de 54.800 km<sup>2</sup> de los cuales 36.600 están ubicados en territorio mendocino y 18.200 en territorio pampeano, b) que la alimentación principal del río se produce en las cuencas superior y media, ubicadas en Mendoza, c) que el régimen del Atuel presenta fuertes oscilaciones y que los consumos de agua se producen en el valle medio y primera parte del valle inferior llegan a comprometer totalmente sus caudales en épocas o ciclos de pobres precipitaciones, determinando que los cauces en La Pampa se sequen, situación que se modifica cuando las precipitaciones en la cuenca superior y media sobrepasan ciertos límites, que en tal caso, al no consumirse las aguas totalmente, fluyen a la provincia actora, y, finalmente, que ese flujo “dentro del territorio de La Pampa por las noticias existentes fue permanente”*

*“...considera correcta esta interpretación que cree que puede llegar a desaparecer la visibilidad de las aguas durante tiempos más o menos prolongados, sin que deje de tener validez el topónimo de río”. Y Establece una afirmación muy importante que la “denominación río no implica permanencia de agua en el cauce”<sup>7</sup>*

Por su parte los peritos fotointérpretes, los hidrólogos e hidrogeólogos, indicaron que *“los límites de la cuenca hidrográfica en el plano II – I, que involucra*

---

<sup>6</sup> Fs. 371/453 de los autos de [regencia](#).

<sup>7</sup> Fs. 194 del fallo comentado.



zonas ubicadas en las dos provincias que da un total de 30.115 km<sup>2</sup>, de los cuales 24.222”. En sus conclusiones parciales calificaron al río como “un curso agua definido”... “que comprende los territorios de la Provincia de Mendoza y de La Provincia de La Pampa” incluidos en el plan confeccionado por aquellos.

Los fotointérpretes, entienden que el río “no es naturalmente intermitente”, señalando que las interrupciones y el curso debe interpretarse como naturalmente permanente.

Asimismo la Corte señala que *“entre esos elementos probatorios asumen particular gravitación los atinentes al dictado, por parte de la entonces Dirección General de Agua y Energía Eléctrica, de la resolución 50/49, cuyos antecedentes obran en el expediente 146.091. Esa resolución enmarcada en el régimen de la ley 13.030, importó el reconocimiento por parte de la dependencia técnica nacional, del carácter interprovincial del río, que antes de la utilización de sus aguas por la provincia cuyana, llegaba al noroeste pampeano. Se decía así que tras la inauguración del dique El Nihuil, correspondía adoptar los recaudos necesarios para asegurar “la libre circulación de los caudales acumulados y su equitativa distribución y utilización en todo el curso del río”. A tal efecto –apuntaba el director de la repartición citada en nota al Secretario de Industria y Comercio, de fecha 20 de enero de 1949- y de acuerdo a los antecedentes disponibles, “consistentes en un censo levantado en años anteriores y diversas informaciones que acusan el aprovechamiento de un caudal para el regadío de unas 1.500 has.”, se tendría que esa superficie utilizada en La Pampa, “representa el 2% del total de las 70.000 has aproximadamente que se sirven en Mendoza. De esa manera y tendiendo a restablecer las llegadas del caudal del Atuel operadas en sus crecientes, se disponía que “las descargas desde el embalse de El Nihuil, un volumen equivalente al 2½ del derrame anual del río, establecido en 1.100 hms<sup>3</sup>, se destinará a bebida de poblaciones y ganado, regadío de las praderas naturales y alimentación de represas y lagunas en la zona noreste de La Pampa, como compensación de los caudales sobrantes y de creciente que recibía dicha zona con anterioridad al aumento de la superficie con caudales bajo riego del mencionado río en la Provincia de Mendoza”. Se establecía, también, las modalidades de esas sueltas y el compromiso de realizar estudios técnicos apropiados.” “12) Que asimismo, el informe de otro funcionario de la Dirección de Irrigación, el Ing. Carlos Alberto Dillon, admite el ingreso del Atuel en La Pampa, como surge del documento R. 69, caja 10. También el entonces Director de Coordinación Hídrica, Ing. Julio C. Huidobro Saravia, tras reproducir los fundamentos de la citada resolución 50/49, sostuvo como conclusión de su informe en el expediente 173/73 del Ministerio de Obras Públicas que “de los antecedentes expuestos se infiere que la condición interprovincial o interjurisdiccional de las Aguas de Atuel es equívoca y tiene plena vigencia” (documentación R. 21, caja N° 7).”*

Por su parte los peritos de la Provincia de Mendoza dictaron opiniones controvertidas acerca de la evidencia y la oportunidad del desvío de los ríos Salado y Atuel.



La Corte sostuvo que *“...si bien se han aportado a la causa elementos probatorios que sirven para demostrar el fenómeno de dispersión que se opera en los casos de desbordes en la zona del pedemonte hacia la laguna de Llancanello y la región conocida como Piedra de Afilar, como así también que las autoridades nacionales y las de la Provincia realizaron en su momento obras de reencauce para evitar ese efecto, la prueba producida no es suficiente para acreditar las argumentaciones centrales de la demandada; esto es, que el proceso de dispersión haya tenido, como consecuencia directa, que esas aguas no sólo no llegaran “continuamente a La Pampa sino tampoco a la zona mendocina cultivada con sus aguas, lo que anuló la interprovincialidad del río si es que la hubiera tenido” (ver alegato, fs. 26), que se produjera en el lapso denunciado, y que las obras mendocinas hayan sido las determinantes de que hayan retornado –como se afirma- a sus cauces originarios.”*

Que la consideración 26) de la corte Señala: *“Que otras consideraciones, fundadas en elementos probatorios emanados del peritaje de hidrología, aseveran lo expuesto. Pareciera obvio, si se atiende a la trascendencia que Mendoza asigna al hecho físico denunciado y a las obras de reencauce, que el derrame del Atuel mostrara diferencias cuantitativas antes y después de los trabajos. Sin embargo, esto no es así, y la prueba más concluyente sobre el particular la constituyen –entre otros elementos- las planillas de caudales medios y derrames medidos en las estaciones de Rincón del Atuel y La Angostura que cubren el período 1917/18-1918/82, serie que los peritos hidrólogos destacan como la más confiable (fs. 33, 108 y 109 del cuerpo XVII) y la figura 1.2 de fs. 57 de ese cuerpo). Si se computan los registros de caudales y derrames por el lapso 1917/18-1926/27, que abarcan diez períodos anteriores a la realización de los trabajos de reencauce donde el proceso de disminución de caudales apareciera, según Mendoza, en su culminación, con otro lapso igual pero posterior a las obras (1933/34-1942/43), las variaciones, ya sea del caudal medio o los derrames, no ofrecen mayor diferencia (en efecto, de un caudal medio promedio de 34,55 m<sup>3</sup> para el primer caso, se pasa a otro de 34,2 y de un derrame anual de 1.088 hm<sup>3</sup>). Por su lado, el gráfico de fs.- 57, comparativo de los caudales medios de los ríos Atuel, Mendoza y San Juan para los años 1909/10 y 1980/82, indica la regularidad del primero a lo largo de la serie, como que, a su respecto, el decrecimiento de caudales no es significativo. Estos datos reciben, por lo demás, ratificación suficiente en los cuadros elaborados por los hidrólogos para responder al pedido de explicaciones formulado por la demandada que corren a fs. 653/654 del cuerpo XIX y en los que aquellos se apoyaron para emitir las conclusiones citadas en el considerando 21). Por último, corresponde agregar otra conclusión no menos trascendente: una variación geomorfológica como la denunciada por Mendoza no parece posible que se haya operado en un tiempo histórico tan reducido.”*

En virtud de las afirmaciones transcritas la Corte señala el reconocimiento del carácter interprovincial de la cuenca hidrográfica del Atuel.





Por otra parte en relación al Convenio de 1941 la corte indico: *“Que de modo alguno avalen aquella interpretación de la parte demandada, los antecedentes parlamentarios de la ley 12.650 ni los términos del convenio suscripto entre el gobierno federal y Mendoza, habida cuenta –como se verá más adelante- de que no contienen, unos y otro, referencia al carácter interjurisdiccional del río ni expresión, siquiera relativamente explícita, de que le gobierno nacional disponía, por intermedio de esos actos, de un bien afectado –en ese entonces- a su dominio público.”* *“Esa autoridad, por lo demás, debía concurrir, como lo destacaba el diputado Cárcano, a estimular el progreso y el crecimiento de la prosperidad de esas regiones, único medio –cabría agregar- “de que se aseguren sus intereses para la actualidad y el provenir”, actitud, por cierto, compatible con la incuestionada doctrina de la Corte norteamericana de que la autoridad territorial es ejercida, como se dijo, “in trust for the future states” (considerandos 33 al 35 y 52 de esta sentencia). Inferir de tales antecedentes, de particular relevancia para la decisión del tema, una voluntad del gobierno federal como la que pretende la demanda, que debió ser categóricamente expuesta, resulta inaceptable.*

Sostiene por lo tanto que una vez decidida la interprovincialidad del Río Atuel, se descarta que el convenio celebrado entre la Provincia de de Mendoza y la Nación como administradora del entonces territorio nacional tenga efectos vinculantes para la actual Provincia de La Pampa.

Posteriormente la Corte sostiene que los conflictos interestatales, cuando se pone en funcionamiento el artículo 109 de la Constitución Nacional, que establece la competencia originaria de la Corte, adquiere un carácter diverso.

Sostuvo que es improcedente la acción turbatoria de la posesión. *“Este instituto parece inconciliable con las cosas que forman parte del dominio público del Estado y que, por consiguiente están fuera del comercio (art. 2.400 del Código Civil), y tal principio no resulta invalidado ni siquiera en el supuesto de admitirse defensas posesorias derivadas de relaciones nacidas del ejercicio de derecho reales administrativos como la concesión y el permiso; así los ha establecido esta Corte en antiguos pronunciamientos (Fallos 141: 307; 181: 111)”*.

Asimismo la Corte interpreta que los alcances que la actora otorgó al contenido de su pretensión, indicando expresamente que *“... cuando contestó la excepción de defecto legal opuesta por la contraparte expresó: “la petición es clara y precisa, y si alguien pretende que se establezca que porcentaje de agua del módulo del río Atuel peticiona La Pampa, no quedan dudas que ello es imposible determinarlo a priori y que surgirá fehacientemente de toda la prueba a producirse y máxime cuando su representada ha expresado reiteradamente que respetará los usos consuntivos efectivos actuales de la cuenca. Caso contrario hubiese reclamado directamente el 50% de las aguas del río Atuel” (ver fs. 460 vta.).”* *“84) Que esa decisión de respetar los usos consuntivos “efectivos” y “actuales” supone, naturalmente, limitar el reconocimiento a aquéllos que resulten racionales a la luz de los sistemas de riego existentes. Supone, también, que en esos límites no importan turbación del derecho de La Pampa.”*



En otro sentido es necesario mencionar que la corte tiene expresa consideración por los peritajes presentados por la Provincia de Mendoza en donde se destacan las obras realizadas, la producción de la zona, e indica expresamente que *“esta Corte no encuentra mérito para apartarse de las conclusiones de los peritajes que ha desarrollado en los considerandos precedentes y que no han sido objeto de una impugnación lo suficientemente convincente por la parte actora. Por lo tanto, habida cuenta que no ha quedado acreditado de manera clara y convincente, un notorio mal uso de la red de riego mendocina pese a las imperfecciones y deficiencias constatadas y que, aun la obtención de un rendimiento relevante del sistema que lleve su eficiencia a 0,50, no produciría excedente, la reconocida aceptación de La Pampa de los consuntivos “actuales” y “efectivos” conduce a desestimar su reclamo toda vez que no ha acreditado con la necesaria certeza el uso abusivo que atribuye a Mendoza.”*

Asimismo afirmó que *“... ha quedado comprobado que aun medidas razonables de conservación que elevarían la eficiencia del sistema del Atuel a 0,50 no son suficientes para generar excedentes, y que para ello se necesitaría realizar las obras de recuperación en Las Juntas. Tales trabajos no parecen ser “financieras ni físicamente posibles ni tampoco se ha acreditado “clara y convincentemente” la existencia de usos benéficos futuros que justifiquen el conjunto de los trabajos que han descripto los peritos hidráulicos.”*

Además señaló que no pueden dejar de observarse los efectos de una economía establecida como la del sur mendocino,

Por otra parte sostiene la Corte, que la satisfacción de los derechos relativos a una distribución equitativa requieren de la cooperación de buena fe de los Estados de Cursos de agua. *“En cuanto a esos usos futuros, las Partes deberán negociar de buena fe y con espíritu de buena vecindad con miras a lograr un acuerdo que regule su participación razonable y equitativa, teniendo en consideración, a partir de los usos actuales, las circunstancias pertinentes a que se ha hecho mención en los considerandos precedentes.*

Por último en el ejercicio de sus facultades constitucionales conferidas por el artículo 109 de la Constitución Nacional la Corte resuelve: *“1) Declarar que el río Atuel es interprovincial y que el acuerdo celebrado entre el Estado Nacional y la Provincia de Mendoza el 17 de junio de 1941 no tiene efecto vinculatorio para la Provincia de La Pampa. 2) Rechazar la acción posesoria promovida por la Provincia de La Pampa y las pertinentes de que se de cumplimiento a las resolución 50/49 y que se regule la utilización en forma compartida entre ambas provincias de la cuenca del río Atuel y sus afluentes, siempre que la Provincia de Mendoza mantenga sus usos consuntivos actuales aplicados sobre la superficie reconocida en el cons. 88. 3) Exhortar a las partes a celebrar convenios tendientes a una participación razonable y equitativa en los usos futuros de las aguas del río Atuel, sobre la base de los principios de esta sentencia.”*



### **a) Protocolo de entendimiento Interprovincial**

Este Protocolo fue celebrado entre la Provincia de La Pampa y la Provincia de Mendoza con fecha 7 de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, del mismo surge que *“El sudeste mendocino y el noroeste pampeano, a lo largo del eje establecido por el curso inferior del Río Atuel, muestran similitudes que trascienden el paisaje dominante. En efecto el sistema ecológico, las manifestaciones culturales, la problemática sanitaria, habitacionales, educacional y vial, la potencialidad de los suelos, las limitaciones al desarrollo agropecuario, las influencias técnicas, la densidad demográfica, son algunos de los aspectos que unen y asemejan, más allá del convencional límite político.”* A partir de este diálogo evidenciador de conciencias, no puede pensarse que las estrategias a desarrollar para proveer soluciones apropiadas, transiten por caminos distintos.”

En este marco de entendimiento el protocolo señala que el área requiere y puede cambiar la potencialidad de sus suelos y la presencia del agua para expandir la producción agropecuaria como factor básico.

Teniendo en cuenta estas finalidades expuestas se crea la Comisión Interprovincial del Atuel Inferior, esta comisión se iba a referir a las siguientes temáticas *“a) aspectos sociales b) aspectos económicos c) aspectos hídricos d) aspectos políticos e institucionales”*, por medio de estas áreas se pretendía planificar acciones tendientes a definición e implementación de políticas de fomento y promoción, formulación de planes apropiados a teniendo en cuenta las características locales, salud, cultura, vivienda, proyectos de desarrollo agropecuario, concreción de la implementación de un sistema ecológico fluvial, elaboración de planes energéticos y viales.

Por último el protocolo establece un plazo de sesenta días a los efectos de crear la Comisión interprovincial del Río Atuel Inferior.

### **b) Acuerdo 1992**

El 7 de febrero de 1992, se celebra un convenio entre la Provincia de Mendoza y la Provincia de La Pampa, por medio del cual acuerdan que la Provincia de Mendoza *“se compromete a entregar el caudal de agua potable necesario para satisfacer la demanda de uso humano en las localidades de Santa Isabel y Algarrobo del Aguila de la Provincia de La Pampa hasta un máximo de 6 mil habitantes. El punto de entrega se ubicará entre el límite de la Provincia de La Pampa y Mendoza en las inmediaciones de la Ruta 143 o a una distancia no mayor de 50 Km de Algarrobo del Aguila sobre la vía de comunicación de dicha localidad con Agua Escondida. La calidad del agua potable a suministrar responderá a los parámetros de confiabilidad utilizados por obras Sanitarias Mendoza S.E. para sus propios servicios. Las obras necesarias se iniciarán en el plazo de ciento ochenta días (180) a contar desde la aprobación del presente convenio y deberán estar terminadas en doce (12) meses a partir de la iniciación de las mismas”*





Asimismo el convenio resalta en su cláusula segunda que una vez vencido el plazo sin que se encuentre concluida la obra, la provincia de Mendoza deberá abonar a la Provincia de La Pampa un monto equivalente al 0,5,% mensual del costo del tramo de acueducto a efectuar por la Provincia de Mendoza. Asumiendo la Nación la obligación de obtener y aportar los fondos para el financiamiento de las obras en cuestión detalladas en la cláusula tercera.

Enmarcando este convenio en razones de buena vecindad entre las provincias y cortesía, no involucrándolo con las cuestiones que tramitaban ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>8</sup>.

Asimismo el convenio indica que el Estado Nacional, la Provincia de Mendoza y/o quien resulte propietario del Complejo Hidroeléctrico Los Nihules, se obligan a cumplimentar las obligaciones a favor de la Provincia de La Pampa en concepto de regalías, estableciendo la base sobre las que se calcularán las mismas<sup>9</sup>.

Ambas provincias se comprometen por medio de este Convenio a mantener cordiales relaciones de entendimiento en orden a estos temas. Las partes convienen que en caso de incumplimiento de algunas de estas cláusulas, La Pampa se reserva el Derecho de reclamar ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por vía de incidente, designando un perito único de oficio que establecerá los perjuicios determinados por el incumplimiento.

Por último, las partes se comprometen a ratificar el presente convenio ante sus respectivas Legislaturas Provinciales<sup>10</sup>.

Por medio de la Ley 1376, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa con fecha 13 de Marzo de 1992, la Provincia ratifica el Convenio Celebrado con la Provincia de Mendoza, dando cumplimiento a lo pactado.

### **c) Acuerdo 2008**

De este acuerdo surge en su cláusula primera que la Provincia de Mendoza elaborará los proyectos ejecutivos para las obras de *“Impermeabilización de las redes principales de riego del Río Atuel en San Rafael, General Alvear y Carmesa y Recrecimiento definitivo del canal Marginal del Río Atuel Tramo IV”* para poder transportar el mayor caudal que estará destinado a “LA PAMPA” en ambos casos con el correspondiente informe ambiental.

Asimismo la Provincia de Mendoza se comprometió a culminar la ejecución del Canal marginal del Río Atuel Tramos I, III, Y IV contemplando en los dos

---

<sup>8</sup> Cláusula Cuarta del Convenio

<sup>9</sup> Clausula Sexta del Convenio

<sup>10</sup> Clausula Décimo Primera.



primeros tramos el caudal de diseño tal que permita la conducción de las aguas destinadas a La Pampa.

Ambas provincias debían elaborar un proyecto conjunto de las obras de conducción entre el partido de CARMENSA y el área de La PUNTILLA y diseñará la red freatimétrica y la red de medición de caudales a instalar en el sistema. Una vez ya ejecutado el tramo I del “Canal Marginal de Atuel” y en ejecución los tramos I, III, IV, ambas provincias asumen el compromiso de materializar el convenio ejecutando los componentes identificados de la a) a la d).

Cabe destacar la cláusula octava que señala que las provincias ratifican el compromiso de compartir en partes iguales la mayor disponibilidad de agua consecuente de las obras detalladas en la Cláusula Cuarta y Cláusula sexta (sea cual fuere esa cantidad, que a la fecha se adopta como caudal medio referencial de DIEZ METROS CUBICOS POR SEGUNTO (10m<sup>3</sup>/seg) en los años medios, estimado en base al módulo de TREINTA Y CUATRO METROS CUBICOS POR SEGUNDO.

Por otra parte por medio de la cláusula 9 se crea la unidad de Coordinación Técnica del Río Atuel que se integra por dos representantes de cada provincia, cuyas funciones se encuentran detalladas en la cláusula 9 de la a) a la k).

Por medio de la Cláusula décima se crea la Unidad de Coordinación Técnica del Río Atuel, la cual será integrada por dos representantes de cada jurisdicción firmante, y tendrá a su cargo, sin perjuicio de las funciones que pudieran asignarse, la coordinación y supervisión del convenio, como así también el impulso y coordinación del estudio integral de situación hídrica de la cuenca del Río Atuel.

Asimismo la función de impulsar proyectos para la construcción de un sistema de conducción de hasta cinco metros cúbicos por segundo, para el uso ganadero de la Provincia de Mendoza. Y de una red de distribución del agua para uso agropecuario en la Provincia de La Pampa.

Por otra parte coordinar el proyecto de presa La Puntilla en la Provincia de La Pampa.

Las partes asumen el compromiso de gestionar de manera conjunta la financiación para el desarrollo de estudios proyectos y obras emergentes del Convenio Marco.

### **Jurisprudencia existente en la Materia**

Sin perjuicio de la Jurisprudencia existente en el ámbito Internacional Universal (Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas), que ha sido invocada por la Corte en su pronunciamiento con respecto al tema y puede ser observada en el anexo I del presente, haremos mención al Derecho al Agua en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.



La Corte Interamericana de Derechos Humanos, que constituye el órgano judicial de supervisión de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), ha establecido a través de su jurisprudencia la exigibilidad del Derecho al Agua como parte de las obligaciones internacionales del Estado.

Dentro de la Jurisprudencia reciente encontramos la Sentencia dictada por la Corte en el caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay del año 2005<sup>11</sup>, en la cual la Corte ha vinculado claramente este derecho con el derecho a la vida, a la salud y a la dignidad humana.

Expresamente señaló “...*Las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural. En el caso de los pueblos indígenas el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos naturales que en ellas se encuentran está directamente vinculado con la obtención de alimento y el acceso a agua limpia.*”.

La Corte estableció que el Estado no había garantizado el derecho de los miembros de esta Comunidad indígena y por lo tanto se afectaron el derecho a una vida digna, ya que se los imposibilitó de utilizar los medios tradicionales de subsistencia. “*A esto se suma que el Estado no ha adoptado las medidas positivas necesarias que permitan asegurar a los miembros de la Comunidad Yakye Axa, durante el período que han permanecido sin territorio, las condiciones de vida compatibles con su dignidad, a pesar de que el 23 de junio de 1999 el Presidente del Paraguay emitió el Decreto No. 3.789 que declaró en estado de emergencia a la Comunidad.*”

“...*En lo que se refiere a la especial consideración que merecen las personas de edad avanzada, es importante que el Estado adopte medidas destinadas a mantener su funcionalidad y autonomía, garantizando el derecho a una alimentación adecuada acceso a agua limpia y a atención de salud. En particular, el Estado debe atender a los ancianos con enfermedades crónicas y en fase terminal, ahorrándoles sufrimientos evitables. En este caso, se debe tomar en consideración que en la Comunidad indígena Yakye Axa la transmisión oral de la cultura a las nuevas generaciones está a cargo principalmente de los ancianos.*”.

---

<sup>11</sup> Sentencia de 17 de junio de 2005, (Fondo, Reparaciones y Costas)



## **ANEXO : Legislación**

### **Observación general Nº 15**

#### **El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)**

##### **I. INTRODUCCIÓN**

1. El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. El Comité ha constatado constantemente una denegación muy generalizada del derecho al agua, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Más de 1.000 millones de personas carecen de un suministro suficiente de agua y varios miles de millones no tienen acceso a servicios adecuados de saneamiento, lo cual constituye la principal causa de contaminación del agua y de las enfermedades relacionadas con el agua.

La polución incesante, el continuo deterioro de los recursos hídricos y su distribución desigual están agravando la pobreza ya existente. Los Estados Partes deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua sin discriminación alguna, como se establece en la presente observación general.

El fundamento jurídico del derecho al agua

2. El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.

3. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanar del derecho a un nivel de vida adecuado, "incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados", y son indispensables para su realización. El uso de la palabra "incluso" indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. Además, el Comité ha reconocido anteriormente que el agua es un derecho humano amparado por el párrafo 1 del artículo 11 (véase la Observación general Nº 6 (1995)). El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud (párr. 1 del art. 12) y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas (párr. 1 del art. 11). Este derecho también debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, en primer lugar el derecho a la vida y a la dignidad humana.

4. El derecho al agua ha sido reconocido en un gran número de documentos internacionales, tales como tratados, declaraciones y otras normas. Por ejemplo, en el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de



discriminación contra la mujer se dispone que los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a "gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de [...] el abastecimiento de agua". En el párrafo 2 del

artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño se exige a los Estados Partes que luchen contra las enfermedades y la malnutrición mediante "el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre".

5. El Comité se ha ocupado constantemente del derecho al agua en su examen de los informes de los Estados Partes, de conformidad con sus directrices generales revisadas sobre la forma y el contenido de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo a los artículos 16 y 17 \* Figura en el documento E/C.12/2002/11.

OBSERVACIONES GENERALES ADOPTADAS POR EL COMITÉ DESC 112 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus observaciones generales.

6. El agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos, y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el Pacto. Por ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse medios de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural). Sin embargo, en la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos. También debe darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades, así como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del Pacto.

El agua y los derechos del Pacto

7. El Comité señala la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada (véase la Observación general Nº 12 (1997)). Debe hacerse lo posible para asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación. Tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un pueblo "de sus propios medios de subsistencia", los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la de subsistencia de los pueblos indígenas.

8. La higiene ambiental, como aspecto del derecho a la salud amparado por el apartado b) del párrafo 2 del artículo 12 del Pacto, entraña la adopción de medidas no discriminatorias para evitar los riesgos para la salud que representa el agua insalubre y contaminada por sustancias tóxicas.



Por ejemplo, los Estados Partes deben garantizar que los recursos hídricos naturales estén a resguardo de la contaminación por sustancias nocivas y microbios patógenos. Análogamente, los Estados Partes deben supervisar y combatir las situaciones en que los ecosistemas acuáticos sirvan de hábitat para los vectores de enfermedades que puedan plantear un riesgo para el hábitat humano.

9. Con el fin de ayudar a los Estados Partes a aplicar el Pacto y a cumplir sus obligaciones de presentación de informes, la sección II de la presente Observación general se centra en el contenido normativo del derecho al agua en el párrafo 1 del artículo 11 y en el artículo 12, mientras que la sección III está dedicada a las obligaciones de los Estados Partes, la sección IV a las violaciones y la sección V a la ejecución en el plano nacional. La sección VI se refiere a las obligaciones de agentes que no son Estados Partes.

## II. CONTENIDO NORMATIVO DEL DERECHO AL AGUA

10. El derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua.

11. Los elementos del derecho al agua deben ser *adecuados* a la dignidad, la vida y la salud humanas, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 12. Lo adecuado del agua no debe interpretarse de forma restrictiva, simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnologías. El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

### DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES 113

12. En tanto que lo que resulta adecuado para el ejercicio del derecho al agua puede variar en función de distintas condiciones, los siguientes factores se aplican en cualquier circunstancia: a) *La disponibilidad*. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo. b) *La calidad*. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico. c) *La accesibilidad*. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro





dimensiones superpuestas: d) *Accesibilidad física*. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

ii) *Accesibilidad económica*. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

iii) *No discriminación*. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

iv) *Acceso a la información*. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua. Temas especiales de amplia aplicación  
No discriminación e igualdad

13. La obligación de los Estados Partes de garantizar el ejercicio del derecho al agua sin discriminación alguna (párr. 2, art. 2) y en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres (art. 3) se aplica a todas las obligaciones previstas en el Pacto. Así pues, el Pacto proscribe toda discriminación por

motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluido el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil o cualquier otra condición política, social o de otro tipo

que pretenda o tenga por efecto anular o menoscabar el igual disfrute o el ejercicio del derecho al agua. El Comité recuerda el párrafo 12 de la Observación general N° 3 (1990) en la que se señala que, incluso en tiempos de grave escasez de recursos, es preciso proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas específicos a un costo relativamente bajo.

14. Los Estados Partes deberán adoptar medidas para eliminar la discriminación *de facto* basada en motivos sobre los que pesen prohibiciones en los casos en que se prive a personas y grupos de personas de los medios o derechos necesarios para ejercer el derecho al agua. Los Estados Partes deben velar por que la asignación de los recursos de agua y las inversiones en el sector del OBSERVACIONES GENERALES ADOPTADAS POR EL COMITÉ DESC 114 agua faciliten el acceso al agua a todos los miembros de la sociedad. Una distribución inadecuada de los recursos puede conducir a una discriminación que quizá no sea manifiesta. Por ejemplo, las inversiones no deben redundar de manera desproporcionada en beneficio de los servicios e instalaciones de suministro de agua que



suelen ser accesibles únicamente a una pequeña fracción privilegiada de la población; esos recursos deben invertirse más bien en servicios e instalaciones que redunden en beneficio de un sector más amplio de la población.

15. Por lo que se refiere al derecho al agua, los Estados Partes tienen la obligación especial de facilitar agua y garantizar el suministro necesario de agua a quienes no disponen de medios suficientes, así como de impedir toda discriminación basada en motivos sobre los que internacionalmente pesen prohibiciones en el suministro de agua y los servicios de abastecimiento de agua.

16. Aunque el derecho al agua potable es aplicable a todos, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los niños, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los trabajadores

migrantes, los presos y los detenidos. En particular, los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que:

a) No se excluya a las mujeres de los procesos de adopción de decisiones sobre los recursos y los derechos en materia de agua. Es preciso aliviar la carga desproporcionada que recae sobre las mujeres en la obtención de agua.

b) No se impida a los niños ejercer sus derechos humanos por falta de agua potable en las instituciones de enseñanza y los hogares o a causa de la carga que supone la obtención de agua. Es preciso abordar con carácter urgente la cuestión del suministro de agua potable a las instituciones de enseñanza que actualmente carecen de ella.

c) Las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas tengan acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación. Debe protegerse el acceso a las fuentes tradicionales de agua en las zonas rurales de toda injerencia ilícita y contaminación. Las zonas urbanas desfavorecidas, incluso los asentamientos humanos espontáneos y las personas sin hogar, deben tener acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación.

No debe denegarse a ningún hogar el derecho al agua por razón de la clasificación de su vivienda o de la tierra en que ésta se encuentra.

d) El acceso de los pueblos indígenas a los recursos de agua en sus tierras ancestrales sea protegido de toda transgresión y contaminación ilícitas. Los Estados deben facilitar recursos para que los pueblos indígenas planifiquen, ejerzan y controlen su acceso al agua.

e) Las comunidades nómadas y errantes tengan acceso al agua potable en sus lugares de acampada tradicionales y designados.





f) Los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos y los repatriados tengan acceso al agua potable tanto si permanecen en campamentos o en las zonas urbanas y rurales. Es preciso otorgar a los refugiados y los solicitantes de asilo el derecho al agua en las

mismas condiciones que a los nacionales.

g) Los presos y detenidos tengan agua suficiente y salubre para atender a sus necesidades individuales cotidianas, teniendo en cuenta las prescripciones del derecho internacional humanitario y las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.

h) Se suministre agua salubre suficiente a los grupos que tienen dificultades físicas para acceder al agua, como las personas de edad, los discapacitados, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas propensas a desastres y las que viven en zonas áridas y semiáridas o en pequeñas islas.

## **DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES 115**

### **III. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTES**

Obligaciones legales de carácter general 17. Si bien el Pacto prevé la aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que representa la escasez de recursos, también impone a los Estados Partes diversas obligaciones de efecto inmediato. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas por lo que respecta al derecho al agua, como la garantía de que ese derecho será ejercido sin discriminación alguna (párr. 2, art. 2) y la obligación de adoptar medidas (párr. 1, art. 2) en aras de la plena realización del párrafo 1 del artículo 11 y del artículo 12. Esas medidas deberán ser deliberadas y concretas e ir dirigidas a la plena realización del derecho al agua.

18. Los Estados Partes tienen el deber constante y continuo en virtud del Pacto de avanzar con la mayor rapidez y efectividad posibles hacia la plena realización del derecho al agua. La realización de ese derecho debe ser viable y practicable, ya que todos los Estados Partes ejercen control sobre una amplia gama de recursos, incluidos el agua, la tecnología, los recursos financieros y la asistencia internacional, como ocurre con todos los demás derechos enunciados en el Pacto.

19. Existe una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas con respecto al derecho al agua está prohibida por el Pacto **cxlix**. Si se adoptan medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras un examen sumamente exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en el contexto de la plena utilización del máximo de los recursos de que dispone el Estado Parte.

#### **Obligaciones legales específicas**

20. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al agua impone tres tipos de obligaciones a



los Estados Partes, a saber: las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *cumplir*.

*a) Obligación de respetar*

21. La obligación de *respetar* exige que los Estados Partes se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. Comprende, entre otras cosas, el abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad, de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua, de reducir o contaminar ilícitamente el agua, por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o mediante el empleo y los ensayos de armas, y de limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva, por ejemplo durante conflictos armados, en violación del derecho

internacional humanitario.

22. El Comité observa que durante los conflictos armados, las situaciones de emergencia y los desastres naturales el derecho al agua abarca las obligaciones que impone a los Estados Partes el derecho internacional humanitario. Ello incluye la protección de objetos indispensables para la supervivencia de la población civil, incluidas las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de regadío, así como la protección del medio natural contra daños generalizados, graves y a largo plazo y la garantía de que los civiles, los reclusos y los prisioneros tengan acceso al agua potable.

*b) Obligación de proteger*

23. La obligación de *proteger* exige que los Estados Partes impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por terceros se entiende particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre. La obligación comprende, entre otras cosas, la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución de agua.

OBSERVACIONES GENERALES ADOPTADAS POR EL COMITÉ DESC 116. 24. Cuando los servicios de suministro de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos y pozos) sean explotados o estén controlados por terceros, los Estados Partes deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. Para impedir esos abusos debe establecerse un sistema regulador eficaz de conformidad con el Pacto y la presente Observación general, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento.

*c) Obligación de cumplir*

25. La obligación de *cumplir* se puede subdividir en obligación de facilitar, promover y garantizar. La obligación de facilitar exige que los Estados Partes adopten medidas positivas



que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho. La obligación de promover impone al Estado Parte la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca

del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua. Los Estados Partes también tienen la obligación de hacer efectivo (garantizar) el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con los medios a su disposición.

26. La obligación de cumplir exige que los Estados Partes adopten las medidas necesarias para el pleno ejercicio del derecho al agua. Esta obligación comprende, entre otras cosas, la necesidad de reconocer en grado suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la aplicación de las leyes; adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de recursos hídricos para el ejercicio de este derecho; velar por que el agua sea asequible para todos; y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas.

27. Para garantizar que el agua sea asequible, los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias, entre las que podrían figurar: a) la utilización de un conjunto de técnicas y tecnologías económicas apropiadas; b) políticas adecuadas en materia de precios, como el suministro de agua a título gratuito o a bajo costo; y c) suplementos de ingresos. Todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que no recaiga en los hogares más pobres una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos.

28. Los Estados Partes deben adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre. Entre esas estrategias y esos programas podrían figurar: a) reducción de la disminución de los recursos hídricos por extracción insostenible, desvío o contención; b) reducción y eliminación de la contaminación de las cuencas hidrográficas y de los ecosistemas relacionados con el agua por radiación, sustancias químicas nocivas y excrementos humanos; c) vigilancia de las reservas de agua; d) seguridad de que los proyectos de desarrollo no obstaculicen el acceso al agua potable;

e) examen de las repercusiones de ciertas actividades que pueden afectar la disponibilidad del agua y en las cuencas hidrográficas de los ecosistemas naturales, como los cambios climáticos, la desertificación y la creciente salinidad del suelo, la deforestación y la pérdida de biodiversidad; f) aumento del uso eficiente del agua por parte de los consumidores; g) reducción del desperdicio de agua durante su distribución; h) mecanismos de respuesta para las situaciones de emergencia; e i) creación de instituciones competentes y establecimiento de disposiciones institucionales apropiadas para aplicar las estrategias y los programas.



29. El garantizar que todos tengan acceso a servicios de saneamiento adecuados no sólo reviste importancia fundamental para la dignidad humana y la vida privada, sino que constituye uno de los principales mecanismos para proteger la calidad de las reservas y recursos de agua potable. El derecho a la salud y el derecho a una vivienda adecuada (véanse las Observaciones generales Nº 4 (1991) y Nº 14 (2000)) impone a los Estados Partes la obligación de ampliar progresivamente unos servicios de saneamiento salubres, en particular a las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas, teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres y los niños.

## **DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES 117**

### **Obligaciones internacionales**

30. El párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 23 del Pacto imponen a los Estados Partes la obligación de reconocer el papel fundamental de la cooperación y la asistencia internacionales, y de adoptar medidas conjuntas o a título individual para lograr el pleno ejercicio del derecho al agua.

31. Para cumplir sus obligaciones internacionales en relación con el derecho al agua, los Estados Partes tienen que respetar el disfrute de ese derecho en otros países. La cooperación internacional exige que los Estados Partes se abstengan de cualquier medida que obstaculice, directa o indirectamente, el ejercicio del derecho al agua potable en otros países. Las actividades que se emprendan dentro de la jurisdicción de un Estado Parte no deben privar a otro Estado de la capacidad de asegurar que las personas en su jurisdicción ejerzan ese derecho.

32. Los Estados Partes deberán abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes que impidan el suministro de agua, así como de los bienes y servicios esenciales para garantizar el derecho al agua. El agua no debe utilizarse jamás como instrumento de presión política y económica. A este respecto, el Comité recuerda su posición, expresada en su Observación general Nº 8 (1997), sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

33. Los Estados Partes deben adoptar medidas para impedir que sus propios ciudadanos y empresas violen el derecho al agua potable de las personas y comunidades de otros países. Cuando los Estados Partes puedan adoptar medidas con miras a influir en terceros por medios legales o políticos para que respeten este derecho, esas medidas deberán adoptarse de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional aplicable.

34. En función de la disponibilidad de recursos, los Estados Partes deberán facilitar la realización del derecho al agua en otros países, por ejemplo, facilitando recursos hídricos y asistencia financiera y técnica y prestando la ayuda necesaria que se les solicite. Cuando se trate de prestar socorro en casos de desastre y asistencia en casos de emergencia, incluida la asistencia a los refugiados y los desplazados, deberá concederse prioridad a los derechos reconocidos en el Pacto, incluido el suministro de agua potable. La asistencia internacional deberá prestarse de manera compatible con el Pacto y otras normas de derechos humanos,



y deberá ser sostenible y culturalmente apropiada. Los Estados Partes económicamente desarrollados tienen una responsabilidad y un interés especiales en ayudar a los países en desarrollo más pobres a este respecto.

35. Los Estados Partes deberán velar por que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho al agua y, con tal fin, deberán considerar la posibilidad de elaborar nuevos instrumentos jurídicos. En cuanto a la concertación y aplicación de otros acuerdos internacionales y regionales, los Estados Partes deberán adoptar medidas para garantizar que estos instrumentos no repercutan negativamente en el derecho al agua potable. Los acuerdos de liberalización del comercio no deben restringir ni menoscabar la capacidad de un país de garantizar el pleno ejercicio del derecho al agua.

36. Los Estados Partes deben velar por que su actuación como miembros de organizaciones internacionales tenga debidamente en cuenta el derecho al agua. Por consiguiente, los Estados Partes que son miembros de instituciones financieras internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, deben adoptar medidas para velar por que en sus políticas de préstamo, acuerdos de crédito y otras medidas internacionales se tenga en cuenta el derecho al agua.

#### Obligaciones básicas

37. En su Observación general Nº 3 (1990), el Comité confirma que los Estados Partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. A juicio del Comité, pueden identificarse al menos algunas obligaciones básicas en relación con el derecho al agua, que tienen efecto inmediato:

#### **OBSERVACIONES GENERALES ADOPTADAS POR EL COMITÉ DESC 118**

- a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;
- b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados;
- c) Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar;
- d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua;
- e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles;
- f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente



revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados;

g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua;

h) Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados;

i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.

38. Para disipar toda duda, el Comité desea señalar que incumbe especialmente a los Estados Partes, así como a otros agentes que estén en situación de ayudar, el prestar asistencia y cooperación internacionales, en especial económica y técnica, que permita a los países en desarrollo cumplir sus obligaciones básicas y otras obligaciones a que se hace referencia en el párrafo 37 *supra*.

#### IV. VIOLACIONES

39. Al aplicar el contenido normativo del derecho al agua (véase la parte II) a las obligaciones de los Estados Partes (parte III), se pone en marcha un proceso que facilita la identificación de las violaciones del derecho al agua. En los párrafos que figuran a continuación se dan ejemplos de violaciones del derecho al agua.

40. Para demostrar el cumplimiento de sus obligaciones generales y particulares, los Estados Partes deben demostrar que han tomado las medidas necesarias y factibles para garantizar el ejercicio del derecho al agua. De conformidad con el derecho internacional, el no actuar de buena fe para tomar tales medidas constituye una violación del derecho. Cabe señalar que un Estado Parte no puede justificar su incumplimiento de las obligaciones básicas enunciadas en el párrafo 37 *supra*, que no pueden suspenderse.

41. Al determinar qué acciones u omisiones equivalen a una violación del derecho al agua, es importante establecer una distinción entre la incapacidad de un Estado Parte de cumplir sus obligaciones con respecto al derecho al agua y la renuencia de dicho Estado a cumplir esas obligaciones. Ello se desprende del párrafo 1 del artículo 11 y del artículo 12, que se refieren al derecho a un nivel de vida adecuado y al más alto nivel posible de salud, así como del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, que impone a cada Estado Parte la obligación de adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga. Un Estado que no esté dispuesto a utilizar el máximo de los recursos de que disponga para hacer efectivo el derecho al agua viola las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto. Si la limitación de recursos imposibilita el pleno

cumplimiento por un Estado de las obligaciones que le impone el Pacto, dicho Estado tendrá que justificar no obstante que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para cumplir, como cuestión de prioridad, las obligaciones señaladas *supra*.





42. Las violaciones del derecho al agua pueden producirse mediante *actos de comisión*, la acción directa de Estados Partes o de otras entidades que no estén suficientemente reglamentadas por los Estados. Las violaciones pueden consistir, por ejemplo, en la adopción de medidas regresivas que sean incompatibles con las obligaciones básicas (mencionadas en el párrafo 37 *supra*), la revocación o suspensión formal de la legislación necesaria para el continuo disfrute del derecho al agua, o la promulgación de legislación o adopción de políticas que sean manifiestamente incompatibles con las obligaciones jurídicas nacionales o internacionales preexistentes en relación con el derecho al agua.

43. Entre las violaciones por *actos de omisión* figuran el no adoptar medidas apropiadas para garantizar el pleno disfrute del derecho universal al agua, el no contar con una política nacional sobre el agua y el no hacer cumplir las leyes pertinentes.

44. Aunque no es posible confeccionar por adelantado una lista completa de las violaciones, a partir de la labor del Comité se puede individualizar una serie de ejemplos típicos que ilustran los niveles de obligación:

a) Las violaciones de la obligación de respetar se desprenden de la interferencia del Estado Parte con el derecho al agua. Estas violaciones incluyen, entre otras cosas: i) la interrupción o desconexión arbitraria o injustificada de los servicios o instalaciones de agua; ii) los aumentos desproporcionados o discriminatorios del precio del agua; y iii) la contaminación y disminución de los recursos de agua en detrimento de la salud del ser humano.

b) Las violaciones de la obligación de proteger dimanar del hecho de que un Estado no adopta todas las medidas necesarias para proteger, dentro de su jurisdicción, a las personas contra las violaciones del derecho al agua por terceros. Estas violaciones incluyen, entre otras cosas:

i) no promulgar o hacer cumplir leyes que tengan por objeto evitar la contaminación y la

extracción no equitativa del agua; ii) no regular y controlar eficazmente los servicios de

suministro de agua; iii) no proteger los sistemas de distribución de agua (por ejemplo, las redes de canalización y los pozos) de la injerencia indebida, el daño y la destrucción; y c)

Las violaciones de la obligación de cumplir se producen cuando los Estados Partes no adoptan todas las medidas necesarias para garantizar el disfrute del derecho al agua. Los siguientes son algunos ejemplos: i) no adoptar o ejecutar una política nacional sobre el agua encaminada a garantizar a todos el derecho al agua; ii) asignar fondos insuficientes o asignarlos en forma incorrecta, con el resultado de menoscabar el disfrute del derecho al agua por personas o grupos, especialmente los vulnerables o marginados; iii) no vigilar el grado de realización del derecho al agua a nivel nacional, por ejemplo estableciendo indicadores y niveles de referencia;

iv) no adoptar medidas contra la distribución no equitativa de las instalaciones y los servicios de agua; v) no establecer mecanismos de socorro de emergencia; vi) no lograr que todos disfruten del derecho al agua en el nivel mínimo indispensable; vii) el hecho de que un Estado no tenga en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales con respecto al



derecho al agua al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.

## **V. APLICACIÓN EN EL PLANO NACIONAL**

45. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, los Estados Partes deberán recurrir a "todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas", para dar cumplimiento a sus obligaciones dimanantes del Pacto. Cada Estado tiene un margen de discreción al determinar qué medidas son las más convenientes para hacer frente a sus circunstancias específicas. No obstante, el Pacto impone claramente a cada Estado la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para que toda persona disfrute del derecho al agua, lo antes posible. Las medidas nacionales encaminadas a asegurar el disfrute del derecho al agua no han de obstaculizar el disfrute de otros derechos humanos.

### **OBSERVACIONES GENERALES ADOPTADAS POR EL COMITÉ DESC**

Legislación, estrategias y políticas

46. Deberán examinarse la legislación, las estrategias y las políticas existentes para determinar que sean compatibles con las obligaciones relativas al derecho al agua, y deberán derogarse, enmendarse o cambiarse las que no sean congruentes con las obligaciones dimanantes del Pacto.

47. El deber de adoptar medidas claramente impone a los Estados Partes la obligación de adoptar una estrategia o plan de acción nacional para asegurar el ejercicio del derecho al agua. La estrategia debe: a) basarse en la normativa y los principios de derechos humanos; b) abarcar todos los aspectos del derecho al agua y las obligaciones correspondientes de los Estados Partes; c) definir objetivos claros; d) fijar objetivos o metas y los plazos para su consecución; e) formular políticas adecuadas, con los niveles de referencia y los indicadores correspondientes. La estrategia también deberá responsabilizar del proceso a instituciones específicas; determinar los recursos disponibles para alcanzar los objetivos y las metas; asignar debidamente los recursos a las instituciones encargadas; y establecer mecanismos de rendición de cuentas para asegurar la aplicación de la estrategia. Al formular y aplicar las estrategias nacionales en relación con el derecho al agua, los Estados Partes deberán hacer uso de la asistencia técnica y de la cooperación de los organismos especializados de las Naciones Unidas (véase más adelante la parte VI). 48. Al formular y ejecutar las estrategias y planes nacionales de acción con respecto al agua deberán respetarse, entre otros, los principios de no discriminación y de participación popular. El derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua. Deberá proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y el medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros.

49. La estrategia y el plan de acción nacionales del agua también deberán basarse en los principios de la rendición de cuentas, la transparencia y la independencia del poder judicial,



ya que el buen gobierno es indispensable para el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos, incluido el derecho al agua. A fin de crear un clima propicio al ejercicio de este derecho, los Estados Partes deberán adoptar las medidas apropiadas para cerciorarse de que, al desarrollar sus actividades, el sector de la empresa privada y la sociedad civil conozcan y tengan en cuenta la importancia del derecho al agua.

50. Tal vez los Estados Partes consideren conveniente aprobar una legislación marco para llevar a la práctica sus estrategias relativas al derecho al agua. Esa legislación deberá incluir: a) los objetivos o metas que han de alcanzarse y los plazos para su consecución; b) los medios que se utilizarán para alcanzar la finalidad perseguida; c) la colaboración prevista con la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales; d) las instituciones encargadas del proceso; e) los mecanismos nacionales para la vigilancia del proceso; y f) los procedimientos de reparación y de recurso.

51. Deberán adoptarse medidas para garantizar una coordinación suficiente entre los ministerios nacionales y las autoridades regionales y locales a fin de conciliar las políticas relacionadas con el agua. En los casos en que la responsabilidad de hacer efectivo el derecho al agua se haya delegado en las autoridades regionales o locales, el Estado Parte seguirá siendo responsable del cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto, y por tanto deberá velar por que estas autoridades tengan a su disposición suficientes recursos para mantener y ampliar los servicios e instalaciones de agua necesarios. Además, los Estados Partes deberán velar por que dichas autoridades no nieguen el acceso a los servicios sobre una base discriminatoria.

52. Los Estados Partes están obligados a vigilar eficazmente la realización del derecho al agua. Para vigilar el progreso hacia la realización de este derecho, los Estados Partes deberán determinar los factores y las dificultades que obstaculizan el cumplimiento de sus obligaciones.

## DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

### Indicadores y niveles de referencia

53. Para asistir en este proceso de vigilancia, las estrategias o planes de acción deberán contener indicadores sobre el derecho al agua. El objeto de los indicadores consistirá en vigilar, en los planos nacional e internacional, las obligaciones asumidas por el Estado Parte en virtud del párrafo 1 del artículo 11 y del artículo 12. Los indicadores deben referirse a los distintos componentes de un agua adecuada (como la suficiencia, la salubridad y aceptabilidad, la asequibilidad y la accesibilidad), desglosarse según los ámbitos de discriminación prohibidos y abarcar a todas las

personas que vivan en la jurisdicción territorial del Estado Parte o estén bajo su control. Para obtener orientación respecto de los indicadores apropiados, los Estados Partes podrán aprovechar la labor que llevan a cabo la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF),



el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

54. Una vez identificados los indicadores pertinentes del derecho al agua, se pide a los Estados Partes que establezcan los niveles nacionales de referencia apropiados respecto de cada indicador. Durante el proceso de presentación de informes periódicos, el Comité emprenderá junto al Estado Parte un proceso de determinación de objetivos concretos. Dicho proceso entraña el examen conjunto por el Estado Parte y el Comité de los indicadores y niveles de referencia nacionales, lo que a su vez permitirá determinar los objetivos que deban alcanzarse durante el período del informe siguiente. En los cinco años siguientes, el Estado Parte utilizará esos niveles de referencia nacionales para vigilar el grado en que se ha hecho efectivo el derecho al agua. Posteriormente,

durante el proceso de presentación del siguiente informe, el Estado Parte y el Comité determinarán si se han alcanzado o no esos niveles de referencia, así como las razones de las dificultades que hayan podido surgir (véase la Observación general N° 14 (2000), párr. 58). Además, al fijar los niveles de referencia y preparar los informes, los Estados Partes deberán utilizar la amplia información y los servicios de asesoramiento de los organismos especializados en lo referente a la reunión y el desglose de los datos.

### **Recursos y rendición de cuentas**

55. Toda persona o grupo que haya sido víctima de una violación del derecho al agua deberá contar con recursos judiciales o de otro tipo efectivos tanto en el plano nacional como en el internacional (véase el párrafo 4 de la Observación general N° 9 (1998) y el principio 10 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo. El Comité observa que este derecho ha sido incluido en la Constitución de varios Estados y ha sido objeto de litigio ante tribunales nacionales. Todas las víctimas de las violaciones del derecho al agua deberán tener derecho a una reparación adecuada, que podrá consistir en restitución, indemnización, satisfacción o garantías de que no se repetirán los hechos. Los defensores del pueblo, las comisiones de derechos humanos y las instituciones análogas de cada país deberán poder ocuparse de las violaciones del derecho.

56. Antes de que un Estado Parte o un tercero haga algo que interfiera con el derecho al agua de una persona, las autoridades pertinentes deberán velar por que tales medidas se lleven a cabo de un modo previsto por la legislación que sea compatible con el Pacto, y eso incluye: a) la oportunidad de una auténtica consulta con los afectados; b) el suministro oportuno de información completa sobre las medidas proyectadas; c) la notificación con antelación razonable de las medidas proyectadas; d) la disponibilidad de vías de recurso y reparación para los afectados; y e) asistencia jurídica para obtener una reparación legal (véanse también las Observaciones generales N° 4 (1991) y N° 7 (1997)). Cuando tales medidas se emprendan porque una persona adeuda el pago de agua, deberá tenerse en cuenta su capacidad de pago. En ninguna circunstancia deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua.



57. La incorporación en el ordenamiento jurídico interno de los instrumentos internacionales en los que se reconoce el derecho al agua puede ampliar considerablemente el alcance y la eficacia de las medidas correctivas, por lo que debe alentarse en todos los casos.

58. Los Estados Partes deben alentar a los jueces, árbitros y demás jurisconsultos a que, en el desempeño de sus funciones, presten mayor atención a las violaciones del derecho al agua.

59. Los Estados Partes deben respetar, proteger, facilitar y promover la labor realizada por los defensores de los derechos humanos y otros miembros de la sociedad civil con miras a ayudar a los grupos vulnerables o marginados a ejercer su derecho al agua.

## **VI. OBLIGACIONES DE LOS AGENTES QUE NO SON ESTADOS PARTES**

60. Los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales que se ocupan del agua, tales como la OMS, la FAO, el UNICEF, el PNUMA, Hábitat, la OIT, el PNUD y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), así como organizaciones internacionales que se ocupan del comercio como la Organización Mundial del Comercio (OMC), deberán cooperar eficazmente con los Estados Partes aprovechando sus respectivos conocimientos especializados para la realización del derecho al agua en el plano nacional. Las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, deberán tener en cuenta el derecho al agua en sus políticas de préstamo, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y otros proyectos de desarrollo (véase la Observación general Nº 2 (1990) de manera que se promueva el disfrute del derecho al agua. Al examinar los informes de los Estados Partes y la capacidad de éstos para cumplir las obligaciones de hacer efectivo el derecho al agua, el Comité examinará las repercusiones de la asistencia prestada por todos los demás agentes. La incorporación de la normativa y los principios de derechos humanos en los programas y políticas de las organizaciones internacionales facilitará en gran medida la realización del derecho al agua. El papel de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la OMS y el UNICEF, como también el de las ONG y otras asociaciones, reviste especial importancia en relación con el socorro en casos de desastre y la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia. En la prestación de ayuda y la distribución y gestión del agua y los servicios de agua deberá concederse prioridad a los grupos más vulnerables o marginados de la población.

### **GENERAL A/RES/54/157**

8 de febrero de 2000

Quincuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 116 a) del programa **RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL** [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/54/605/Add.1 y Corr.1)] **54/157. Pactos internacionales de derechos humanos** La Asamblea General,



*Recordando* su resolución 52/116, de 12 de diciembre de 1997, y la decisión 1998/9 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de abril de 1998, *Consciente* de que los Pactos internacionales de derechos humanos<sup>2</sup> constituyen los primeros tratados internacionales globales y jurídicamente obligatorios en materia de derechos humanos y que, junto con la Declaración Universal de Derechos Humanos, forman el núcleo de la Carta Internacional de Derechos Humanos, *Tomando nota* del informe del Secretario General<sup>4</sup> sobre la situación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de los Protocolos

Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, *Recordando* el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y reafirmando que todos los derechos humanos y las libertades

#### **A/RES/54/157**

fundamentales son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí y que la promoción y protección de una categoría de derechos jamás puede eximir ni excusar a los Estados de la promoción y protección de los demás derechos,

*Reconociendo* el importante papel que desempeñan el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al examinar los adelantos logrados por los Estados partes en el cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud de los Pactos internacionales de derechos humanos y de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como al hacer recomendaciones a los Estados partes para la aplicación de esas disposiciones,

1. *Reafirma* la importancia de los Pactos internacionales de derechos humanos como elementos principales de la acción internacional para promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales;

2. *Insta encarecidamente* a todos los Estados que aún no lo hayan hecho a que se hagan partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a que se adhieran a los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y formulen la declaración prevista en el artículo 41 del Pacto;

3. *Invita* a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a intensificar su campaña sistemática para inducir a los Estados a hacerse partes en los Pactos internacionales de derechos humanos y, por conducto del programa de servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos, a prestar asistencia a esos Estados, cuando lo soliciten, para ratificar los Pactos y los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

4. *Subraya* la importancia de que los Estados partes cumplan con el mayor rigor las obligaciones que les imponen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, si procede, los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;





5. *Destaca* la importancia de evitar el menoscabo gradual de los derechos humanos por la suspensión de las obligaciones contraídas en virtud de los Pactos y subraya la necesidad de que se observen estrictamente las condiciones y los procedimientos convenidos en materia de suspensión de las obligaciones con arreglo al artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, teniendo presente la necesidad de que los Estados partes proporcionen la información más completa posible durante los estados de emergencia, de modo que pueda determinarse si las medidas adoptadas en esas circunstancias se justifican y son apropiadas;
6. *Alienta* a los Estados partes a que consideren la posibilidad de limitar el alcance de las reservas que formulen respecto de los Pactos internacionales de derechos humanos, a que las formulen con la mayor precisión y exactitud posible, y a que se cercioren de que ninguna de ellas sea incompatible con los objetivos y propósitos del instrumento de que se trate ni sea incompatible de otra forma con el derecho internacional;
7. *Alienta también* a los Estados partes a que examinen periódicamente, con miras a retirarlas, las reservas que hayan hecho respecto de las disposiciones de los Pactos internacionales de derechos humanos y de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
8. *Toma nota con reconocimiento* del informe anual que le presentó el Comité de Derechos Humanos en su quincuagésimo cuarto período de sesiones<sup>6</sup>, así como de los comentarios generales Nos. 257 y 268 aprobados por el Comité;
9. *Toma nota también con reconocimiento* de los informes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre sus períodos de sesiones 16 y 17 <sup>9</sup>, y 18 y 19 <sup>10</sup>, así como de los comentarios generales Nos. 811, 912, 1013, 1114 y 1215, aprobados por el Comité;
10. *Insta* a los Estados partes a que cumplan dentro de los plazos fijados la obligación de presentar los informes que les sean solicitados con arreglo a los Pactos internacionales de derechos humanos y a que utilicen en sus informes datos desglosados por género;
11. *Destaca* la importancia de que se tengan plenamente en cuenta las cuestiones relacionadas con el género en la aplicación de los Pactos internacionales de derechos humanos en el plano nacional, incluidos los informes nacionales de los Estados partes, y en la labor del Comité de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
12. *Exhorta* a los Estados partes a que, al aplicar las disposiciones de los Pactos internacionales de derechos humanos, tengan debidamente en cuenta las observaciones formuladas al finalizar el examen de sus informes por el Comité de Derechos Humanos y por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como las opiniones formuladas por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;



13. *Invita* a los Estados partes a que presten particular atención a la difusión en el plano nacional de los informes que hayan presentado al Comité de Derechos Humanos y al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de las actas resumidas relativas al examen de esos informes por los Comités y de las observaciones formuladas por los Comités al finalizar el examen de los informes;

14. *Alienta una vez más* a todos los gobiernos a que publiquen en el mayor número posible de idiomas locales el texto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a que los distribuyan y los den a conocer lo más ampliamente posible en sus territorios;

A/RES/54/157

15. *Invita* al Comité de Derechos Humanos y al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a que, cuando examinen los informes de los Estados partes, indiquen regularmente las necesidades concretas de los Estados partes que podrían atenderse por conducto de los departamentos, fondos y programas de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, incluso por conducto del programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos;

16. *Destaca* la necesidad de mejorar la coordinación entre los mecanismos y órganos de las Naciones Unidas pertinentes en la tarea de prestar apoyo a los Estados partes que lo soliciten en la aplicación de las disposiciones de los Pactos internacionales de derechos humanos y los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y recomienda perseverar en los esfuerzos en tal sentido;

17. *Invita* a los Estados a que sigan aportando propuestas prácticas e ideas al diálogo sobre las maneras de mejorar el funcionamiento del Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;

18. *Acoge con beneplácito* la labor que siguen realizando el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a fin de establecer normas uniformes para la aplicación de las disposiciones de los Pactos internacionales de derechos humanos y hace un llamamiento a los demás órganos que se ocupan de cuestiones similares de derechos humanos para que respeten esas normas uniformes, enunciadas en los comentarios generales de los comités;

19. *Alienta* al Secretario General a que continúe prestando asistencia a los Estados partes en los Pactos internacionales de derechos humanos, para la preparación de sus informes e incluso mediante la organización, en el plano nacional, de seminarios o cursos prácticos para capacitar a los funcionarios encargados de la preparación de esos informes y a que estudie otras posibilidades que ofrece el programa ordinario de servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos;



20. *Pide* al Secretario General que procure que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ayude efectivamente al Comité de Derechos Humanos y al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el cumplimiento de sus respectivos mandatos, incluso mediante la asignación de suficiente personal de la Secretaría;

21. *Acoge con beneplácito* la iniciativa tomada por el Secretario General, teniendo en cuenta las sugerencias del Comité de Derechos Humanos, de adoptar medidas enérgicas, en especial por conducto del Departamento de Información Pública de la Secretaría, para dar mayor publicidad a la labor del Comité y, en forma similar, a la labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;

22. *Pide* al Secretario General que le presente, en su quincuagésimo sexto período de sesiones y en relación con el tema titulado “Cuestiones relativas a los derechos humanos”, un informe sobre la situación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluidas todas las reservas y declaraciones.

83a. *sesión plenaria - 17 de diciembre de 1999 - Naciones Unidas A/RES/58/217 - Asamblea General* Distr. General 9 de febrero de 2004 - **Quincuagésimo octavo período de sesiones** - Tema 95 del programa - 03 50757 - **Resolución aprobada por la Asamblea General** - [sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/58/485)]

#### **58/217. Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida”, 2005-2015**

*La Asamblea General, Recordando* su resolución 55/196, de 20 de diciembre de 2000, por la que proclamó el año 2003 Año Internacional del Agua Dulce, *Destacando* que el agua es fundamental para el desarrollo sostenible, en particular para la integridad del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre, y que es indispensable para la salud y el bienestar humanos, *Recordando* las disposiciones del Programa 211 y el Plan para su ulterior ejecución aprobado en su decimonoveno período extraordinario de sesiones, y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (“Plan de Aplicación de Johannesburgo”)3, así como las decisiones del Consejo Económico y Social y de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su sexto período de sesiones4 en relación con el agua dulce, *Reafirmando* los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente en relación con el agua y el saneamiento, incluidos los contenidos en la Declaración del Milenio5, y decidida a lograr la meta de reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que no tienen acceso al agua potable, o no pueden costársela, y una meta similar establecida en el Plan de Aplicación de Johannesburgo, de reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de saneamiento básico,

---

1 *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (publicación de las Naciones Unidas,



número de venta: S.93.I.8 y correcciones), vol. I: *Resoluciones aprobadas por la Conferencia*, resolución 1, anexo II.

2 Resolución S-19/2 anexo. 3 *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto- a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo.

4 Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1998, Suplemento No. 9* (E/1998/29).

5 Véase resolución 55/2.

#### **A/RES/58/217**

*Tomando nota* del contenido del *Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos: Agua para todos, agua para la vida*<sup>6</sup>, proyecto conjunto de veintitrés organismos especializados y otras organizaciones de las Naciones Unidas, así como de otros mecanismos e iniciativas que colaboran en el sector del agua, *Tomando nota también* de la Declaración ministerial titulada “Mensaje del Lago Biwa y de la cuenca del Río Yodo”, aprobada el 23 de marzo de 2003 en la Conferencia Ministerial con ocasión del Tercer Foro Mundial del Agua, celebrada en Kyoto (Japón)<sup>7</sup>, y del llamamiento de Dushanbé sobre el agua, proclamado el 1° de septiembre de 2003 en el Foro Internacional sobre el Agua Dulce, celebrado en Dushanbé del 29 de agosto al 1° de septiembre de 2003<sup>8</sup>, 1. *Proclama* el período de 2005 a 2015 Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida”, que dará comienzo el 22 de marzo de 2005, Día Mundial del Agua; 2. *Decide* que el Decenio tenga como objetivos ocuparse más a fondo de las cuestiones relativas al agua en todos los niveles y de la ejecución de los programas y proyectos relativos al agua, y que al mismo tiempo se trate de asegurar la participación e intervención de la mujer en las medidas de desarrollo relacionadas con el agua, y promover la cooperación en todos los niveles, para ayudar a alcanzar los objetivos relativos al agua convenidos internacionalmente y contenidos en el Programa 211 y el Plan para su ulterior ejecución<sup>2</sup>, la Declaración del Milenio<sup>5</sup> y el Plan de Aplicación de Johannesburgo<sup>3</sup> y, según proceda, los objetivos determinados durante los períodos de sesiones 12° y 13° de la Comisión de Desarrollo Sostenible; 3. *Celebra* la decisión adoptada por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su 11° período de sesiones y reflejada en su programa de trabajo multianual, de que el agua, el saneamiento y los asentamientos humanos constituyan el grupo temático para el primer ciclo 2004-2009, e invita a la Comisión a que, dentro de los límites de los recursos existentes, determine posibles actividades y programas que guarden relación con el Decenio, cuando examine el grupo temático de cuestiones relativas al agua, el saneamiento y los asentamientos humanos en sus períodos de sesiones 12° y 13°, según lo dispuesto en su programa de trabajo multianual;

4. *Invita* al Secretario General a que adopte las medidas que corresponda para organizar las actividades del Decenio, teniendo en cuenta los resultados del Año Internacional del Agua Dulce y la labor de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en sus períodos de sesiones 12° y 13°;



5. *Exhorta* a los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, los organismos especializados, las comisiones regionales y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que den una respuesta coordinada, utilizando los recursos y fondos voluntarios existentes, para hacer que el decenio titulado “El agua, fuente de vida” sea un decenio para la acción.

*78ª sesión plenaria*

*23 de diciembre de 2003*

### **Resolución aprobada por la Asamblea General**

*[sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/61/422/Add.1 y Corr.1)]*

### **61/192. Año Internacional del Saneamiento, 2008**

*La Asamblea General, Recordando* la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>1</sup>, el Programa 212, el Plan para su ulterior ejecución<sup>3</sup>, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible<sup>4</sup> y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (“Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo”)<sup>5</sup>, así como el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, *Reafirmando* el compromiso de ejecutar el Programa 21, el Plan para su ulterior ejecución y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, especialmente las metas y los objetivos sujetos a plazos, y cumplir los otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, *Recordando* el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005<sup>7</sup>, *Reafirmando* la necesidad de asistir a los países en desarrollo a preparar planes integrados de ordenación y utilización eficaz de los recursos hídricos como parte de sus estrategias nacionales de desarrollo y a proporcionar acceso a agua potable segura y servicios básicos de saneamiento de conformidad con la Declaración del Milenio y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, en particular el objetivo de reducir a la mitad para 2015 la proporción de la población que carezca de acceso a agua potable o no pueda costearlo y que no tenga acceso a los servicios básicos de saneamiento, *Reafirmando también* la necesidad de considerar el saneamiento y el agua de forma complementaria, en conjunción con el Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida”, 2005-2015,

---

1 *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992*, vol. I, *Resoluciones aprobadas por la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo I.

2 *Ibíd.*, anexo II. 3 Resolución S-19/2, anexo. 4 *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 1, anexo.



5 *Ibíd.*, resolución 2, anexo.

6 *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México)*,

18 a 22 de marzo de 2002 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo.

7 Véase la resolución 60/1.

8 Véase la resolución 55/2.

## **A/RES/61/192**

*Reconociendo* la labor en marcha del sistema de las Naciones Unidas y la labor de otras organizaciones intergubernamentales en relación con el saneamiento, *Tomando nota con reconocimiento* de la contribución de la Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento y su labor en el Plan de Acción de Hashimoto, que constituye un compendio de las medidas relacionadas con el agua que deberían considerar como corresponda los agentes competentes, *Profundamente preocupada* por el progreso lento e insuficiente en proporcionar servicios básicos de saneamiento, y consciente del impacto de la falta de saneamiento en la salud de las personas, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico y social, y en el medio ambiente, en particular los recursos hídricos, *Convencida* de que se puede progresar con el compromiso activo y la acción de todos los Estados, incluso a nivel nacional y local, y también de los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales e internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes,

1. *Decide* declarar el 2008 Año Internacional del Saneamiento; 2. *Pide* al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría que sea el coordinador del Año y desarrolle de forma oportuna propuestas pertinentes sobre las actividades que podrían realizarse a todos los niveles, incluidas las posibles fuentes de financiación; 3. *Exhorta* a los Estados, las organizaciones subregionales, regionales e internacionales y otras partes interesadas pertinentes, incluido el sector privado y la sociedad civil, a que hagan contribuciones voluntarias;

4. *Alienta* a todos los Estados, así como al sistema de las Naciones Unidas y todas las demás partes interesadas pertinentes, a que aprovechen la celebración del Año para crear más conciencia sobre la importancia del saneamiento y promover acciones en todos los niveles, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las recomendaciones de política aprobadas por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en su 13º período de sesiones, y también, cuando proceda, las recomendaciones pertinentes formuladas en el Plan de Acción de Hashimoto;

5. *Pide* al Secretario General que le presente un informe, en su sexagésimo cuarto período de sesiones, sobre la ejecución de la presente resolución. *83ª sesión plenaria 20 de diciembre de 2006*





## **AGENDA 21 - Río de Janeiro, 14/06/1992**

### **SECCION I: DIMENSIONES SOCIALES Y ECONOMICAS**

#### **Capítulo 1. PREAMBULO**

1.1. La humanidad se encuentra en un momento decisivo de la historia. Nos enfrentamos con la perpetuación de las disparidades entre las naciones y dentro de las naciones, con el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar. No obstante, si se integran las preocupaciones relativas al medio ambiente y al desarrollo y si se les presta más atención, se podrán satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida de todos, conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas y lograr un futuro más seguro y más prospero. Ninguna nación puede alcanzar estos objetivos por sí sola, pero todos juntos podemos hacerlo en una asociación mundial para un desarrollo sostenible.

1.2. Esta asociación mundial ha de basarse en las premisas de la resolución 44/228 de la Asamblea General de 22 de diciembre de 1989, que se aprobó cuando las naciones del mundo pidieron que se organizase la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, así como en la aceptación de la necesidad de enfocar de forma equilibrada e integral las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo.

1.3. La Agenda 21 aborda los problemas acuciantes de hoy y también trata de preparar al mundo para los desafíos del próximo siglo. Refleja un consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente. Su ejecución con éxito incumbe, ante todo y sobre todo, a los gobiernos(). Las estrategias, planes, políticas y procesos nacionales son de capital importancia para conseguir esto. La cooperación internacional debe apoyar y complementar tales esfuerzos nacionales. En este contexto, el sistema de las Naciones Unidas tiene una función clave que desempeñar. Otras organizaciones internacionales, regionales y subregionales tienen también que contribuir a ese esfuerzo. Asimismo se debe alentar la participación más amplia del público y la participación activa de las organizaciones no gubernamentales y de otros grupos.

1.4. La consecución de los objetivos de la Agenda 21 en lo que se refiere al desarrollo y al medio ambiente requerirá una corriente substancial de recursos financieros nuevos y adicionales hacia los países en desarrollo, a fin de cubrir los gastos suplementarios ocasionados por las medidas que habrán de tomar para hacer frente a los problemas del medio ambiente mundial y para acelerar el desarrollo sostenible. También se necesitan recursos financieros para reforzar la capacidad de las instituciones internacionales de aplicar la Agenda 21. En cada una de las áreas del programa se incluye una evaluación del orden de magnitud de los gastos. Los organismos y organizaciones que se encarguen de la ejecución habrán de examinar y afinar esa evaluación.

1.5. Al ejecutar las áreas de programas pertinentes determinadas en la Agenda 21, se debería prestar atención especial a las circunstancias particulares que enfrentan las



economías en transición. También se debe reconocer que esos países afrontan dificultades sin precedentes para la transformación de sus economías, en algunos casos en medio de apreciables tensiones sociales y políticas.

1.6. En relación con las áreas del programa que constituyen la Agenda 21 se describen las bases para la acción, los objetivos, las actividades y los medios de ejecución. La Agenda 21 es un programa dinámico. Los diversos agentes lo ejecutaran en consonancia con las diferentes situaciones, capacidades y prioridades de los países y de las regiones con plena observancia de todos los principios que figuran en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. La Agenda 21 podría evolucionar con el tiempo en función de los cambios de las necesidades y de las circunstancias. Este proceso marca el comienzo de una nueva asociación mundial para un desarrollo sostenible.

## **SECCIÓN II: CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS**

Capítulo 17. Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos

### **INTRODUCCION**

17.1 El medio marino, a saber, los océanos, todos los mares y las zonas costeras adyacentes, constituye un todo integrado que es un componente esencial del sistema mundial de sustentación de la vida y un valioso recurso que ofrece posibilidades para un desarrollo sostenible. El derecho internacional, reflejado en las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar 1, 2 que se mencionan en el presente capítulo, establece los derechos y las obligaciones de los Estados y proporciona la base internacional en que se fundan la protección y el desarrollo sostenible del medio marino y costero y sus recursos. Ello exige nuevos enfoques de la ordenación y el desarrollo del medio marino y las zonas costeras en los planos nacional, subregional, regional y mundial, que deben ser integrados en su contenido y estar orientados hacia la previsión y la prevención, tal como se refleja en las siguientes esferas de programas<sup>3</sup>:

- a) Ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas, entre ellas las zonas económicas exclusivas;
- b) Protección del medio marino;
- c) Aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos marinos vivos de la alta mar;
- d) Aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos marinos vivos sujetos a la jurisdicción nacional;
- e) Solución de las principales incertidumbres que se plantean respecto de la ordenación del medio marino y el cambio climático;
- f) Fortalecimiento de la cooperación internacional y de la cooperación y la coordinación regionales;



g) Desarrollo sostenible de las islas pequeñas.

17.2 La ejecución por los países en desarrollo de las actividades que se enumeran a continuación se ajustará a sus respectivas capacidades tecnológicas y financieras y a sus prioridades en la asignación de recursos para las necesidades del desarrollo y, en última instancia, dependerá de la transferencia de la tecnología y de los recursos financieros que necesiten y que consigan.

## **AREAS DE PROGRAMAS**

A. Ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas, entre ellas las zonas económicas exclusivas

Bases Para La Acción 17.3 La zona costera contiene hábitat diversos y productivos que son importantes para los asentamientos humanos, el desarrollo y la subsistencia local. Más de la mitad de la población del mundo vive a menos de 60 kilómetros de la costa, y esa proporción podría elevarse a las tres cuartas partes para el año 2020. Muchos de los pobres del mundo están hacinados en las zonas costeras.

Los recursos costeros son vitales para muchas comunidades locales y para muchas poblaciones indígenas. La zona económica exclusiva también es una importante zona marina en la que los Estados se encargan del desarrollo y la conservación de los recursos naturales en beneficio de sus pueblos. En el caso de los pequeños Estados o países insulares, son las zonas más disponibles para las actividades de desarrollo.

17.4 Pese a los esfuerzos que se están haciendo en los planos nacional, subregional, regional y mundial, la forma actual de enfocar la ordenación de los recursos marinos y costeros no siempre ha permitido lograr un desarrollo sostenible, y los recursos costeros y el medio ambiente se están degradando y erosionando rápidamente en muchas partes del mundo.

### **Objetivos**

17.5 Los Estados ribereños se comprometen a proceder a una ordenación integrada y a un desarrollo sostenible de las zonas costeras y del medio marino sujetos a su jurisdicción nacional. Para tal fin es necesario, entre otras cosas:

- a) Crear un proceso integrado de formulación de políticas y adopción de decisiones, en que participen todos los sectores interesados, para fomentar la compatibilidad y el equilibrio entre los distintos usos;
- b) Determinar los usos actuales y proyectados de las zonas costeras y sus interacciones;
- c) Concentrarse en problemas bien definidos relacionados con la ordenación de las zonas costeras;



d) Adoptar enfoques preventivos y precautorios en la planificación y la ejecución de proyectos, de forma que incluyan la evaluación previa y la observación sistemática de los efectos ambientales de los grandes proyectos;

e) Promover el desarrollo y la aplicación de métodos, tales como la contabilidad de los recursos y la contabilidad ambiental en el plano nacional, que reflejen los cambios de valor resultantes de los distintos usos de las zonas costeras y las zonas marinas, teniendo en cuenta la contaminación, la erosión marina, la pérdida de recursos y la destrucción de los hábitat;

f) Dar a las personas, los grupos y las organizaciones interesados, en la medida de lo posible, acceso a la información pertinente y oportunidades de que sean consultados y participen en la planificación y en la adopción de decisiones en los planos apropiados.

#### Actividades

##### A) Actividades De Gestión

17.6 Cada Estado ribereño debería considerar la posibilidad de establecer, o cuando sea necesario reforzar, los mecanismos de coordinación apropiados (tales como un organismo de planificación de política de alto nivel) para la ordenación integrada y el desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas y de sus recursos, tanto en el plano local como en el nacional. Tales mecanismos deberían incluir la consulta, según proceda, con el sector académico y el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades locales, los grupos de usuarios de los recursos y las poblaciones indígenas. Esos mecanismos nacionales de coordinación podrían permitir, entre otras cosas, lo siguiente:

a) Formulación y aplicación de políticas en materia de uso de la tierra y el agua y de localización de actividades;

b) Aplicación, en los niveles apropiados, de planes y programas para la ordenación integrada y el desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas;

c) Preparación de descripciones sinópticas de las costas en las que se indiquen las cuestiones críticas, entre ellas las zonas erosionadas, los procesos físicos, los patrones de desarrollo, los conflictos entre usuarios y las prioridades específicas para la ordenación;

d) Evaluación previa del impacto ambiental, observación sistemática y seguimiento de los grandes proyectos e incorporación sistemática de los resultados en el proceso de adopción de decisiones;

e) Planes para situaciones de emergencia a fin de atender a los desastres provocados por el hombre y a los desastres naturales, así como a los efectos probables de un posible cambio climático y de la posible elevación del nivel del mar, y para hacer frente a la degradación y la contaminación de origen antropogénico, incluidos los derrames de petróleo y de otras sustancias;



- f) Mejoramiento de los asentamientos humanos costeros, especialmente en lo que se refiere a la vivienda, el agua potable y el tratamiento y la eliminación de aguas residuales, desechos sólidos y efluentes industriales;
- g) Evaluación periódica de las repercusiones de los factores y fenómenos externos para lograr que se alcancen los objetivos de la ordenación integrada y el desarrollo sostenible de las zonas costeras y del medio marino;
- h) Conservación y el restablecimiento de los hábitat críticos alterados;
- i) Integración de los programas sectoriales sobre el desarrollo sostenible de los asentamientos, la agricultura, el turismo, la pesca, los puertos y las industrias que utilizan la zona costera o que la afectan;
- j) Adaptación de la infraestructura y empleo alternativo;
- k) Desarrollo de los recursos humanos y capacitación;
- l) Programas de educación pública, de sensibilización y de información;
- m) Fomento de una tecnología ecológicamente racional y de prácticas sostenibles;
- n) Formulación y aplicación simultánea de criterios de calidad en lo que se refiere al medio ambiente.

17.7 Los Estados ribereños, con el apoyo de las organizaciones internacionales, cuando lo soliciten, deberían tomar medidas para mantener la diversidad biológica y la productividad de las especies marinas y los hábitat sujetos a su jurisdicción nacional. Esas medidas podrían incluir, entre otras cosas, estudios de la diversidad biológica marina, inventarios de las especies en peligro y de los hábitat costeros y marinos críticos, establecimiento y ordenación de zonas protegidas y apoyo a las investigaciones científicas y a la difusión de sus resultados.

#### B) Datos E Información

17.8 Los Estados ribereños deberían, cuando sea necesario, aumentar su capacidad de reunir, analizar, evaluar y emplear información para la utilización sostenible de los recursos, así como estudios del impacto ambiental de las actividades que afecten a las zonas costeras y las zonas marinas. Se debería prestar apoyo en forma prioritaria a la obtención de información que sirva para la ordenación de los recursos, teniendo en cuenta la intensidad y la magnitud de los cambios que se están produciendo en las zonas costeras y las zonas marinas.

Para tal fin es necesario, entre otras cosas:

- a) Elaborar y mantener bases de datos para la evaluación y la ordenación de las zonas costeras y de todos los mares y sus recursos;
- b) Elaborar indicadores socioeconómicos y ambientales;



c) Proceder regularmente a la evaluación del estado del medio ambiente de las zonas costeras y las zonas marinas;

d) Preparar y mantener descripciones sinópticas de los recursos de las zonas costeras, las actividades, las utilizaciones, los hábitat y las zonas protegidas sobre la base de los criterios aplicables para un desarrollo sostenible;

e) Intercambiar información y datos.

17.9 La cooperación con los países en desarrollo y, cuando proceda, con los mecanismos subregionales y regionales debería reforzarse para mejorar la capacidad de esos países de alcanzar los objetivos arriba indicados.

#### C) Cooperación Y Coordinación En Los Planos Internacional Y Regional

17.10 La función de la cooperación y la coordinación internacionales de carácter bilateral y, cuando proceda, dentro de un marco subregional, interregional, regional o mundial, es apoyar y complementar los esfuerzos nacionales de los Estados ribereños para promover la ordenación integrada y el desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas.

17.11 Los Estados deberían cooperar, según proceda, en la preparación de directrices nacionales para la ordenación y el desarrollo integrados de las zonas costeras, utilizando la experiencia adquirida. Antes de 1994 podría celebrarse una conferencia mundial para el intercambio de experiencia en la materia.

#### Medios de ejecución

##### A) Financiación Y Evaluación De Los Costos

17.12 La secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de ejecución de las actividades de este programa ascenderá a unos 6.000 millones de dólares, incluidos alrededor de 50 millones de dólares que la comunidad internacional suministrará a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las no concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decidan ejecutar.

##### B) Medios Científicos Y Tecnológicos

17.13 Los Estados deberían cooperar en la elaboración de los sistemas de observación de las costas, investigación y gestión de la información que sean necesarios. Deberían dar acceso a los países en desarrollo a tecnologías y metodologías ecológicamente inocuas para el desarrollo sostenible de las zonas costeras y marinas y transferir tales tecnologías y metodologías a dichos países. Asimismo deberían desarrollar tecnologías y su propia capacidad científica y tecnológica.





17.14 Las organizaciones internacionales, ya sean, según el caso, subregionales, regionales o mundiales, deberían apoyar, en relación con las actividades indicadas, a los Estados ribereños que lo soliciten, prestando especial atención a los países en desarrollo.

#### C) Desarrollo De Los Recursos Humanos

17.15 Los Estados ribereños deberían promover y facilitar la organización de la educación y la capacitación en materia de ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas para científicos, técnicos, administradores (incluidos los administradores que trabajan en las comunidades) usuarios, dirigentes, poblaciones indígenas, pescadores, mujeres y jóvenes, entre otros. En los programas de enseñanza y en las campañas de sensibilización del público deberían incorporarse consideraciones relacionadas con la ordenación, el desarrollo y la protección del medio ambiente, prestando la debida atención a los conocimientos ecológicos tradicionales y a los valores socioculturales.

17.16 Las organizaciones internacionales, ya sean, según el caso, subregionales, regionales o mundiales, deberían apoyar, en relación con las esferas indicadas, a los Estados ribereños que lo soliciten, prestando especial atención a los países en desarrollo.

#### D) Aumento De La Capacidad

17.17 Se debería prestar plena cooperación a los Estados ribereños que la soliciten para aumentar su capacidad, y, cuando proceda, el fortalecimiento de la capacidad debería incluirse en la cooperación bilateral y multilateral para el desarrollo. Los Estados ribereños podrían considerar, entre otras, la posibilidad de:

- a) Aumentar la capacidad en el plano local;
- b) Consultar sobre problemas costeros y marinos con las autoridades locales, los círculos empresariales, el sector académico, los grupos de usuarios de los recursos y el público en general;
- c) Coordinar los programas sectoriales al tiempo que se aumente la capacidad;
- d) Determinar la capacidad, los servicios y las necesidades actuales y potenciales respecto del desarrollo de los recursos humanos y la infraestructura científica y tecnológica;
- e) Desarrollar medios científicos y tecnológicos e investigaciones;
- f) Fomentar y facilitar el desarrollo de los recursos humanos y de la educación;
- g) Apoyar centros de estudios superiores sobre la ordenación integrada de los recursos costeros y marinos;
- h) Apoyar programas y proyectos experimentales de demostración en materia de ordenación integrada de las zonas costeras y las zonas marinas.

#### B. Protección Del Medio Marino



## Bases Para La Acción

17.18 La degradación del medio marino puede deberse a una amplia variedad de fuentes. Las fuentes terrestres representan el 70% de la contaminación marina, mientras que las actividades del transporte marítimo y el vertimiento en el mar representan el 10% cada una. Los contaminantes que suponen la mayor amenaza para el medio marino, en orden variable de importancia y en situaciones nacionales o regionales diferentes, son los siguientes: las aguas residuales, los nutrientes, los compuestos orgánicos sintéticos, los sedimentos, la basura y los materiales plásticos, los metales, los radionúclidos, el petróleo y los hidrocarburos aromáticos policíclicos. Muchas de las sustancias contaminantes que provienen de fuentes terrestres son de interés particular para el medio marino puesto que se caracterizan simultáneamente por la toxicidad, la persistencia y la bioacumulación en la cadena trófica. No hay actualmente ningún plan mundial para hacer frente a la contaminación marina procedente de fuentes terrestres.

17.19 La degradación del medio marino puede deberse también a numerosas actividades terrestres. Los asentamientos humanos, los métodos de uso de la tierra, la construcción de infraestructura costera, la agricultura, la silvicultura, el desarrollo urbano, el turismo y la industria pueden afectar al medio marino. La erosión y la sedimentación costeras son motivo de particular preocupación.

17.20 La contaminación marina también es causada por el transporte marítimo y las actividades marinas. Aproximadamente 600.000 toneladas de petróleo se vierten en los océanos cada año como resultado de operaciones habituales del transporte marítimo, accidentes y descargas ilegales. En cuanto a las actividades de extracción de petróleo y gas frente a las costas, en la actualidad hay normas internacionales respecto de las descargas en el entorno de las maquinarias y se están examinando seis convenciones regionales para fiscalizar las descargas de las plataformas. Debido a su índole y alcance, el efecto ambiental de las actividades de exploración y extracción de petróleo frente a las costas por lo general representa una proporción bastante reducida de la contaminación marina.

17.21 Para prevenir la degradación del medio marino será más útil una estrategia de precaución y prevención que de reacción. Ello requiere, entre otras cosas, la adopción de medidas de precaución, evaluaciones del impacto ambiental, técnicas limpias de producción, reciclado, auditorías ambientales y reducción al mínimo de los desechos, construcción y mejoramiento de las instalaciones para el tratamiento de las aguas residuales, criterios de ordenación cualitativos para la manipulación correcta de sustancias peligrosas y un enfoque amplio de los efectos nocivos procedentes del aire, la tierra y el agua. Todo marco de ordenación debe comprender el mejoramiento de los asentamientos humanos en las costas y la ordenación y el desarrollo integrados de las zonas costeras.

## Objetivos

17.22 Los Estados, de conformidad con las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se comprometen, en el marco de sus respectivas políticas, prioridades y recursos, a impedir, reducir y controlar la degradación del medio marino a fin



de mantener y mejorar su capacidad de producción y de sustento de los recursos vivos. Para tal fin, es necesario:

- a) Aplicar criterios de prevención, precaución y previsión para evitar la degradación del medio marino y reducir el riesgo de efectos perjudiciales a largo plazo o irreversibles;
- b) Llevar a cabo una evaluación previa de las actividades que pueden tener importantes efectos perjudiciales en el medio marino;
- c) Integrar la protección del medio marino en las políticas generales pertinentes en las esferas ambiental, social y de desarrollo económico;
- d) Establecer incentivos económicos, según proceda, para aplicar tecnologías limpias y otros medios acordes con la incorporación de los costos ambientales, como el principio de que quien contamina paga, a fin de evitar la degradación del medio marino;
- e) Mejorar el nivel de vida de las poblaciones costeras, sobre todo de los países en desarrollo, a fin de contribuir a la reducción de la degradación del medio costero y marino.

17.23 Los Estados convienen en que, para apoyar las medidas que tomen los países en desarrollo en el cumplimiento de este compromiso, será preciso que se suministren recursos financieros adicionales, por conducto de los mecanismos internacionales apropiados, y se cuente con acceso a tecnologías menos contaminantes y a las investigaciones pertinentes.

#### Actividades

##### A) Actividades De Gestión

Prevención, reducción y control de la degradación del medio marino por las actividades terrestres

17.24 En cumplimiento de su compromiso de hacer frente a la degradación del medio marino por actividades terrestres, los Estados deberían tomar medidas en el plano nacional y, según proceda, en los planos regional y subregional, en forma concertada con las actividades del área de programas A, y tomar en consideración las Directrices de Montreal para la protección del medio marino contra la contaminación procedente de fuentes terrestres.

17.25 Para ello, los Estados, con el apoyo de las organizaciones internacionales pertinentes en la esfera ambiental, científica, técnica y financiera, deberían colaborar, entre otras cosas, con miras a:

- a) Examinar la posibilidad de actualizar, fortalecer y ampliar las Directrices de Montreal, según proceda;
- b) Evaluar la eficacia de los acuerdos y planes de acción regionales vigentes, según proceda, con miras a determinar los medios para apoyar las medidas que sean necesarias a fin de impedir, reducir y controlar la degradación marina producida por actividades terrestres;



- c) Iniciar y promover la formulación de nuevos acuerdos regionales, según proceda;
- d) Elaborar medios para proporcionar orientación sobre tecnologías destinadas a hacer frente a los principales tipos de contaminación del medio marino procedente de fuentes terrestres, de acuerdo con la información científica más fiable;
- e) Establecer la orientación normativa para los mecanismos mundiales pertinentes de financiación;
- f) Individualizar otras esferas que requieran la cooperación internacional.

17.26 Se invita al Consejo de Administración del PNUMA a que convoque, tan pronto como sea posible, una reunión intergubernamental sobre la protección del medio marino de la contaminación procedente de fuentes terrestres.

17.27 En lo que respecta a las aguas residuales, entre las actividades prioritarias que examinen los Estados podrían incluirse las siguientes:

- a) Tener presente la cuestión de las aguas residuales al formular o revisar planes de desarrollo costero, entre ellos los planes relativos a los asentamientos humanos;
- b) Construir y mantener instalaciones de tratamiento de aguas residuales de conformidad con las políticas y la capacidad nacional y la colaboración internacional disponible;
- c) Emplazar en las costas las bocas de desagüe de forma que se mantenga un nivel aceptable de calidad del medio ambiente y que los criaderos de mariscos, las tomas de agua y las zonas de baño no estén expuestos al contacto con agentes patógenos;
- d) Promover los tratamientos complementarios ecológicamente racionales de los efluentes de origen doméstico y los efluentes compatibles de origen industrial, mediante la utilización, cuando sea posible, de controles de la entrada de efluentes que no sean compatibles con el sistema;
- e) Promover el tratamiento primario de las aguas residuales municipales que se descargan en ríos, estuarios y el mar u otras soluciones adecuadas para cada lugar concreto;
- f) Establecer y mejorar programas reguladores y de vigilancia en los planos local, nacional, subregional y regional, según sea necesario, con el fin de controlar la descarga de efluentes utilizando directrices mínimas para los efluentes de aguas residuales y criterios sobre la calidad del agua y teniendo debidamente en cuenta las características de las aguas receptoras y el volumen y tipo de contaminantes.

17.28 En cuanto a otras fuentes de contaminación, entre las medidas prioritarias que examinen los Estados podrían figurar las siguientes:

- a) Establecer o mejorar, según sea necesario, programas reguladores y de vigilancia para el control de la descarga de efluentes y emisiones que incluyan el desarrollo y la aplicación de tecnologías de control y reciclado;



- b) Promover la evaluación de los riesgos y del impacto ambiental para ayudar a lograr un nivel aceptable de calidad ambiental;
- c) Promover la evaluación y colaboración en el plano regional, según proceda, respecto de la emisión de contaminantes en la fuente localizada de las instalaciones nuevas;
- d) Eliminar la emisión o descarga de compuestos organohalogenados que amenacen con acumularse hasta niveles peligrosos en el medio marino;
- e) Reducir la emisión o descarga de otros compuestos orgánicos sintéticos que amenacen con acumularse hasta niveles peligrosos en el medio marino;
- f) Promover el uso de controles sobre las descargas antropogénicas de nitrógeno y fósforo que entran en las aguas costeras, en lugares en que hay problemas, como la eutrofización, que amenazan el medio marino o sus recursos;
- g) Cooperar con los países en desarrollo, mediante el suministro de apoyo financiero y tecnológico, para lograr el mejor control posible y la máxima reducción de sustancias y de desechos tóxicos persistentes o que puedan ser bioacumulativos, y establecer sistemas 7 ecológicamente racionales de eliminación de desechos en tierra como alternativa al vertimiento en el mar;
- h) Cooperar en la elaboración y aplicación de técnicas y prácticas ecológicamente racionales de uso de la tierra para reducir las escorrentías a los estuarios y cursos de agua, que causarían la contaminación o degradación del medio marino;
- i) Promover el uso de plaguicidas y abonos menos perjudiciales para el medio ambiente y de métodos nuevos de lucha contra las plagas, y considerar la posibilidad de prohibir los que no sean ecológicamente racionales;
- j) Adoptar nuevas iniciativas en los planos nacional, subregional y regional para controlar la descarga de contaminantes procedentes de fuentes no localizadas, lo cual requerirá amplias reformas de los sistemas de ordenación de aguas residuales y desechos, de las prácticas agrícolas y de los métodos de minería, construcción y transporte.

17.29 En lo que se refiere a la destrucción física de las zonas costeras y marinas que causa la degradación del medio marino, entre las medidas prioritarias se deberían incluir el control y la prevención de la erosión y sedimentación costeras debidos a factores antropogénicos relacionados, entre otras cosas, con las técnicas y prácticas de uso de la tierra y de construcción. Deberían promoverse las prácticas de ordenación de las cuencas hidrográficas de manera de prevenir, controlar y reducir la degradación del medio marino.

Prevención, reducción y control de la degradación del medio marino por las actividades marítimas

17.30 Los Estados, actuando a nivel individual, bilateral, regional o multilateral y dentro del marco de la OMI y de otras organizaciones internacionales competentes, subregionales,



regionales o mundiales, según proceda, deberían evaluar la necesidad de tomar medidas adicionales para hacer frente a la degradación del medio marino:

a) Por lo que hace al transporte marítimo, los Estados deberían:

i) Promover la ratificación y aplicación más amplias de los convenios y protocolos pertinentes relacionados con el transporte marítimo;

ii) Facilitar los procesos mencionados en el inciso anterior, proporcionando apoyo a los Estados, a su solicitud, a fin de ayudarlos a superar los obstáculos que ellos hayan determinado;

iii) Cooperar en la vigilancia de la contaminación marina ocasionada por buques, especialmente por descargas ilegales (por ejemplo, mediante la vigilancia aérea) e imponer en forma más rigurosa el cumplimiento de las disposiciones sobre descargas del Convenio MARPOL;

iv) Evaluar el grado de contaminación causada por los buques en las zonas particularmente expuestas individualizadas por la OMI y aplicar en dichas zonas las medidas del caso, según proceda, a fin de lograr el cumplimiento de las reglamentaciones internacionales generalmente aceptadas;

v) Tomar medidas para velar por el respeto de las zonas designadas por los Estados ribereños, dentro de sus zonas económicas exclusivas, con arreglo al derecho internacional, a fin de proteger y preservar los ecosistemas raros o frágiles, tales como los arrecifes de coral y los manglares;

vi) Considerar la posibilidad de adoptar normas apropiadas sobre la descarga del agua de lastre con el fin de impedir la propagación de organismos foráneos;

vii) Promover la seguridad de la navegación mediante una cartografía adecuada de las costas y de las rutas marítimas, según corresponda;

viii) Evaluar la necesidad de reglamentaciones internacionales más estrictas para reducir aún más el riesgo de accidentes y de contaminación causados por buques de carga (incluidos los buques graneleros);

ix) Alentar a la OMI y al OIEA a que trabajen juntos para completar el examen de un código sobre el transporte de combustible nuclear irradiado en frascos a bordo de los buques;

x) Revisar y actualizar el Código de seguridad para buques mercantes nucleares de la OMI y examinar la mejor forma de aplicar un código revisado;

xi) Apoyar las actividades en curso dentro de la OMI en relación con la elaboración de medidas apropiadas para reducir la contaminación del aire por buques;

xii) Apoyar las actividades en curso dentro de la OMI en relación con la elaboración de un régimen internacional que regule el transporte por agua de sustancias peligrosas y tóxicas y examinar además si sería apropiado establecer fondos de compensación similares a los





establecidos con arreglo al Convenio del Fondo con respecto a los daños ocasionados por la contaminación causada por sustancias distintas del petróleo;

b) Por lo que hace al vertimiento, los Estados deberían:

i) Apoyar una más amplia ratificación, aplicación y participación en los convenios pertinentes sobre vertimiento en el mar, incluida la pronta concertación de una estrategia futura para el Convenio de Londres sobre Vertimientos;

ii) Alentar a las partes en el Convenio de Londres sobre Vertimientos a que tomen las medidas apropiadas para poner fin al vertimiento en los océanos y a la incineración de sustancias peligrosas;

c) Por lo que hace a las plataformas marinas de petróleo y de gas, los Estados deberían: evaluar las medidas reguladoras actuales relativas a las descargas, las emisiones y la seguridad, y la necesidad de medidas adicionales;

d) Por lo que hace a los puertos, los Estados deberían: facilitar el establecimiento de instalaciones portuarias de recepción para la recogida de residuos químicos y de petróleo y la basura de los buques, especialmente en las zonas especiales designadas por el Convenio MARPOL, y promover el establecimiento de instalaciones más pequeñas en los puertos para embarcaciones de recreo y para barcos pesqueros.

17.31 La OMI y, según proceda, otras organizaciones competentes de las Naciones Unidas, cuando los Estados del caso se lo soliciten, deberían evaluar, según proceda, el estado de contaminación del medio marino en las zonas de tráfico marítimo intenso, tales como estrechos internacionales muy transitados, con miras a lograr el cumplimiento de las normas internacionales generalmente aceptadas, en particular las relacionadas con descargas ilegales desde buques, de conformidad con la Parte III de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

17.32 Los Estados deberían tomar medidas para reducir la contaminación de las aguas causada por los compuestos organoestánicos utilizados en las pinturas antiincrustantes.

17.33 Los Estados deberían considerar la posibilidad de ratificar el Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos que aborda, entre otras cosas, la elaboración de planes para situaciones de emergencia en los planos nacional e internacional, según proceda, incluido el suministro de materiales para intervenir en caso de derrames de petróleo y para capacitar personal con ese fin, incluida la posible ampliación del Convenio con objeto de que abarque la intervención en caso de derrames de sustancias químicas.

17.34 Los Estados deberían intensificar la cooperación internacional para fortalecer o establecer, según sea necesario, centros o mecanismos regionales para la intervención en caso de derrames de petróleo o de sustancias químicas, en cooperación con las organizaciones intergubernamentales competentes, de carácter subregional, regional o mundial y, según proceda, con organizaciones industriales.



## B) Datos E Información

17.35 Los Estados deberían, según proceda y de conformidad con los medios que tengan a su disposición y teniendo debidamente en cuenta su capacidad y sus recursos técnicos y científicos, hacer observaciones sistemáticas sobre el estado del medio marino. Con ese fin, los Estados deberían considerar la posibilidad, según proceda, de:

- a) Establecer sistemas de observación para medir la calidad del medio marino, incluidas las causas y los efectos de la degradación marina, como base para la ordenación;
- b) Intercambiar información regularmente sobre la degradación marina causada por las actividades terrestres y marítimas y sobre medidas para prevenir, controlar y reducir esa degradación;
- c) Apoyar y ampliar programas internacionales de observación sistemática, como el Programa internacional de vigilancia del mejillón, sobre la base de los recursos ya existentes, y prestando especial atención a los países en desarrollo;
- d) Establecer un centro de intercambio de información sobre la lucha contra la contaminación marina, incluidos los procesos y las tecnologías para controlar la contaminación marina y apoyar la transferencia de esos procesos y tecnologías a los países en desarrollo y a otros países que lo necesiten;
- e) Establecer una base de datos y un perfil mundiales con información sobre las fuentes, los tipos, las cantidades y los efectos de los contaminantes que lleguen al medio marino a causa de actividades terrestres en zonas costeras y de fuentes marítimas;
- f) Asignar fondos suficientes para programas de aumento de la capacidad y de formación con objeto de conseguir la plena participación de los países en desarrollo, en particular en todo proyecto internacional auspiciado por los órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para la reunión, el análisis y la utilización de datos e información.

## Medios De Ejecución

### A) Financiación Y Evaluación De Los Costos

17.36 La secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de ejecución de las actividades de este programa ascenderá a unos 200 millones de dólares, que la comunidad internacional suministrará a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las no concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decidan ejecutar.

### B) Medios Científicos Y Tecnológicos



17.37 Los programas nacionales, subregionales y regionales de acción requerirán, según proceda, transferencia de tecnología de conformidad con el capítulo 34 y recursos financieros, sobre todo cuando se trate de países en desarrollo, lo que comprenderá:

- a) Asistencia a industrias en la selección y la adopción de tecnologías limpias de producción o de técnicas económicas de lucha contra la contaminación;
- b) Planificación, desarrollo y aplicación de tecnologías baratas y de escaso mantenimiento para la instalación de alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales en los países en desarrollo;
- c) Equipo de laboratorio para observar sistemáticamente los efectos de las actividades humanas y de otra índole en el medio marino;
- d) Determinación de los materiales adecuados de lucha contra los derrames de petróleo y sustancias químicas, entre ellos los materiales y técnicas baratos y disponibles localmente, adecuados para las situaciones de emergencia provocadas por la contaminación en países en desarrollo;
- e) Estudio del uso de organohalógenos persistentes que puedan acumularse en el medio marino, a fin de individualizar los que no se puedan controlar de manera adecuada y de proporcionar una base para la adopción de decisiones con un calendario para eliminarlos gradualmente lo antes posible;
- f) Establecimiento de un centro de coordinación de la información sobre la lucha contra la contaminación del medio marino, y sobre los procesos y las tecnologías propios de la lucha contra la contaminación del medio marino, y apoyo a su transferencia a los países en desarrollo y otros países que lo necesiten.

#### C) Desarrollo De Los Recursos Humanos

17.38 Los Estados, individualmente o en cooperación recíproca y con el apoyo de organizaciones internacionales, ya sean, según el caso, subregionales, regionales o mundiales, deberían:

- a) Impartir capacitación al personal básico necesario para la protección adecuada del medio marino, de acuerdo con las indicaciones de los estudios sobre las necesidades de capacitación que se realicen en los planos nacional, regional o subregional;
- b) Fomentar la introducción de temas de protección del medio marino en los programas de estudios marinos;
- c) Organizar cursos de capacitación para el personal encargado de hacer frente a los derrames de petróleo y sustancias químicas, en cooperación, cuando proceda, con las industrias petrolera y química;
- d) Dictar cursos prácticos sobre aspectos ambientales de las operaciones y el desarrollo portuarios;



e) Reforzar y aportar financiación segura para centros internacionales especializados nuevos o ya existentes de formación marítima profesional;

f) Apoyar y complementar, mediante la cooperación bilateral y multilateral, los esfuerzos que realicen en el plano nacional los países en desarrollo en lo que respecta al fomento de los recursos humanos para la prevención y reducción de la degradación del medio marino.

#### D) Aumento De La Capacidad

17.39 Se debería dotar a los órganos nacionales de planificación y coordinación de la capacidad y las facultades para examinar todas las actividades y focos terrestres de contaminación a fin de determinar su impacto en el medio marino y proponer medidas adecuadas de control.

17.40 Habría que reforzar o bien desarrollar, según proceda, instituciones de investigación en los países en desarrollo para la observación sistemática de la contaminación marina, la evaluación del impacto ambiental y la elaboración de recomendaciones sobre control. El personal administrativo y técnico de esas instituciones debería ser local.

17.41 Harán falta disposiciones especiales para proporcionar recursos financieros y técnicos suficientes para ayudar a los países en desarrollo a prevenir y resolver los problemas relacionados con las actividades que amenazan el medio marino.

17.42 Debería crearse un mecanismo internacional de financiación para la aplicación de tecnologías adecuadas de tratamiento de aguas residuales y construir instalaciones de tratamiento de esas aguas, que incluyera asimismo la concesión de préstamos en condiciones de favor o subvenciones de organismos internacionales y fondos regionales competentes que serían repuestos al menos en parte con carácter rotativo por tarifas pagadas por los usuarios.

17.43 Al desarrollar estas actividades del programa será necesario prestar particular atención a los problemas de los países en desarrollo que sobrellevarían una carga excesiva a causa de su falta de instalaciones, expertos o capacidad técnica.

#### C. Aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos vivos de la alta mar

##### Bases Para La Acción

17.44 En el último decenio, la pesca en la alta mar se ha ampliado considerablemente y actualmente representa aproximadamente el 5% del total de la pesca en el mundo. En las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativas a los recursos vivos de la alta mar se establecen los derechos y obligaciones de los Estados respecto de la conservación y el aprovechamiento de dichos recursos.

17.45 No obstante, la ordenación de la pesca de altura, que incluye la adopción, la vigilancia y la aplicación de medidas de conservación eficaces, es insuficiente en muchas esferas y algunos recursos se están sobreutilizando. Se plantean los problemas de la pesca incontrolada, la sobrecapitalización, el tamaño excesivo de las flotas, el cambio del pabellón



de los buques para eludir los controles, el uso de artes insuficientemente selectivas, las bases de datos imprecisas y la falta de cooperación suficiente entre los Estados. Es fundamental que los Estados cuyos nacionales y buques pesquen en la alta mar tomen medidas al respecto, y debe contarse también con cooperación en los planos bilateral, subregional, regional y mundial, sobre todo por lo que se refiere a las especies altamente migratorias y a las poblaciones compartidas. Esas medidas y esa cooperación deberían servir para subsanar las deficiencias de las prácticas de pesca, así como las de los conocimientos biológicos y las estadísticas pesqueras, y lograr el mejoramiento de los sistemas de tratamiento de datos. Debería hacerse hincapié en la ordenación basada en la multiplicidad de las especies, y en otros métodos en los que se tengan en cuenta las relaciones entre las especies, sobre todo al abordar el problema de las especies agotadas, y determinar también el potencial de las poblaciones infrautilizadas o no aprovechadas.

### Objetivos

17.46 Los Estados se comprometen a conservar y aprovechar en forma sostenible los recursos vivos de la alta mar. Con este fin es menester:

- a) Desarrollar y aumentar el potencial de los recursos marinos vivos para satisfacer las necesidades de nutrición de los seres humanos, así como para alcanzar los objetivos sociales, económicos y de desarrollo;
- b) Mantener o restablecer las poblaciones de especies marinas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes, teniendo en consideración las relaciones entre las especies;
- c) Promover la creación y uso de artes de pesca selectivas y la adopción de prácticas que reduzcan al mínimo las pérdidas de las especies que se desea pescar y las capturas accidentales de otras especies;
- d) Velar por la vigilancia y aplicación eficaces de las disposiciones sobre actividades pesqueras;
- e) Proteger y reponer las especies marinas en peligro;
- f) Conservar los hábitat y otras zonas ecológicamente expuestas;
- g) Promover la investigación científica respecto de los recursos vivos de la alta mar.

17.47 Nada de lo estipulado en el párrafo 17.46 supra restringe el derecho de un Estado o la competencia de una organización internacional, según proceda, para prohibir, limitar o regular la explotación de mamíferos marinos en la alta mar más estrictamente que lo que se dispone en ese párrafo. Los Estados cooperarán con miras a la conservación de los mamíferos marinos y, en el caso de los cetáceos en particular, colaborarán en las organizaciones internacionales apropiadas para su conservación, ordenación y estudio.

17.48 La capacidad de los países en desarrollo para alcanzar los objetivos mencionados depende de sus infraestructuras, que comprenden los medios financieros, científicos y



tecnológicos de que disponen. Debería proporcionarse cooperación financiera, científica y tecnológica a fin de que esos países puedan tomar medidas para alcanzar esos objetivos.

#### Actividades

##### A) Actividades De Gestión

17.49 Los Estados deberían tomar medidas eficaces, entre ellas medidas de cooperación bilateral y multilateral, según proceda, en los planos subregional, regional y mundial, para velar por que la pesca en alta mar se ordene de conformidad con lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En particular, deberían:

- a) Aplicar plenamente estas disposiciones respecto de las poblaciones de especies cuyas áreas de distribución se encuentren dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas (poblaciones compartidas);
- b) Aplicar plenamente esas disposiciones respecto de las especies altamente migratorias;
- c) Negociar, cuando proceda, acuerdos internacionales para la ordenación y conservación eficaces de las poblaciones de especies de pesca;
- d) Definir y determinar unidades de ordenación adecuadas;

17.50 Los Estados deberían convocar, lo antes posible, una conferencia intergubernamental bajo los auspicios de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las actividades pertinentes en los planos subregional, regional y mundial, con vistas a promover la aplicación efectiva de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar sobre las poblaciones compartidas de peces y especies de peces altamente migratorias. La conferencia, que debería basarse, entre otras cosas, en estudios científicos y técnicos de la FAO, debería determinar y evaluar los problemas actuales relacionados con la conservación y la ordenación de esas poblaciones de peces, y estudiar los medios de mejorar la cooperación sobre la pesca entre los Estados, y formular las recomendaciones del caso. La labor y los resultados de la conferencia deberían ser plenamente compatibles con las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en particular con los derechos y obligaciones de los Estados ribereños y los Estados que pescan en la alta mar.

17.51 Los Estados deberían procurar que las actividades pesqueras de los buques que enarbolan su pabellón en la alta mar tengan lugar de manera que las capturas accidentales sean mínimas. 12

17.52 Los Estados deberían tomar medidas eficaces acordes con el derecho internacional para vigilar y controlar las actividades pesqueras de los buques que enarbolan su pabellón en la alta mar para velar por el cumplimiento de las normas de ordenación y conservación pertinentes, entre ellas las de presentación de información plena, detallada, precisa y oportuna sobre capturas y actividades de pesca.





17.53 Los Estados deberían tomar medidas eficaces, acordes con el derecho internacional, para evitar que sus nacionales cambien el pabellón de los buques como medio de eludir el cumplimiento de las normas de conservación y ordenación aplicables relativas a las actividades de pesca en alta mar.

17.54 Los Estados deberían prohibir el uso en la pesca de dinamita y venenos y otras prácticas destructivas comparables.

17.55. Los Estados deberían aplicar plenamente la resolución 46/215 de la Asamblea General, relativa a la pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y de deriva.

17.56 Los Estados deberían tomar medidas para aumentar la disponibilidad de los recursos marinos vivos como alimento humano reduciendo el desperdicio, las pérdidas posteriores a la captura y los desechos, y mejorando las técnicas de elaboración, distribución y transporte.

#### B) Datos E Información

17.57 Los Estados, con el apoyo de las organizaciones internacionales, ya sean, según el caso, subregionales, regionales o mundiales, deberían cooperar para:

- a) Promover el mejoramiento de la reunión de los datos necesarios para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos vivos de la alta mar;
- b) Intercambiar en forma periódica información y datos actualizados adecuados para la evaluación de la pesca;
- c) Crear y compartir instrumentos de análisis y predicción, tales como la evaluación de las poblaciones y los modelos bioeconómicos;
- d) Establecer o ampliar los programas apropiados de vigilancia y evaluación.

#### C) Cooperación Y Coordinación En Los Planos Internacional Y Regional

17.58 Los Estados, mediante la cooperación bilateral y multilateral y en el marco de los órganos de pesca subregionales y regionales del caso, y con el apoyo de otros organismos intergubernamentales internacionales, deberían evaluar los recursos potenciales de la alta mar e inventariar todas las especies (tanto las buscadas para su captura como las no buscadas).

17.59 Los Estados deberían velar, según y cuando proceda, por una coordinación y cooperación adecuada entre los órganos de pesca intergubernamentales subregionales, regionales y mundiales.

17.60 Debería fomentarse la cooperación eficaz dentro de los órganos de pesca subregionales, regionales y mundiales existentes. Cuando no se cuente con ese tipo de organizaciones, los Estados deberían, según proceda, cooperar para establecerlas.



17.61 Cuando proceda, debería alentarse a los Estados que aún no lo hayan hecho a que se hagan miembros de la organización de pesca subregional y/o regional que reglamente la pesca de altura en la que estén interesados.

17.62 Los Estados reconocen:

- a) La responsabilidad de la Comisión Ballenera Internacional en la conservación y ordenación de las poblaciones de ballenas y la reglamentación de la caza de ballenas con arreglo a la Convención Internacional de 1946 para la Reglamentación de la Caza de la Ballena;
- b) La labor del Comité Científico de la Comisión Ballenera Internacional en lo relativo a la realización de estudios sobre las grandes ballenas en particular y sobre otros cetáceos;
- c) La labor de otras organizaciones, como la Comisión Interamericana del Atún Tropical y el Acuerdo sobre los Pequeños Cetáceos del Mar Báltico y el Mar del Norte, en el marco del Convenio de Bonn, para la conservación, la ordenación y el estudio de los cetáceos y otros mamíferos marinos.

17.63 Los Estados deberían cooperar en la conservación, la ordenación y el estudio de los cetáceos.

Medios de ejecución

#### A) Financiación Y Evaluación De Los Costos

17.64 La secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de ejecución de las actividades de este programa ascenderá a unos 12 millones de dólares, que la comunidad internacional suministrará a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las no concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decidan ejecutar.

#### B) Medios Científicos Y Tecnológicos

17.65 Los Estados, con el apoyo de las organizaciones internacionales pertinentes deberían, cuando sea necesario, preparar programas de cooperación en las esferas de la técnica y la investigación para conocer mejor los ciclos vitales y las migraciones de las especies que se encuentran en la alta mar, y para determinar las etapas vitales y las zonas críticas.

17.66 Los Estados, con el apoyo de las organizaciones internacionales, ya sean, según el caso, subregionales, regionales o mundiales, deberían:

- a) Preparar bases de datos sobre las pesquerías y los recursos vivos de la alta mar;
- b) Reunir y cotejar datos sobre el medio marino y datos sobre los recursos vivos de la alta mar, así como sobre las repercusiones de los cambios regionales y mundiales debidos a causas naturales, y a actividades humanas;



c) Cooperar en la coordinación de programas de investigación a fin de proporcionar los conocimientos necesarios para la ordenación de los recursos de la alta mar.

#### C) Desarrollo De Los Recursos Humanos

17.67 El desarrollo de los recursos humanos en el plano nacional debería tener como objetivo el desarrollo y la ordenación de los recursos de la alta mar, así como la capacitación sobre técnicas de pesca de altura y sobre la evaluación de los recursos de la alta mar, el fortalecimiento de los cuadros de personal para abordar la ordenación y la conservación de los recursos de la alta mar y otras cuestiones ambientales conexas, y la capacitación de los observadores e inspectores que hayan de embarcarse en los buques pesqueros.

#### D) Aumento De La Capacidad

17.68 Los Estados, con el apoyo, según proceda, de las organizaciones internacionales, ya sean subregionales, regionales o mundiales, deberían cooperar para desarrollar o mejorar los sistemas y las estructuras institucionales para la vigilancia, el control y la supervisión, así como la infraestructura de investigación para la evaluación de las poblaciones de recursos marinos vivos.

17.69 Será preciso contar con apoyo especial, que incluya la cooperación entre los Estados, para aumentar la capacidad de los países en desarrollo en las esferas de la información y la reunión de datos, los medios científicos y tecnológicos y el desarrollo de los recursos humanos para participar eficazmente en la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos vivos de la alta mar.

D. Aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos marinos vivos sujetos a la jurisdicción nacional

#### Bases Para La Acción

17.70 La pesca marítima produce entre 80 y 90 millones de toneladas al año de peces y moluscos, el 95% de cuyo total procede de aguas sujetas a la jurisdicción nacional. Durante los cuatro decenios últimos, el rendimiento se ha casi quintuplicado. En las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativas a los recursos marinos vivos de la zona económica exclusiva y otras zonas sujetas a la jurisdicción nacional se establecen los derechos y obligaciones de los Estados en cuanto a la conservación y el aprovechamiento de esos recursos.

17.71 Los recursos marinos vivos constituyen una fuente importante de proteínas en muchos países y a menudo su uso tiene gran importancia para las comunidades locales y las poblaciones indígenas. Esos recursos proporcionan alimento y sustento a millones de personas y su aprovechamiento sostenible ofrece posibilidades cada vez mayores para la satisfacción de las necesidades sociales y de nutrición, especialmente en los países en desarrollo. Para hacer

realidad esas posibilidades es necesario mejorar el conocimiento y el inventario de las existencias de las reservas de recursos marinos vivos, especialmente las poblaciones y



especies poco aprovechadas o no aprovechadas, usar tecnologías nuevas, mejorar las instalaciones de manipulación y elaboración para evitar el desperdicio y mejorar la calidad y el adiestramiento del personal capacitado para la ordenación y conservación efectivas de los recursos marinos vivos de la zona económica exclusiva y otras zonas sujetas a la jurisdicción nacional. También se debe hacer hincapié en la ordenación basada en la multiplicidad de especies y en otros enfoques en que se tengan en cuenta las relaciones entre las especies.

17.72 En muchas zonas sujetas a la jurisdicción nacional la pesca encuentra problemas cada vez más graves, entre ellos la sobrepesca local, las incursiones no autorizadas de flotas extranjeras, la degradación de los ecosistemas, la sobrecapitalización y el tamaño excesivo de las flotas, la valorización insuficiente de las capturas, los equipos de pesca poco selectivos, las bases de datos poco fiables y la competencia cada vez mayor entre la pesca artesanal y la pesca en gran escala y entre la pesca y otros tipos de actividades.

17.73 Los problemas no se circunscriben a la pesca. Los arrecifes de coral y otros hábitat marinos y costeros, como manglares y estuarios, se encuentran entre los ecosistemas más variados, integrados y productivos de la Tierra. Suelen desempeñar importantes funciones ecológicas, protegen las costas y constituyen recursos críticos para la alimentación, la energía, el turismo y el desarrollo económico. En muchas partes del mundo, esos sistemas marinos y costeros se encuentran sometidos a presiones o amenazas procedentes de diversas fuentes, tanto humanas como naturales.

## Objetivos

17.74 Los Estados ribereños, especialmente los países en desarrollo y los Estados cuyas economías dependen en gran medida de la explotación de los recursos marinos vivos de su zona económica exclusiva, deberían obtener plenos beneficios económicos del aprovechamiento sostenible de los recursos marinos vivos de su zona económica exclusiva y otras zonas sujetas a la jurisdicción nacional.

17.75 Los Estados se comprometen a conservar y aprovechar en forma sostenible los recursos marinos vivos sujetos a la jurisdicción nacional. Para ello es necesario:

- a) Desarrollar y aumentar el potencial de los recursos marinos vivos para satisfacer las necesidades humanas de nutrición y alcanzar objetivos sociales, económicos y de desarrollo;
- b) Tener en cuenta en los programas de aprovechamiento y ordenación los conocimientos tradicionales y los intereses de las comunidades locales, de quienes se dedican a la pesca artesanal en pequeña escala y de las poblaciones indígenas;
- c) Mantener o restablecer las existencias de especies marinas a niveles que puedan producir el máximo sostenible de capturas que permitan los factores ambientales y económicos pertinentes, teniendo en cuenta las relaciones entre las especies;



d) Fomentar el desarrollo y el uso de artes de pesca selectivos y de prácticas que reduzcan al mínimo el desperdicio en las capturas de las especies que se desee pescar y la captura incidental de otras especies;

e) Proteger y restablecer las especies marinas en peligro;

f) Preservar ecosistemas raros o frágiles y los hábitat y otras zonas ecológicamente sensibles.

17.76 Nada de lo dispuesto en el párrafo 17.74 supra restringe el derecho de los Estados ribereños o la competencia de las organizaciones internacionales, según proceda, para prohibir, limitar o regular la explotación de los mamíferos marinos más estrictamente de lo previsto en dicho párrafo. Los Estados cooperarán con miras a la conservación de los mamíferos marinos y, en el caso de los cetáceos, se ocuparán especialmente de su conservación, ordenación y estudio por medio de las organizaciones internacionales competentes.

17.77 La capacidad de los países en desarrollo para lograr esos objetivos depende de los medios, especialmente financieros, científicos y tecnológicos, de que disponen. Se requiere cooperación financiera, científica y tecnológica adecuada para apoyar las medidas que tomen los países en desarrollo para lograr esos objetivos.

#### Actividades

##### A) Actividades De Gestión

17.78 Los Estados deberían hacer lo necesario para que la conservación y ordenación de los recursos marinos vivos de la zona económica exclusiva y otras zonas sujetas a la jurisdicción nacional se haga con arreglo a las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

17.79 Los Estados, al aplicar las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar deberían prestar atención a los problemas de las poblaciones compartidas y especies altamente migratorias, y, teniendo plenamente en cuenta el objetivo fijado en el párrafo 17.73, el acceso a los excedentes de las capturas permisibles.

17.80 Los Estados ribereños, individualmente o mediante la cooperación bilateral o multilateral y, según proceda, con el apoyo de organizaciones internacionales, ya sean subregionales, regionales o mundiales, deberían, entre otras cosas:

a) Evaluar el potencial de los recursos marinos vivos, especialmente las poblaciones y especies poco aprovechadas o no aprovechadas, mediante la preparación de inventarios, cuando sea necesario para su conservación y aprovechamiento sostenible;

b) Aplicar estrategias para el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos vivos, teniendo presentes las necesidades e intereses especiales de quienes se dedican a la pesca artesanal en pequeña escala, las comunidades locales y las poblaciones indígenas, a fin de satisfacer las necesidades de la nutrición humana y otras necesidades de desarrollo;



- c) Aplicar, sobre todo en los países en desarrollo, mecanismos para el desarrollo de la maricultura, la acuicultura y la pesca en pequeña escala, en aguas profundas y en el océano, en las zonas sujetas a la jurisdicción nacional que según los estudios puedan contener recursos marinos vivos;
- d) Fortalecer sus marcos jurídicos y reglamentarios cuando proceda, especialmente en materia de capacidad de gestión, cumplimiento y vigilancia, a fin de regular las actividades relacionadas con las estrategias mencionadas;
- e) Tomar medidas para aumentar la disponibilidad de recursos marinos vivos para la alimentación humana reduciendo el desperdicio, las pérdidas y los desechos después de la pesca y mejorando las técnicas de elaboración, distribución y transporte;
- f) Desarrollar y promover el uso de técnicas ecológicamente racionales con arreglo a criterios compatibles con el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos vivos, incluida la evaluación de las repercusiones ambientales de las principales prácticas pesqueras nuevas;
- g) Mejorar la productividad y utilización de sus recursos marinos vivos para la alimentación y la generación de ingresos.

17.81 Los Estados ribereños deberían estudiar las posibilidades de ampliar las actividades recreativas y turísticas basadas en los recursos marinos vivos, especialmente para ofrecer nuevas fuentes de ingresos. Esas actividades deberían ser compatibles con las políticas y los planes de conservación y desarrollo sostenible.

17.82 Los Estados ribereños deberían apoyar el carácter sostenible de la pesca artesanal en pequeña escala y para ello deberían, según proceda:

- a) Integrar en la planificación marina y costera el desarrollo de la pesca artesanal en pequeña escala, teniendo presentes los intereses de los pescadores, los trabajadores de explotaciones pesqueras en pequeña escala, las mujeres, las comunidades locales y las poblaciones indígenas, y fomentando la representación de esos grupos cuando proceda;
- b) Reconocer los derechos de los que realizan labores de pesca en pequeña escala y la situación especial de las poblaciones indígenas y las comunidades locales, incluso sus derechos a la utilización y protección de sus hábitat sobre una base sostenible;
- c) Establecer sistemas para la adquisición y preservación de conocimientos tradicionales sobre los recursos vivos y el medio ambiente marinos y promover la incorporación de esos conocimientos en los sistemas de ordenación.

17.83 Los Estados ribereños deberían asegurar que, en la negociación y aplicación de los acuerdos internacionales sobre el desarrollo o la conservación de los recursos marinos vivos

se 16

tengan presentes los intereses de las comunidades locales y las poblaciones indígenas, especialmente su derecho a la subsistencia.





17.84 Los Estados ribereños, con el apoyo, cuando proceda, de organizaciones internacionales, deberían analizar las posibilidades de acuicultura que ofrecen las zonas marinas y las zonas costeras sujetas a la jurisdicción nacional y aplicar salvaguardias adecuadas para la introducción de especies nuevas.

17.85 Los Estados deberían prohibir el uso en la pesca de dinamita y venenos y otras prácticas destructivas comparables.

17.86 Los Estados deberían determinar los ecosistemas marinos con niveles altos de biodiversidad y productividad y otras zonas del hábitat especialmente importantes y establecer las limitaciones necesarias a la utilización de esas zonas mediante, entre otras cosas, la designación de zonas protegidas. Según proceda, debería asignarse prioridad a:

- a) Ecosistemas de arrecifes de coral;
- b) Estuarios;
- c) Tierras pantanosas de zonas templadas y tropicales, entre ellas los manglares;
- d) Lechos de zosteras y algas marinas;
- e) Otras zonas de reproducción y cría.

#### B) Datos E Información

17.87 Los Estados, individualmente o mediante la cooperación bilateral y multilateral y, según proceda, con el apoyo de organizaciones internacionales, ya sean subregionales, regionales, o mundiales, deberían:

- a) Promover el mejoramiento de la reunión y el intercambio de los datos necesarios para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos vivos sujetos a la jurisdicción nacional;
- b) Intercambiar periódicamente los datos y la información actualizada necesaria para la evaluación de las pesquerías;
- c) Preparar y compartir instrumentos analíticos y de pronóstico, tales como modelos bioeconómicos y de evaluación de las poblaciones;
- d) Establecer o ampliar programas pertinentes de vigilancia y evaluación;
- e) Completar o actualizar descripciones sinópticas de hábitat críticos, de recursos marinos vivos y de biodiversidad marina de zonas económicas exclusivas y otras zonas sujetas a la jurisdicción nacional, teniendo en cuenta los cambios producidos en el medio ambiente por causas naturales y por actividades humanas.

#### C) Cooperación Y Coordinación En Los Planos Internacional Y Regional



17.88 Los Estados, mediante cooperación bilateral y multilateral y con el apoyo de las organizaciones competentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, deberían cooperar para:

- a) Desarrollar la cooperación financiera y técnica a fin de aumentar la capacidad de los países en desarrollo para la pesca en pequeña escala y de altura, así como la acuicultura y la maricultura costeras;
- b) Promover la contribución de los recursos marinos vivos a la eliminación de la malnutrición y el logro de la autosuficiencia alimentaria en los países en desarrollo, entre otras cosas, reduciendo al mínimo las pérdidas después de la captura y ordenando los recursos para obtener rendimientos sostenibles garantizados;
- c) Formular criterios convenidos para la utilización de artes y prácticas de pesca cuidadosamente seleccionadas a fin de reducir al mínimo los desechos en la captura de las especies que se desee pescar y la captura incidental de otras especies;
- d) Aumentar la calidad del pescado y el marisco, entre otras medidas mediante sistemas nacionales que la garanticen con objeto de promover el acceso a los mercados, aumentar la confianza de los consumidores y aumentar al máximo el rendimiento económico.

17.89 Cuando, y según proceda, los Estados deberían velar por la coordinación y la cooperación adecuadas en los mares cerrados y semicerrados y entre los órganos intergubernamentales de pesca subregionales, regionales y mundiales.

17.90 Los Estados reconocen:

- a) La responsabilidad de la Comisión Ballenera Internacional en la conservación y ordenación de las poblaciones de ballenas y la reglamentación de la caza de la ballena con arreglo a la Convención internacional para la reglamentación de la caza de la ballena;
- b) La labor del Comité Científico de la Comisión Ballenera Internacional en lo relativo a la preparación de estudios sobre las grandes ballenas en particular y sobre otros cetáceos;
- c) La labor de otras organizaciones, como la Comisión Interamericana del Atún Tropical y el Acuerdo sobre los Pequeños Cetáceos del Mar Báltico y el Mar del Norte en el marco del Convenio de Bonn, para la conservación, la ordenación y el estudio de los cetáceos y otros mamíferos marinos.

17.91 Los Estados deberían cooperar en la conservación, la ordenación y el estudio de los cetáceos.

#### Medios de ejecución

##### A) Financiación Y Evaluación De Los Costos

17.92 La secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de ejecución de las actividades de este programa ascenderá a unos 6.000 millones de dólares, incluidos alrededor de 60 millones de dólares que la comunidad internacional



suministrará a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las no concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decidan ejecutar.

#### B) Medios Científicos Y Tecnológicos

17.93 Los Estados, con el apoyo, según proceda, de las organizaciones intergubernamentales competentes, deberían:

- a) Facilitar la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales, en particular a los países en desarrollo, para desarrollar las pesquerías, la acuicultura y la maricultura;
- b) Prestar especial atención a los mecanismos destinados a transferir la información sobre recursos y mejorar las tecnologías, de pesca y de acuicultura de las comunidades pesqueras en el plano local;
- c) Promover el estudio, la evaluación científica y la utilización de los sistemas tradicionales de ordenación que resulten apropiados;
- d) Considerar la posibilidad de aplicar el Código de prácticas FAO/Consejo Internacional de Exploración del Mar (CIEM) para el estudio de la transferencia y la introducción de organismos marinos y de agua dulce;
- e) Promover la investigación científica sobre zonas marinas de especial importancia para los recursos marinos vivos, por ejemplo las zonas de gran diversidad, endemismo y productividad y las escalas migratorias.

#### C) Desarrollo De Los Recursos Humanos

17.94 Los Estados, individualmente o mediante la cooperación bilateral y multilateral y con el apoyo, según proceda, de las organizaciones internacionales pertinentes, ya sean subregionales, regionales o mundiales, deberían alentar y apoyar a los países en desarrollo, entre otras cosas, a:

- a) Ampliar la educación, formación e investigación multidisciplinarias sobre recursos marinos vivos, en particular en las ciencias sociales y económicas;
- b) Establecer oportunidades de formación a nivel nacional y regional para apoyar las pesquerías artesanales (incluidas las de subsistencia) con objeto de desarrollar el aprovechamiento en pequeña escala de los recursos marinos vivos y fomentar la participación equitativa de las comunidades locales, los trabajadores de la industria pesquera en pequeña escala, las mujeres y las poblaciones indígenas;
- c) Incluir en los programas docentes de todos los niveles temas relativos a la importancia de los recursos marinos vivos.

#### D) Aumento De La Capacidad



17.95 Los Estados ribereños, con el apoyo de los organismos subregionales, regionales y mundiales competentes, deberían:

- a) Desarrollar la capacidad de investigación para la evaluación de los recursos marinos vivos y su vigilancia;
- b) Prestar apoyo a las comunidades pesqueras locales, en particular a aquellas cuya subsistencia depende de la pesca, las poblaciones indígenas y las mujeres mediante, entre otras cosas y cuando proceda, asistencia financiera y técnica para organizar, mantener, intercambiar y mejorar los conocimientos tradicionales sobre los recursos marinos vivos y las técnicas de pesca y mejorar los conocimientos sobre los ecosistemas marinos;
- c) Establecer estrategias de desarrollo sostenibles de la acuicultura, que, entre otras cosas, incluyan la ordenación del medio ambiente en apoyo de las comunidades piscícolas rurales;
- d) Crear y fortalecer, cuando sea necesario, instituciones capaces de aplicar los objetivos y las actividades relativas a la conservación y la ordenación de los recursos marinos vivos.

17.96 Se requerirá especial apoyo, así como cooperación entre los Estados, para aumentar la capacidad de los países en desarrollo en las esferas de los datos y la información, los medios científicos y técnicos y el desarrollo de los recursos humanos para participar de manera eficaz

en la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos vivos sujetos a la jurisdicción nacional.

E. Solución de las principales incertidumbres que se plantean respecto de la ordenación del medio marino y el cambio climáticos

#### Bases Para La Acción

17.97 El medio marino es vulnerable y sensible al cambio climático y a los cambios atmosféricos. El aprovechamiento y el desarrollo racionales de las zonas costeras, de todos los mares y de los recursos marinos, así como la conservación del medio marino, exigen la capacidad de determinar el estado actual de esos sistemas y pronosticar sus condiciones futuras. El alto grado de incertidumbre en la información actual dificulta la ordenación eficaz y limita la capacidad de efectuar pronósticos y evaluar los cambios ambientales. Será necesaria la reunión sistemática de datos sobre parámetros del medio marino a fin de aplicar enfoques de ordenación integrados y prever los efectos del cambio climático mundial y de fenómenos atmosféricos, como el agotamiento del ozono, sobre los recursos marinos vivos y el medio marino. Para determinar la función de los océanos y de todos los mares en los sistemas mundiales y para prever los cambios naturales y provocados por el ser humano en los medios marino y costero, es preciso reestructurar y reforzar considerablemente los mecanismos de reunión, síntesis y difusión de la información derivada de las actividades de investigación y de observación sistemática.

17.98 Existen muchas incertidumbres acerca del cambio climático y, en particular, de la elevación del nivel del mar. Aumentos de poca importancia en dicho nivel pueden causar



daños considerables a las islas pequeñas y las costas bajas. Las estrategias de respuesta a estos fenómenos deben basarse en datos adecuados. Hace falta un compromiso de cooperar a largo plazo en las investigaciones con el objeto de proporcionar los datos necesarios para los modelos climáticos mundiales y para atenuar las incertidumbres. Entretanto, habría que tomar medidas de prevención para disminuir los riesgos y efectos de esos fenómenos, sobre todo en las islas pequeñas, las zonas bajas y las zonas costeras del mundo.

17.99 Se ha informado sobre un aumento de la radiación ultravioleta derivado del agotamiento del ozono en algunas zonas del mundo. Se requiere una evaluación de esos efectos sobre el medio marino para disminuir las incertidumbres y ofrecer una base para la acción.

#### Objetivos

17.100 Los Estados, de conformidad con las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativas a la investigación científica marina se comprometen a mejorar la comprensión del medio marino y de su función en los procesos mundiales. Para ello es necesario:

- a) Fomentar las investigaciones científicas en el medio marino y su observación sistemática dentro de los límites de la jurisdicción nacional y en la alta mar, teniendo en cuenta las interacciones con fenómenos atmosféricos, como el agotamiento del ozono;
- b) Promover el intercambio de los datos y la información obtenidos mediante la investigación científica y la observación sistemática, así como mediante conocimientos ecológicos tradicionales, y ponerlos a disposición de los encargados de la formulación de políticas y el público, en el plano nacional;
- c) Cooperar con miras a elaborar procedimientos uniformes intercalibrados y técnicas de medición, y montar instalaciones de almacenamiento y gestión de datos para la investigación científica y la observación sistemática del medio marino.

#### Actividades

##### A) Actividades De Gestión

17.101 Los Estados deberían examinar, entre otras cosas, la posibilidad de:

- a) Coordinar los programas nacionales y regionales de observación de los fenómenos que se produzcan en zonas costeras y cercanas a las costas y se relacionen con el cambio climático, así como los programas sobre parámetros de investigaciones indispensables para la ordenación de los mares y las zonas costeras de todas las regiones;
- b) Proporcionar pronósticos mejorados de las condiciones marinas para la seguridad de los habitantes de las zonas costeras y para la eficiencia de las operaciones marítimas;



c) Cooperar con miras a tomar medidas especiales para hacer frente y adaptarse al posible cambio climático y a la posible elevación del nivel del mar, incluida la elaboración de metodologías mundialmente aceptables para la evaluación de la vulnerabilidad de las costas, la elaboración de modelos y las estrategias de respuesta, en particular respecto de zonas prioritarias como las islas pequeñas, las zonas bajas y las zonas costeras más vulnerables;

d) Determinar los programas en marcha y los programas proyectados de observación sistemática del medio marino, con miras a integrar actividades y establecer prioridades para la eliminación de las principales incertidumbres acerca de los océanos y todos los mares;

e) Ejecutar un programa de investigación con el objeto de determinar los efectos en la biología marina de los mayores niveles de rayos ultravioleta ocasionados por el agotamiento de la capa de ozono estratosférico y de evaluar los posibles efectos.

17.102 Reconociendo el papel importante que cumplen los océanos y todos los mares en la atenuación del posible cambio climático, la COI y otros órganos competentes de las Naciones Unidas, con el apoyo de los países que posean recursos y conocimientos, deberían llevar a cabo análisis, evaluaciones y la observación sistemática del papel de los océanos como sumidero de carbono.

## B) Datos E Información

17.103 Los Estados deberían examinar, entre otras cosas, la posibilidad de:

a) Incrementar la cooperación internacional, sobre todo con miras a fortalecer la capacidad científica y tecnológica nacional para el análisis, la evaluación y el pronóstico del cambio climático y los cambios ambientales en el plano mundial;

b) Apoyar la función que desempeña la COI, en colaboración con la OMM, el PNUMA y otras organizaciones internacionales, en la reunión, el análisis y la distribución de datos e información respecto de los océanos y todos los mares, y también, según proceda y por medio del Sistema Mundial de Observación de los Océanos propuesto, prestar especial atención a la necesidad de que la COI elabore plenamente la estrategia para prestar asistencia técnica y capacitación a los países en desarrollo por medio de su Programa de Asistencia Mutua, Enseñanza y Capacitación;

c) Crear bases nacionales de información multisectorial que incluyan los resultados de los programas de investigación y de observación sistemática;

d) Conectar esas bases de datos con los servicios y mecanismos existentes de datos e información, como la Vigilancia Meteorológica Mundial y la Vigilancia Mundial.

e) Cooperar con miras al intercambio de datos e información y su almacenamiento y archivo, por conducto de los centros mundiales y regionales de datos;





f) Cooperar para conseguir la participación plena, en particular de los países en desarrollo, en todo plan internacional patrocinado por los órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para la reunión, el análisis y la utilización de datos e información.

#### C) Cooperación Y Coordinación En Los Planos Internacional Y Regional

17.104 Los Estados deberían examinar, de forma bilateral y multilateral y en cooperación, según proceda, con las organizaciones internacionales, ya sean subregionales, regionales, interregionales o mundiales, la posibilidad de:

a) Ofrecer cooperación técnica para el desarrollo de la capacidad de los Estados ribereños e insulares en materia de investigación y de observación sistemática del medio marino y para la utilización de sus resultados;

b) Reforzar las instituciones nacionales existentes y establecer los mecanismos internacionales necesarios de análisis y pronóstico a fin de preparar e intercambiar análisis y pronósticos oceanográficos regionales y mundiales y, en lo posible, de brindar facilidades para la investigación y la capacitación internacionales en los planos nacional, subregional y regional.

17.105 En reconocimiento del valor de la Antártida como zona para la realización de investigaciones científicas, particularmente las indispensables para la comprensión del medio ambiente mundial, los Estados que realicen tales actividades de investigación en la Antártida deberían, como se prevé en el Artículo III del Tratado Antártico:

a) Seguir velando por que los datos y la información resultantes de dichas investigaciones estén a la libre disposición de la comunidad internacional;

b) Seguir mejorando el acceso de la comunidad científica internacional y de los organismos especializados de las Naciones Unidas a esos datos e información, así como fomentando la organización de seminarios y simposios periódicos.

17.106 Los Estados deberían fortalecer la coordinación interinstitucional de alto nivel en los planos subregional, regional y mundial, según proceda, y examinar mecanismos para desarrollar e integrar redes de observación sistemática. Esa actividad abarcaría:

a) El examen de las bases de datos regionales y mundiales existentes;

b) Mecanismos para elaborar técnicas comparables y compatibles, validar metodologías y mediciones, organizar análisis científicos periódicos, definir opciones para medidas correctivas, acordar modelos de presentación y almacenamiento y comunicar la información reunida a los posibles usuarios;

c) La observación sistemática de los hábitat costeros y de los cambios del nivel del mar, inventarios de las fuentes de contaminación del mar y análisis de las estadísticas de pesca;

d) La organización de evaluaciones periódicas del estado y las tendencias de los océanos, de todos los mares y de las zonas costeras.



17.107 Mediante la cooperación internacional de las organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas se debería ayudar a los países a elaborar programas regionales adecuados de observación sistemática a largo plazo e integrarlos de forma coordinada en los Programas de Mares Regionales para poner en práctica, cuando proceda, sistemas subregionales, regionales y mundiales de observación, conforme al principio del intercambio de datos. Uno de los objetivos debería ser el de prever los efectos de las situaciones de emergencia climática sobre la infraestructura física y socioeconómica actual en las zonas costeras.

17.108 Sobre la base de los resultados de las investigaciones acerca de los efectos que el aumento de la radiación ultravioleta que llega a la superficie de la Tierra tiene en la salud humana, la agricultura y el medio marino, los Estados y las organizaciones internacionales deberían considerar la posibilidad de tomar medidas correctivas apropiadas.

#### Medios De Ejecución

##### A) Financiación Y Evaluación De Los Costos

17.109 La secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de ejecución de las actividades de este programa ascenderá a unos 750 millones de dólares, incluidos alrededor de 480 millones de dólares que la comunidad internacional suministrará a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las no concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decidan ejecutar.

17.110 Los países desarrollados deberían financiar el desarrollo y la aplicación ulteriores del Sistema Mundial de Observación de los Océanos.

##### B) Medios Científicos Y Tecnológicos

17.111 A fin de eliminar las principales incertidumbres mediante observaciones e investigaciones sistemáticas de las zonas costeras y del medio marino, los Estados ribereños deberían cooperar en el desarrollo de procedimientos que permitieran un análisis comparable de los datos y aseguraran su validez. También deberían cooperar en el plano regional y subregional, en lo posible por conducto de los programas existentes, compartir infraestructuras y equipo caro y avanzado, elaborar procedimientos para garantizar la calidad y desarrollar conjuntamente los recursos humanos. Se debería prestar una atención especial a la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos y a los medios para ayudar a los Estados, en particular a los países en desarrollo, a desarrollar su capacidad endógena.

17.112 Las organizaciones internacionales deberían apoyar, cuando se les solicite, a los Estados ribereños en la ejecución de proyectos de investigación sobre los efectos del aumento de la radiación ultravioleta.

##### C) Desarrollo De Los Recursos Humanos



17.113 Los Estados, individualmente o mediante la cooperación bilateral y multilateral, y con el apoyo, según convenga, de organizaciones internacionales, subregionales, regionales y mundiales, deberían preparar y ejecutar programas globales, sobre todo en los países en desarrollo, a fin de adoptar un enfoque amplio y coherente para satisfacer sus necesidades básicas de recursos humanos en las ciencias marinas.

#### D) Aumento De La Capacidad

17.114 Los Estados deberían reforzar o crear, cuando sea necesario, comisiones oceanográficas científicas y tecnológicas en el plano nacional u órganos equivalentes para desarrollar, apoyar y coordinar las actividades de las ciencias marinas y trabajar en estrecha relación con las organizaciones internacionales.

17.115 Los Estados deberían utilizar, cuando proceda, los mecanismos subregionales y regionales existentes para desarrollar los conocimientos sobre el medio marino, intercambiar información, organizar observaciones y evaluaciones sistemáticas y utilizar de la manera más eficaz los servicios de científicos, instalaciones y equipo. También deberían cooperar en la promoción de la capacidad endógena de investigación de los países en desarrollo.

#### F. Fortalecimiento de la cooperación internacional y de la cooperación y la coordinación regionales

##### Bases Para La Acción

17.116 Se reconoce que el papel de la cooperación internacional es apoyar y complementar las actividades nacionales. La ejecución de las estrategias y actividades de las áreas de programas relativas a las zonas marinas y las zonas costeras y a los mares requiere disposiciones institucionales eficaces en los planos nacional, subregional, regional y mundial, según proceda. Hay numerosas instituciones nacionales e internacionales, así como instituciones regionales, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, que tienen competencia en asuntos marinos y es preciso mejorar la coordinación y fortalecer las relaciones entre ellas. También es importante que se procure aplicar un criterio integrado y multisectorial respecto de los asuntos marinos en todos los planos.

##### Objetivos

17.117 Los Estados se comprometen, de conformidad con sus políticas, prioridades y recursos, a promover las disposiciones institucionales necesarias para apoyar la ejecución de las áreas de programas del presente capítulo. A estos efectos, es necesario, según proceda:

a) Integrar las actividades sectoriales pertinentes relativas al medio ambiente y el desarrollo en las zonas marinas y las zonas costeras en los planos nacional, subregional, regional y mundial, según proceda;

b) Promover el intercambio de información eficaz y, cuando corresponda, conexiones institucionales entre las entidades bilaterales, multilaterales nacionales, subregionales,



regionales e interregionales que se ocupan del medio ambiente y el desarrollo en las zonas marinas y las zonas costeras;

c) Promover en el sistema de las Naciones Unidas la realización de exámenes y análisis intergubernamentales periódicos de cuestiones del medio ambiente y el desarrollo relacionadas con las zonas marinas y las zonas costeras;

d) Promover el funcionamiento eficaz de los mecanismos de coordinación de los componentes del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones del medio ambiente y el desarrollo en las zonas marinas y las zonas costeras, así como el establecimiento de vínculos con los órganos internacionales de desarrollo pertinentes.

#### Actividades

##### A) Actividades De Gestión

##### En el plano mundial

17.118 La Asamblea General debería disponer lo necesario para que se examinaran en forma periódica, dentro del sistema de las Naciones Unidas y en el plano intergubernamental, cuestiones marinas y costeras en general, incluidas cuestiones del medio ambiente y el desarrollo, y debería pedir al Secretario General y a los jefes ejecutivos de los organismos y organizaciones de las Naciones Unidas que:

a) Refuercen la coordinación y establezcan mejores arreglos entre las organizaciones de las Naciones Unidas, incluidos sus componentes subregionales y regionales, que tienen funciones importantes en materia de cuestiones marinas y costeras;

b) Refuercen la coordinación entre esas organizaciones y otras organizaciones, instituciones y organismos especializados de las Naciones Unidas que se ocupan del desarrollo, el comercio y otras cuestiones económicas conexas, según proceda;

c) Mejoren la representación de los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan del medio marino en las actividades de coordinación realizadas en todo el sistema de las Naciones Unidas;

d) Promuevan, cuando proceda, una mayor colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas y los programas subregionales y regionales de asuntos costeros y marinos;

e) Elaboren un sistema centralizado que proporcione información sobre la legislación y asesoramiento sobre la aplicación de los acuerdos jurídicos relativos a cuestiones del medio marino y el desarrollo.

17.119 Los Estados reconocen que las políticas ambientales deben ocuparse de las causas fundamentales del deterioro del medio ambiente y evitar así que las medidas ambientales den lugar a innecesarias restricciones al comercio. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir medios de discriminación arbitraria o injustificable ni



restricciones disimuladas al comercio internacional. Se debería evitar la adopción de medidas unilaterales para hacer frente a exigencias ambientales fuera de la jurisdicción del país importador. En lo posible, las medidas ambientales dirigidas a problemas ambientales internacionales deberían basarse en un consenso internacional. Las medidas internas destinadas a lograr determinados objetivos ambientales pueden requerir medidas comerciales que las hagan efectivas. Si se considerase necesario adoptar medidas de política comercial para el cumplimiento de políticas ambientales, deberían aplicarse ciertos principios y normas. Como ejemplos cabe mencionar, entre otras cosas, el principio de la no discriminación, el principio de que la medida comercial elegida sea la menos restrictiva posible que se requiera para el logro de los objetivos, la obligación de velar por que haya transparencia en la aplicación de las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente y de suministrar una notificación adecuada de los reglamentos nacionales, y la necesidad de prestar consideración a las condiciones y necesidades de desarrollo especiales de los países en desarrollo que se orientan hacia el logro de objetivos ambientales internacionalmente convenidos.

En Los Planos Subregional Y Regional

17.120 Los Estados deberían considerar, según proceda, la posibilidad de:

- a) Fortalecer, y ampliar cuando sea necesario, la cooperación regional intergubernamental, los Programas de Mares Regionales del PNUMA, las organizaciones regionales y subregionales de pesca y las comisiones regionales;
- b) Establecer, cuando proceda, la coordinación entre las organizaciones de las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales competentes en los planos subregional y regional, y considerar la posibilidad de coordinar la asignación de su personal;
- c) Organizar consultas periódicas dentro de la región;
- d) Facilitar a los centros y redes subregionales y regionales, como los centros regionales de tecnología marina, el acceso a los conocimientos y la tecnología y su utilización por conducto de los órganos nacionales competentes.

B) Datos E Información

17.121 Los Estados deberían, cuando proceda:

- a) Promover el intercambio de información sobre cuestiones marinas y costeras;
- b) Reforzar la capacidad de las organizaciones internacionales para tratar la información y prestar apoyo al desarrollo de sistemas nacionales, subregionales y regionales de datos e información, cuando proceda. Podrían incluirse también las redes que vinculan a países con problemas ambientales comparables;
- c) Seguir desarrollando los mecanismos internacionales existentes como la Vigilancia Mundial y el Grupo de Expertos sobre los Aspectos Científicos de la Contaminación del Mar.



## Medios De Ejecución

### A) Financiación Y Evaluación De Los Costos

17.122 La secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de ejecución de las actividades de este programa ascenderá a unos 50 millones de dólares, que la comunidad internacional suministrará a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las no concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decida ejecutar.

### B) Medios Científicos Y Tecnológicos, Desarrollo De Los Recursos Humanos Y Aumento De La Capacidad

17.123 Los medios de ejecución indicados en las secciones sobre medios científicos y tecnológicos, desarrollo de los recursos humanos y aumento de la capacidad de las demás áreas de programas relativas a asuntos marinos y costeros se aplican también enteramente a esta área de programas. Además, los Estados deberían, mediante la cooperación internacional, elaborar un programa completo para atender a las necesidades básicas de recursos humanos en las ciencias marinas en todos los planos.

### G. Desarrollo sostenible de las islas pequeñas

#### Bases Para La Acción

17.123 Los pequeños Estados insulares en desarrollo, al igual que las islas que albergan a pequeñas comunidades, constituyen un caso especial tanto para el medio ambiente como para el desarrollo. Tienden a ser ecológicamente frágiles y vulnerables. Su pequeño tamaño, la limitación de sus recursos, su dispersión geográfica y su aislamiento de los mercados los colocan en situación de desventaja económica y les impiden obtener economías de escala. Para los pequeños Estados insulares en desarrollo, el medio oceánico y costero reviste importancia estratégica y constituye un valioso recurso para el desarrollo.

17.124 Su aislamiento geográfico hace que tengan un número relativamente grande de especies singulares de flora y fauna, por lo que poseen una proporción muy alta de la biodiversidad mundial. Asimismo tienen culturas ricas y diversas adaptadas especialmente al medio insular y conocen la ordenación racional de los recursos insulares.

17.125 Los pequeños Estados insulares en desarrollo tienen toda la problemática y las exigencias ambientales de las zonas costeras concentrados en una superficie terrestre limitada. Se los considera sumamente vulnerables al calentamiento de la Tierra y a la elevación del nivel del mar, lo que hace que algunas islas de poca altitud corran el peligro cada vez mayor de perder todo su territorio nacional. Asimismo, la mayoría de las islas tropicales están ahora experimentando los efectos más inmediatos del aumento de la frecuencia de los ciclones,





tormentas y huracanes debido a los cambios climáticos. Esto está ocasionando grandes trastornos a su desarrollo socioeconómico.

17.126 Habida cuenta de que las opciones para el desarrollo de las islas pequeñas son limitadas, la planificación y la puesta en práctica de medidas para un desarrollo sostenible

tropieza con problemas especiales. Sin la cooperación y la asistencia de la comunidad internacional, los pequeños Estados insulares en desarrollo difícilmente podrán superar tales problemas.

#### Objetivos

17.127 Los Estados se comprometen a hacer frente a los problemas del desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Para ello es necesario:

a) Aprobar y aplicar planes y programas para apoyar el desarrollo sostenible y la utilización de sus recursos marinos y costeros, en particular para satisfacer las necesidades humanas esenciales, mantener la biodiversidad y mejorar la calidad de la vida de los pueblos insulares;

b) Adoptar medidas que permitan a los pequeños Estados insulares en desarrollo hacer frente a los cambios ambientales de manera eficaz, creadora y sostenible, atenuar sus repercusiones y reducir las amenazas a los recursos marinos y costeros.

#### Actividades

##### A) Actividades De Gestión

17.128 Los pequeños Estados insulares en desarrollo, con la asistencia pertinente de la comunidad internacional y sobre la base de la labor de las organizaciones nacionales e internacionales, deberían tomar las medidas siguientes:

a) Estudiar las características ambientales y de desarrollo especiales de las islas pequeñas y preparar su perfil ambiental y el inventario de sus recursos naturales, sus hábitat marinos críticos y su biodiversidad;

b) Desarrollar las técnicas para determinar y vigilar la capacidad de sustentación de las islas pequeñas partiendo de distintas hipótesis de desarrollo y limitaciones de recursos;

c) Preparar planes a medio y largo plazo para el desarrollo sostenible que destaquen la utilización múltiple de los recursos, integren las consideraciones ambientales en la planificación y las políticas económicas y sectoriales, definan las medidas encaminadas a mantener la diversidad cultural y

biológica, y conserven las especies en peligro y los hábitat marinos críticos;

d) Adaptar las técnicas de ordenación de las zonas costeras, tales como la planificación, los emplazamientos y las evaluaciones de los efectos en el medio ambiente, utilizando Sistemas de Información Geográfica adecuados a las características especiales de las islas



pequeñas, teniendo en cuenta los valores tradicionales y culturales de las poblaciones indígenas de los países insulares;

e) Examinar las disposiciones institucionales existentes y adoptar y poner en práctica las reformas institucionales pertinentes que sean esenciales para la eficaz aplicación de los planes de desarrollo sostenible, teniendo en cuenta la coordinación intersectorial y la participación comunitaria en el proceso de planificación;

f) Ejecutar planes de desarrollo sostenible que incluyan el examen y la modificación de las políticas y prácticas actuales que no sean sostenibles;

g) Con sentido de la precaución y la anticipación, formular y poner en práctica estrategias de respuesta racionales para hacer frente a los efectos ambientales, sociales y económicos del cambio climático y la elevación del nivel del mar, y preparar planes adecuados para esas eventualidades;

h) Fomentar la utilización de tecnologías ecológicamente racionales para el desarrollo sostenible en los pequeños Estados insulares en desarrollo y determinar las tecnologías que se deban excluir a causa de la amenaza que representan para los ecosistemas insulares esenciales.

#### B) Datos E Información

17.129 Se debería reunir y evaluar más información sobre las características geográficas, ambientales, culturales y socioeconómicas de las islas para coadyuvar al proceso de planificación. Se deberían ampliar las bases de datos y se deberían desarrollar sistemas de información geográfica y adaptarlos a las características especiales de las islas.

#### C) Cooperación Y Coordinación En Los Planos Internacional Y Regional

17.130 Los pequeños Estados insulares en desarrollo, con la asistencia pertinente de las organizaciones internacionales, ya sean subregionales, regionales o mundiales, deberían desarrollar y fortalecer la cooperación y el intercambio de información interinsular, regional e interregional, que incluya la celebración de reuniones periódicas regionales y mundiales sobre el desarrollo sostenible de dichos Estados, como la primera conferencia mundial sobre el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, que habrá de celebrarse en 1993.

17.131 Las organizaciones internacionales, ya sean subregionales, regionales o mundiales, deben reconocer las necesidades especiales de desarrollo de los pequeños Estados insulares en desarrollo y otorgar la prioridad adecuada a la prestación de asistencia, especialmente respecto de la elaboración y aplicación de planes de desarrollo sostenible.

#### Medios de ejecución

#### A) Financiación Y Evaluación De Los Costos



17.132 La secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de ejecución de las actividades de este programa ascenderá a unos 130 millones de dólares, incluidos alrededor de 50 millones de dólares que la comunidad internacional suministrará a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las no concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decidan ejecutar.

#### B) Medios Científicos Y Tecnológicos

17.133 Se deberían establecer o fortalecer, según proceda, centros regionales para el desarrollo y la difusión de información científica y el asesoramiento sobre los medios técnicos y las tecnologías adecuadas para los pequeños Estados insulares en desarrollo, especialmente en relación con la ordenación de la zona costera, la zona económica exclusiva y los recursos marinos.

#### C) Desarrollo De Los Recursos Humanos

17.134 Como las poblaciones de los pequeños Estados insulares en desarrollo no pueden mantener todas las especializaciones necesarias, la capacitación para la ordenación y el desarrollo integrados de las zonas costeras debería orientarse a formar gerentes, científicos, ingenieros y planificadores del litoral que puedan integrar los múltiples factores que han de tenerse en cuenta en la ordenación integrada de las zonas costeras. Se debería preparar a los usuarios de recursos para ejercer funciones tanto de gestión como de protección, para aplicar el principio de que quien contamina paga y para apoyar la capacitación de su personal. Se deberían modificar los sistemas de enseñanza para atender a esas necesidades y se deberían elaborar programas especiales de capacitación en materia de ordenación y desarrollo

integrados de las islas. Se debería integrar la planificación local en los programas de estudio a todos los niveles y se deberían llevar a cabo campañas de sensibilización del público con ayuda de organizaciones no gubernamentales y de las poblaciones indígenas de las zonas costeras.

#### D) Aumento De La Capacidad

17.135 La capacidad total de los pequeños Estados insulares en desarrollo siempre será limitada. Por consiguiente, hay que reestructurar la capacidad existente a fin de satisfacer eficientemente las necesidades inmediatas de un desarrollo sostenible y de una ordenación integrada. Al mismo tiempo, la asistencia pertinente y apropiada de la comunidad internacional habrá de encaminarse a reforzar toda la gama de los recursos humanos que se precisan continuamente para ejecutar los planes de desarrollo sostenible.

17.136 Se deberían aplicar las nuevas técnicas que pueden hacer aumentar el rendimiento y la gama de capacidades de los limitados recursos humanos existentes a fin de elevar la capacidad de las poblaciones muy pequeñas para satisfacer sus necesidades. Se deberían



fomentar el desarrollo y la aplicación de los conocimientos tradicionales a fin de mejorar la capacidad de los países para lograr un desarrollo sostenible.

## **SECCIÓN II: Conservación y gestión de los recursos**

### **Capítulo 18. Los recursos de agua dulce**

#### **INTRODUCCION**

18.1. Los recursos de agua dulce son un componente esencial de la hidrosfera de la Tierra y parte indispensable de todos los ecosistemas terrestres. El medio de agua dulce se caracteriza por el ciclo hidrológico, que incluye las inundaciones y sequías, cuyas consecuencias se han vuelto en algunas regiones más extremas y dramáticas durante los últimos años. El cambio climático mundial y la contaminación atmosférica podrían también tener consecuencias para los recursos de agua dulce y su disponibilidad y, con la elevación del nivel del mar, poner en peligro las zonas costeras bajas y los ecosistemas de las islas pequeñas.

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

18.3. La escasez generalizada de recursos de agua dulce, su destrucción gradual y su creciente contaminación, así como la implantación progresiva de actividades incompatibles en muchas regiones del mundo, exigen una planificación y una ordenación integradas de los recursos hídricos. Esa integración ha de abarcar todos los tipos de masas interrelacionadas de agua dulce, tanto las aguas superficiales como las subterráneas, y ha de tener debidamente en cuenta los aspectos de la cantidad y calidad del agua. Debe reconocerse el carácter multisectorial del aprovechamiento de los recursos hídricos en el contexto del desarrollo socioeconómico, así como la utilización de esos recursos para fines múltiples como el abastecimiento de agua y el saneamiento, la agricultura, la industria, el desarrollo urbano, la generación de energía hidroeléctrica, la pesca en aguas interiores, el transporte, las actividades recreativas, la ordenación de las tierras bajas y las planicies y otras actividades. Los sistemas racionales de utilización del agua para el aprovechamiento de las fuentes de

suministro de agua, sean de superficie, subterráneas u otras posibles, deben estar apoyados por medidas concomitantes encaminadas a conservar el agua y reducir al mínimo el derroche. Sin embargo, cuando sea necesario, habrá de darse prioridad a las medidas de prevención y control de las inundaciones, así como al control de la sedimentación.



18.4. Los recursos de aguas transfronterizos y su utilización revisten gran importancia para los Estados ribereños. A ese respecto, puede ser conveniente la cooperación entre esos Estados de conformidad con los acuerdos existentes u otros mecanismos pertinentes, teniendo en cuenta los intereses de todos los Estados ribereños interesados.

18.5. Para el sector de los recursos de agua dulce se proponen las siguientes áreas de programas:

- (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.

## AREAS DE PROGRAMAS

### A. ORDENAMIENTO Y APROVECHAMIENTO INTEGRADOS DE LOS RECURSOS HIDRICOS

#### Bases para la acción

18.6. Generalmente no se aprecia la medida en que el aprovechamiento de los recursos hídricos contribuye a la productividad económica y el bienestar social, aunque todas las actividades sociales y económicas descansan en grado sumo sobre el suministro y la calidad del agua potable. Con el aumento de la población y de las actividades económicas, muchos países están llegando con rapidez a una situación en que el agua escasea o en que su desarrollo económico se ve obstaculizado. El rápido crecimiento de la demanda de agua se debe en un 70% a 80% al riego agrícola, algo menos de un 20% a la industria y solo un 6% al consumo doméstico. Una ordenación global del agua dulce en cuanto recurso limitado y vulnerable, y la integración de planes y programas hídricos sectoriales dentro del marco de la política económica y social nacional son medidas que revisten la máxima importancia entre las que se adopten en el decenio de 1990 y con posterioridad. Sin embargo, la fragmentación de las responsabilidades relativas al desarrollo de los recursos hídricos entre diversos organismos sectoriales esta constituyendo un obstáculo aun mayor de lo que se pensaba para promover una ordenación integrada de dichos recursos. Se requieren mecanismos eficaces de ejecución y coordinación.

#### Objetivos

18.7. El objetivo global es satisfacer las necesidades de agua dulce de todos los países para su desarrollo sostenible.



18.8. La ordenación integrada de los recursos hídricos se basa en la percepción de que el agua es parte integrante del ecosistema, un recurso natural y un bien social y bien económico cuya cantidad y calidad determinan la naturaleza de su utilización. Con tal fin, hay que proteger esos recursos, teniendo en cuenta el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos y el carácter perenne del recurso con miras a satisfacer y conciliar las necesidades de agua en las actividades humanas. En el aprovechamiento y el uso de los recursos hídricos ha de darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la protección de los ecosistemas. Sin embargo, una vez satisfechas esas necesidades los usuarios del agua tienen que pagar unas tarifas adecuadas.

18.9. La ordenación integrada de los recursos hídricos, incluida la integración de los aspectos relativos a las tierras y a las aguas, tendría que hacerse a nivel de cuenca o subcuenca de captación. Deberían perseguirse cuatro objetivos principales, a saber:

- (a) Promover un enfoque dinámico, interactivo, iterativo y multisectorial de la ordenación de los recursos hídricos, incluidas la protección y la determinación de posibles fuentes de abastecimiento de agua dulce, que abarque consideraciones tecnológicas, económicas, ambientales y sanitarias.
- (b) Planificar la utilización, protección, conservación y ordenación sostenibles y racionales de los recursos hídricos con arreglo a las necesidades y prioridades de la colectividad dentro del marco de la política de desarrollo económico nacional.
- (c) Elaborar, aplicar y evaluar proyectos y programas que sean tanto económicamente eficientes como socialmente adecuados dentro de unas estrategias definidas con claridad y basadas en un enfoque de plena participación pública, incluida la de la mujer, la juventud, las poblaciones indígenas y las comunidades locales en las medidas y decisiones sobre la ordenación del agua.
- (d) Determinar y fortalecer o implantar, según sea necesario, en particular en los países en desarrollo, los mecanismos institucionales, jurídicos y financieros adecuados para lograr que la política sobre los recursos hídricos y su ejecución sean un catalizador del progreso social y el crecimiento económico sostenibles.

18.10. Cuando se trate de recursos hídricos transfronterizos, será necesario que los Estados ribereños formulen estrategias relativas a esos recursos, preparen programas de acción para su utilización y tengan en cuenta, cuando proceda, la armonización de esas estrategias y programas de acción.

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

(a) Para el año 2000:

- (i) Haber elaborado e iniciado programas de acción nacionales con costos y metas determinados, y haber establecido las estructuras institucionales y los instrumentos jurídicos apropiados.





(ii) Haber establecido programas eficaces de aprovechamiento del agua para lograr sistemas sostenibles de aprovechamiento de los recursos.

(b) Para el año 2025:

(i) Haber alcanzado las metas subsectoriales de todas las áreas de programas sobre el agua dulce.

Se entiende que el logro de los objetivos cuantificados en los incisos i) y ii) supra dependerá de los recursos financieros nuevos y adicionales que se facilitar a los países en desarrollo de conformidad con las disposiciones pertinentes de la resolución 44/228 de la Asamblea General.

#### Actividades

18.12. Todos los Estados, según la capacidad y los recursos de que dispongan, y mediante la cooperación bilateral o multilateral, incluidas, según proceda, las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes, podrían ejecutar las siguientes actividades para mejorar la ordenación integrada de los recursos hídricos:

(a) Formular planes de acción y programas de inversión nacionales con costos calculados y metas fijadas.

(b) Integrar medidas de protección y conservación de posibles fuentes de abastecimiento de agua dulce, entre ellas la clasificación de los recursos correspondientes, con una planificación de los usos de la tierra, la utilización de los bosques, la protección de las laderas de la montañas y las márgenes de los ríos y otras actividades pertinentes de aprovechamiento y conservación.

(c) Desarrollar bases de datos interactivos, modelos para previsiones, modelos de planificación económica y métodos de ordenación y planificación de los recursos hídricos, entre ellos métodos de evaluación del impacto ambiental.

(d) Optimizar la asignación de los recursos hídricos dentro de las limitaciones físicas y socioeconómicas.

(e) Aplicar las decisiones relativas a la asignación de recursos mediante gestión de la demanda, mecanismos de fijación de precios y medidas de reglamentación.

(f) Luchar contra las inundaciones y las sequías, mediante, entre otras cosas, el análisis de riesgos y la evaluación de las consecuencias sociales y ambientales.

(g) Promover planes de utilización racional del agua mediante una mayor conciencia pública, programas de educación y la imposición de tarifas de consumo y otros instrumentos económicos.

(h) Movilizar los recursos hídricos, sobre todo en las zonas áridas y semiáridas.



- (i) Fomentar la cooperación internacional en la investigación científica sobre los recursos de agua dulce.
  - (j) Desarrollar fuentes nuevas y alternativas de suministro de agua tales como la desalación del agua de mar, la reposición artificial de aguas subterráneas, la utilización de agua de escasa calidad, el aprovechamiento de aguas residuales y el reciclaje del agua.
  - (k) Integrar la ordenación de la cantidad y calidad de los recursos hídricos, incluidas las aguas superficiales y subterráneas.
  - (l) Promover la conservación del agua mediante mejores y más eficaces planes de aprovechamiento y de reducción al mínimo del derroche con participación de todos los usuarios, con el desarrollo, entre otros aspectos, de mecanismos para ahorrar agua.
  - (m) Apoyar a los grupos de usuarios de agua a fin de optimizar la ordenación de los recursos hídricos locales.
  - (n) Arbitrar técnicas de participación del público y aplicarlas en la adopción de decisiones, en particular fortaleciendo el papel de la mujer en la planificación y ordenación de los recursos hídricos.
  - (o) Desarrollar y reforzar, según proceda, la cooperación, incluidos los mecanismos cuando proceda, a todos los niveles pertinentes, a saber:
    - (i) En el más bajo nivel pertinente, delegando la ordenación de los recursos hídricos, en general, en ese nivel, de acuerdo con la legislación nacional, incluida la descentralización de los servicios gubernamentales, que pasarían a depender de las autoridades locales, las empresas privadas y las comunidades.
    - (ii) En el plano nacional, mediante una planificación y ordenación integrada de los recursos hídricos dentro del marco del proceso de planificación nacional y, cuando proceda, con el
- 29
- establecimiento de una reglamentación y supervisión independientes del agua dulce, basadas en la legislación nacional y en medidas económicas.
- (iii) En el plano regional, considerando la posibilidad de armonizar, cuando proceda, las estrategias y los programas de acción nacionales.
  - (iv) En el plano mundial, mediante una mejor delimitación de las responsabilidades, la división del trabajo y la coordinación de organizaciones y programas internacionales, facilitando los intercambios de pareceres y experiencias en esferas relacionadas con la ordenación de los recursos hídricos.
  - (p) Difundir información, así como directrices operacionales, y promover la educación de los usuarios del agua mediante, entre otras cosas, la consideración por las Naciones Unidas de la posibilidad de proclamar un Día Mundial del Agua.



## Medios de ejecución

### (a) Financiación y evaluación de los costos

18.13. La Secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de ejecución de las actividades de este programa ascenderá a unos 115 millones de dólares, que la comunidad internacional suministrara a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las no concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decidan ejecutar.

### (b) Medios científicos y tecnológicos

18.14. Desarrollar bases de datos interactivas, métodos de previsión y modelos de planificación económica apropiados para la ordenación de los recursos hídricos de un modo eficiente y sostenible obligara a aplicar técnicas nuevas, tales como sistemas de información geográfica y sistemas de expertos que reúnan, asimilen, analicen y difundan información multisectorial y que permitan tomar las mejores decisiones posibles. Además, impulsar fuentes nuevas y alternativas de abastecimiento de agua y tecnologías de bajo costo para su aprovechamiento exigirá una investigación aplicada innovadora. Tal cosa obligara a transferir, adaptar y difundir técnicas y tecnología nuevas entre países en desarrollo, así como a desarrollar la capacidad endógena, para que puedan afrontar la dimensión añadida de la integración de los aspectos técnicos, económicos, ambientales y sociales de la ordenación de los recursos hídricos y la predicción de las consecuencias en términos de los efectos sobre el hombre.

18.15. Del reconocimiento del hecho de que el agua constituye un bien económico y social se desprende que habrá que evaluar más a fondo y comprobar sobre el terreno las diversas opciones disponibles para cobrar tarifas a los usuarios del agua (incluidos los hogares, las zonas urbanas y los grupos de usuarios de agua industrial y agrícola). Habrá que desarrollar aun más en los instrumentos económicos que tengan presentes los costos de oportunidad y los efectos en el medio ambiente. En ámbitos rurales y urbanos debería estudiarse sobre el terreno la predisposición de los usuarios a pagar.

18.16. El aprovechamiento y la ordenación de los recursos hídricos debería planificarse de manera integrada, teniendo presentes las necesidades de planificación a largo plazo así como las de plazo más corto, esto es, deberían tener en cuenta consideraciones ambientales, económicas y sociales basadas en el principio de sostenibilidad; incluir las necesidades de todos los usuarios así como también las relacionadas con la prevención y atenuación de los riesgos relacionados con el agua; y ser parte integrante del proceso de planificación del desarrollo socioeconómico. Un requisito de la ordenación sostenible del agua, en cuanto recurso escaso vulnerable, es la obligación de que se reconozcan, en todas las actividades de planificación y aprovechamiento, sus costos integrales. En la planificación deberían considerarse los beneficios de la inversión y los costos de protección ambiental y de explotación, así como los costos de oportunidad en función del aprovechamiento alternativo más valioso del agua. El cobro efectivo de tarifas no tiene que gravar, por



necesidad, a todos los beneficiarios con las consecuencias de esas consideraciones. Sin embargo los mecanismos de cobro deben reflejar en todo lo posible el costo real del agua, cuando esta se utiliza como bien económico, y la capacidad de pago de las comunidades.

18.17. La función del agua como bien económico y social y base de la vida debería reflejarse en los mecanismos de gestión de la demanda, y tenerse en cuenta mediante la conservación y reaprovechamiento del agua; la evaluación de los recursos; y los instrumentos financieros.

18.18. En la nueva fijación de prioridades respecto a las estrategias de inversiones privadas y públicas se deben tener en cuenta:

(a) la utilización máxima de los proyectos existentes por medio de su mantenimiento, rehabilitación y funcionamiento óptimo.

(b) las tecnologías limpias, nuevas o alternativas; y

(c) la producción de energía hidroeléctrica en forma compatible con los aspectos ambientales y sociales.

(c) Desarrollo de los recursos humanos

18.19. Para delegar la ordenación de los recursos hídricos al nivel más bajo pertinente se requiere educar y formar al personal correspondiente en todos los planos y es preciso conseguir que la mujer participe en condiciones de igualdad en los programas de enseñanza y formación. Hay que poner sobre todo el acento en la introducción de técnicas de participación pública, incluido un mayor papel de la mujer, la juventud, las poblaciones indígenas, las comunidades locales. Los conocimientos relacionados con las diversas funciones de la ordenación del agua también tendrán que ser fomentados por las administraciones municipales y los organismos de ordenación del agua, así como en el sector privado, las organizaciones no gubernamentales locales y nacionales, las cooperativas, las empresas y otros grupos de usuarios de agua. También es necesario educar al público acerca de la importancia del agua y de su ordenación adecuada.

18.20. Para dar cumplimiento a estos principios, las comunidades deben disponer de la capacidad suficiente. Quienes establecen el marco para el aprovechamiento y la ordenación del agua a cualquier nivel, sea este internacional, nacional o local, deben asegurarse de que existen los medios necesarios para crear o aumentar dicha capacidad. Estos medios serán diferentes según los casos, aunque de ordinario abarcaran:

(a) Programas de sensibilización, que incluyan, entre otras cosas, el fomento de un mayor compromiso y del apoyo en todos los niveles y la iniciación de medidas de acción a escala mundial y local para fomentar tales programas.

(b) Formación de administradores de los recursos hídricos a todos los niveles, de manera que comprendan debidamente todos los elementos necesarios para la adopción de decisiones.



- (c) Fortalecimiento de la capacidad de formación profesional de los países en desarrollo.
- (d) Formación apropiada de los profesionales necesarios, entre ellos los trabajadores de los servicios de extensión.
- (e) Mejora de las estructuras de carrera.
- (f) Compartimiento de los conocimientos y la tecnología apropiados, tanto para la reunión de datos como para la realización del desarrollo planificado, incluidas las tecnologías no contaminantes y los conocimientos necesarios para obtener los mejores resultados del actual sistema de inversiones.

(d) Aumento de la capacidad

18.21. Habría que examinar y desarrollar la capacidad institucional de ordenación integrada de los recursos hídricos cuando exista una demanda clara. Las estructuras administrativas existentes muchas veces serán muy capaces de ordenar los recursos locales de agua, pero quizá sean necesarias instituciones nuevas basadas en la perspectiva, por ejemplo, de las cuencas fluviales, las juntas de desarrollo comarcal y los comités de comunidades locales. Aunque la ordenación de los recursos hídricos se hace a diversos niveles en el sistema sociopolítico, una ordenación que responda a la demanda requiere desarrollar instituciones pertinentes en los planos apropiados, habida cuenta de la necesidad de integrar esa labor con la ordenación de los usos de la tierra.

18.22. Al crear un medio que propicie la ordenación adecuada en el nivel más bajo posible, el cometido de las administraciones públicas consistirá, entre otras cosas, en movilizar recursos financieros y humanos, legislar, trazar pautas y ejercer otras funciones normativas, supervisar y evaluar el uso del agua y la tierra, y crear oportunidades para la participación pública. Los organismos internacionales y los donantes tienen que desempeñar un papel importante a fin de dar apoyo a los países en desarrollo para crear un medio propicio a una ordenación integrada de los recursos hídricos. Entre otras cosas, los donantes deberían prestar el apoyo apropiado a organismos locales de los países en desarrollo, tales como instituciones basadas en la comunidad, organizaciones no gubernamentales y grupos de mujeres.

## **B. EVALUACION DE LOS RECURSOS HIDRICOS**

### **Bases para la acción**

18.23. La evaluación de los recursos hídricos, incluida la determinación de posibles fuentes de agua dulce, consiste en determinar ininterrumpidamente las fuentes, la cantidad, la fiabilidad y la calidad de los recursos de agua y de las actividades humanas que afectan a esos recursos. Esa evaluación es la base práctica para su ordenación sostenible y condición previa para evaluar las posibilidades de aprovecharlos. No obstante, preocupa cada vez más que en el momento en que se necesita información más precisa y fidedigna acerca de los recursos de agua, a los servicios hidrológicos y organismos conexos les sea más difícil que antes proporcionar esta información, sobre todo respecto de las aguas subterráneas y de la calidad del agua. Los principales obstáculos son la falta de recursos financieros para



esa evaluación, el carácter fragmentado de los servicios hidrológicos y la escasez de personal capacitado. Al mismo tiempo, a los países en desarrollo cada vez les es más difícil acceder a las tecnologías avanzadas de reunión y manejo de datos. Sin embargo, la creación de bases nacionales de datos reviste importancia decisiva para evaluar los recursos hídricos y para mitigar los efectos de inundaciones, sequías, desertificación y contaminación.

## Objetivos

18.24. Basándose en el Plan de Acción de Mar del Plata, esta área de programas se ha prolongado durante todo el decenio de 1990 y después con el objetivo global de velar por la evaluación y el pronóstico de la cantidad y calidad de los recursos hídricos, con el fin de

estimar el volumen total disponible de tales recursos y las posibilidades de abastecimiento futuro, determinar las condiciones actuales de calidad, prever posibles desequilibrios entre la oferta y la demanda y proporcionar una base de datos científica para un uso racional de dichos recursos.

18.25 En consecuencia, se han fijado los cinco objetivos concretos siguientes:

- (a) Proporcionar a todos los países tecnologías de evaluación de los recursos hídricos apropiadas a sus necesidades, independientemente de su nivel de desarrollo, incluidos métodos para evaluar los efectos del cambio climático sobre los recursos de agua dulce.
- (b) Conseguir que, con arreglo a sus posibilidades económicas, todos los países asignen a la evaluación de recursos hídricos los medios financieros que el valor económico y social de la información acerca de esos recursos justifica.
- (c) Velar por que la información resultante de la evaluación se aproveche al máximo a la hora de preparar las políticas de ordenación de los recursos hídricos.
- (d) Conseguir que todos los países tomen las disposiciones institucionales necesarias para velar por la reunión, elaboración, almacenamiento, recuperación y divulgación eficiente a los usuarios de información integrada acerca de la calidad y la cantidad de los recursos hídricos disponibles en las cuencas hidrográficas y los acuíferos subterráneos.
- (e) Lograr que los organismos de evaluación de los recursos hídricos contraten y retengan en número suficiente personal debidamente preparado y calificado, proporcionándole los servicios de capacitación y perfeccionamiento que necesitaran para desempeñar sus tareas con éxito.

18.26. Todos los Estados, según la capacidad y los recursos de que dispongan, y mediante la cooperación bilateral o multilateral, incluida la cooperación con las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes, podrían fijar los objetivos siguientes:

- (a) Para el año 2000, haber estudiado en detalle la viabilidad de establecer servicios de evaluación de los recursos hídricos.





(b) Como objetivo a largo plazo, disponer de servicios plenamente operativos que se basen en redes hidrométricas de gran densidad. Actividades

18.27. Todos los Estados, según la capacidad y los recursos de que dispongan, y mediante la cooperación bilateral o multilateral, incluidas, según proceda, las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes, podrían emprender las actividades siguientes:

(a) Marco institucional:

(i) Establecer marcos normativos y prioridades nacionales adecuados.

(ii) Establecer y reforzar en todos los países la capacidad institucional, incluidas disposiciones legislativas y normativas, que sea necesaria para velar por una evaluación adecuada de sus recursos hídricos y unos servicios de previsión de inundaciones y sequías.

(iii) Establecer y mantener una cooperación efectiva en el plano nacional entre los diversos organismos encargados de la reunión, almacenamiento y análisis de los datos hidrológicos.

(iv) Cooperar en la evaluación de los recursos hídricos transfronterizos, con la previa conformidad de cada uno de los Estados ribereños interesados.

(b) Sistemas de datos:

(i) Revisar las redes actuales de reunión de datos y evaluar su idoneidad, incluyendo aquellas que proporcionan datos en tiempo real para predecir las inundaciones y sequías.

(ii) Mejorar las redes para que se ajusten a las pautas aceptadas para el suministro de datos sobre la cantidad y calidad de las aguas de superficie y subterráneas y de datos pertinentes sobre el uso de la tierra.

(iii) Aplicar normas uniformes y otros medios para velar por la compatibilidad de los datos.

(iv) Mejorar las instalaciones y los procedimientos que se usan para almacenar, elaborar y analizar los datos hidrológicos y facilitar tales datos y las previsiones correspondientes a los posibles usuarios;

(v) Establecer bases de datos sobre la disponibilidad de todo tipo de datos hidrológicos en el plano nacional.

(vi) Ejecutar operaciones de "salvamento de datos", por ejemplo, estableciendo registros nacionales de recursos hídricos.

(vii) Aplicar técnicas comprobadas y pertinentes para la elaboración de los datos hidrológicos.

(viii) Obtener estimaciones de área a partir de datos hidrológicos concretos.

(ix) Asimilar los datos obtenidos por control remoto y usar, cuando proceda, sistemas de información geográfica.



(c) Difusión de datos:

(i) Determinar las necesidades de datos sobre los recursos hídricos para las diversas tareas de planificación.

(ii) Analizar y presentar datos e información sobre los recursos hídricos en la forma requerida para planificar y ordenar el desarrollo socioeconómico de los países y para usar en las estrategias de protección ambiental y para diseñar y ejecutar proyectos relacionados concretamente con el agua.

(iii) Establecer previsiones y alertas de inundaciones y sequías dirigidas al público en general y a la defensa civil.

(d) Investigación y desarrollo:

(i) Establecer o reforzar los programas de investigación y desarrollo en los planos nacional, subregional, regional e internacional en apoyo de las actividades de evaluación de los recursos hídricos.

(ii) Vigilar las actividades de investigación y desarrollo para velar por que aprovechen al máximo los conocimientos y otros recursos locales y que resultan apropiadas para las necesidades del país o los países de que se trate.

Medios de ejecución

(a) Financiación y evaluación de los costos

18.28. La Secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de la ejecución de las actividades de este programa ascenderá a unos 355 millones de dólares, incluidos alrededor de 145 millones de dólares que la comunidad internacional suministrara a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las no concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decidan ejecutar.

(b) Medios científicos y tecnológicos

18.29. Las actividades de investigación que revisten mayor importancia son:

(a) construir modelos hidrológicos globales para apoyar el análisis de las repercusiones del cambio climático y para evaluar los recursos hídricos a macroescala.

(b) cerrar la distancia que separa a la hidrología terrestre de la ecología en diferentes planos, tales como los procesos críticos relacionados con el agua que se encuentran detrás de la pérdida de vegetación y la degradación de tierras y su recuperación; y

(c) estudiar los procesos clave en la génesis de la calidad del agua, con el acortamiento de las diferencias que existen entre las corrientes hidrológicas y los procedimientos



biogeoquímicos. Los modelos de investigación deberían basarse en estudios sobre el equilibrio hidrológico y comprender también el uso de agua para fines de consumo. Este enfoque debería aplicarse también, cuando proceda, a nivel de cuenca hidrográfica.

18.30. Para evaluar los recursos hídricos es menester reforzar los sistemas actuales de transmisión, adaptación y difusión de tecnología y desarrollar tecnologías nuevas para su uso práctico, así como la capacidad endógena. Antes de emprender estas actividades será necesario preparar catálogos de la información sobre recursos hídricos que tienen los servicios públicos, el sector privado, los centros de educación, los consultores, las organizaciones locales de usuarios de agua y demás.

#### (c) Desarrollo de los recursos humanos

18.31. La evaluación de los recursos hídricos exige que se establezca y mantenga un conjunto de personas capacitadas y motivadas en número suficiente para ejecutar las actividades anteriores. Habrá que establecer o reforzar planes de educación y formación en los planos local, nacional, subregional o regional para velar por una oferta adecuada de ese personal capacitado. Además, habrá que fomentar condiciones de trabajo y perspectivas de carrera atractivas para profesionales y técnicos. Las necesidades de recursos humanos tendrían que verificarse periódicamente, en todos los niveles ocupacionales. Habrá que preparar planes para atender a esas necesidades mediante posibilidades de educación y formación, y con programas internacionales de cursos y conferencias.

18.32. Habida cuenta de la particular importancia de contar con personas bien preparadas para la evaluación de los recursos hídricos y las previsiones hidrológicas, los asuntos de personal deberían recibir especial atención en esta área de programas. El objetivo debería ser atraer y mantener personal que trabaje en la evaluación de los recursos hídricos, en número suficiente y con el nivel de formación adecuado para velar por la ejecución eficaz de las actividades que se planifiquen. Puede requerirse enseñanza en los planos nacional e internacional; la creación de condiciones de empleo adecuadas será una responsabilidad nacional.

18.33. Se recomiendan las medidas siguientes:

(a) Determinar las necesidades en materia de enseñanza y formación que correspondan a las necesidades concretas de los países.

(b) Establecer y reforzar programas de enseñanza y formación sobre temas relacionados con el agua, en un contexto que tenga en cuenta el medio ambiente y el desarrollo, para todas las categorías del personal que participa en las actividades de evaluación de los recursos hídricos,

utilizando para ello tecnología educativa moderna cuando sea necesario, y velando por que intervengan tanto hombres como mujeres.

(c) Establecer políticas racionales de contratación, gestión de personal y remuneración para los funcionarios de los organismos nacionales y locales encargados del agua.



(d) Aumento de la capacidad

18.34. La evaluación de los recursos hídricos basada en redes hidrométricas nacionales operativas requiere un medio propicio en todos los planos. Para fomentar la capacidad de cada país se necesitan actividades de apoyo a nivel nacional consistentes en:

- (a) Revisar el ordenamiento legislativo y normativo de la evaluación de los recursos hídricos.
- (b) Facilitar una colaboración estrecha entre los organismos del sector del agua, particularmente entre productores y usuarios de información.
- (c) Aplicar políticas de ordenación del agua basadas en evaluaciones realistas de las condiciones y tendencias de los recursos hídricos.
- (d) Reforzar la capacidad de gestión de los grupos de usuarios del agua, entre ellos las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas y las comunidades locales, para mejorar su utilización eficiente en el plano local.

## C. PROTECCION DE LOS RECURSOS HIDRICOS, LA CALIDAD DEL AGUA Y LOS ECOSISTEMAS ACUATICOS

### Bases para la acción

18.35. El agua dulce es un recurso indivisible. El aprovechamiento a largo plazo de los recursos mundiales de agua dulce requiere una ordenación global y un reconocimiento de la interrelación de los elementos relacionados con el agua dulce y su calidad. Hay pocas regiones del mundo en que todavía no haya problemas por pérdida de fuentes potenciales de agua dulce, degradación de la calidad del agua y contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. Los aspectos que más influyen en la calidad del agua de ríos y lagos son, en orden de importancia variable según las distintas situaciones, el vertido de aguas residuales domésticas mal tratadas, los controles inadecuados de los desechos industriales, las pérdidas y destrucción de las zonas de captación, la ubicación imprudente de las fábricas, la deforestación, la agricultura migratoria y los malos métodos de cultivo. Estas circunstancias producen la lixiviación de nutrientes y plaguicidas. Los ecosistemas acuáticos se ven perturbados y los recursos vivos de agua dulce amenazados. En determinadas circunstancias, también influyen en los ecosistemas acuáticos los proyectos de explotación de los recursos hídricos, como las grandes presas, la desviación del curso de los ríos y los sistemas de riego. La erosión, la sedimentación, la deforestación y la desertificación han tenido por consecuencia un aumento de la degradación de las tierras, y la creación de embalses ha surtido, en algunos casos, efectos negativos sobre los ecosistemas. Muchos de esos problemas han surgido debido a un modelo de desarrollo que destruye el medio ambiente por la falta de conocimientos y de educación del público en cuanto a la protección de los recursos hídricos superficiales y subterráneos. Los efectos sobre la ecología y la salud humana son las consecuencias mensurables, aunque en la mayoría de los países en desarrollo los medios de que se dispone para vigilarlos son muy insuficientes o inexistentes. Hay un desconocimiento general de los vínculos existentes entre el aprovechamiento, la ordenación, la utilización y el tratamiento de los recursos



hídricos y los ecosistemas acuáticos. En los casos apropiados, es imprescindible adoptar un enfoque preventivo a fin de evitar posteriores medidas costosas de rehabilitación, tratamiento y aprovechamiento de nuevas fuentes de agua.

#### Objetivos

18.36. La compleja interconexión de los sistemas de agua dulce exige una ordenación global de dichos recursos (basado en la ordenación de las cuencas hidrográficas) y ha de fundarse en un examen equilibrado de las necesidades de la población y del medio ambiente. En el Plan de Acción de Mar del Plata ya se reconoció la vinculación intrínseca entre los proyectos de explotación de los recursos hídricos y las importantes repercusiones de carácter físico, químico, biológico, sanitario y socioeconómico. En aquel momento se determinó que el objetivo de salud ambiental general sería el siguiente: "evaluar las consecuencias que las distintas utilizaciones del agua tienen en el medio ambiente, apoyar las medidas encaminadas a controlar las enfermedades relacionadas con el agua y proteger los ecosistemas"().

18.37. Se han subestimado durante mucho tiempo el alcance y la gravedad de la contaminación de las zonas no saturadas y de los acuíferos a causa de la relativa inaccesibilidad de estos y de la falta de información fiable sobre los sistemas de acuíferos. La protección de las aguas subterráneas es, por consiguiente, un elemento imprescindible de la ordenación de los recursos hídricos.

18.38. Habrá que tratar de alcanzar simultáneamente tres objetivos para incluir los elementos de la calidad del agua en la ordenación de los recursos hídricos:

(a) Mantenimiento de la integridad de los ecosistemas de acuerdo con el principio de ordenación de preservar los ecosistemas acuáticos, incluidos los recursos vivos, y de protegerlos eficazmente de toda forma de degradación.

(b) Protección de la salud pública, tarea que no solo requerirá suministrar agua potable libre de gérmenes patógenos, sino también luchar contra los vectores de enfermedades en el medio acuático.

(c) Desarrollo de los recursos humanos, clave para fomentar la capacidad y requisito para el control de la calidad del agua.

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

(a) Determinar los recursos de agua superficiales y subterráneas que podrían desarrollarse para su aprovechamiento de manera sostenible y otros importantes recursos dependientes del agua que se puedan aprovechar y, al mismo tiempo, iniciar programas para la protección, conservación y aprovechamiento racional y sostenible de esos recursos;

(b) Determinar todas las fuentes posibles de abastecimiento de agua y preparar planes para su protección, conservación y uso racional.



(c) Iniciar programas eficaces de prevención y control de la contaminación del agua, basados en una combinación adecuada de estrategias para reducir la contaminación en su origen mismo, evaluaciones del impacto ambiental, y normas obligatorias aplicables a descargas de fuentes puntuales importantes y fuentes no puntuales de alto riesgo, que sean proporcionales a su desarrollo socioeconómico.

(d) Participar, tanto como proceda, en programas internacionales de vigilancia y ordenación de la calidad del agua, como el Programa mundial de vigilancia de la calidad del agua, el Programa del PNUMA de ordenación ecológicamente racional de las aguas interiores, los organismos regionales de la FAO sobre la pesca en aguas continentales, o el Convenio sobre las marismas de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas.

(e) Reducir la incidencia de enfermedades relacionadas con el agua, empezando con la erradicación de la dracunculosis (enfermedad del gusano de Guinea) y de la oncocercosis (ceguera de los ríos) para el año 2000.

(f) Establecer, según su capacidad y sus necesidades, criterios de calidad biológica, médica, física y química para todas las masas de agua (aguas superficiales y subterráneas), con miras a mejorar constantemente su calidad.

(g) Adoptar un enfoque integrado de la ordenación ecológicamente sostenible de los recursos hídricos que incluya la protección de los ecosistemas acuáticos y los recursos vivos de agua dulce.

(h) Aplicar estrategias para la ordenación ecológicamente racional de los recursos de agua dulce y ecosistemas costeros conexos, mediante, entre otras cosas, el examen de las pesquerías, la acuicultura, los pastos, las actividades agrícolas y la biodiversidad.

#### Actividades

18.40. Todos los Estados, según la capacidad y los recursos de que dispongan, y mediante la cooperación bilateral o multilateral, incluidas, según proceda, las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes, podrían ejecutar las actividades siguientes:

(a) Protección y conservación de los recursos hídricos:

(i) Establecer y reforzar la capacidad técnica e institucional para determinar y proteger las posibles fuentes de abastecimiento de agua en todos los sectores de la sociedad.

(ii) Determinar posibles fuentes de abastecimiento de agua y preparar perfiles nacionales.

(iii) Elaborar planes nacionales para proteger y conservar los recursos hídricos.

(iv) Rehabilitar zonas de captación importantes y degradadas, sobre todo en las islas pequeñas.

(v) Fortalecer las disposiciones administrativas y legislativas para impedir intromisiones en las zonas de captación existentes y utilizables en potencia.





(b) Control y prevención de la contaminación del agua:

- (i) Aplicar, cuando proceda, a todos los tipos de fuentes, el principio de que quien contamina paga, así como el saneamiento in situ y ex situ.
- (ii) Promover la construcción de instalaciones de tratamiento para las aguas servidas domésticas y efluentes industriales y desarrollar tecnologías apropiadas, teniendo en cuenta los métodos autóctonos y tradicionales validos.
- (iii) Establecer normas para el vertido de efluentes y para las aguas que los reciben.
- (iv) Introducir, cuando proceda, el criterio de precaución en la ordenación de la calidad del agua, prestando especial atención a la máxima reducción posible y prevención de la contaminación mediante el empleo de nuevas tecnologías, el cambio de productos y procesos, la reducción de la contaminación en su origen, el reaprovechamiento, reciclaje, recuperación, tratamiento y eliminación sin riesgo ecológico de los efluentes.
- (v) Evaluar obligatoriamente el impacto ambiental de todos los principales proyectos de aprovechamiento de recursos hídricos que puedan perjudicar la calidad de la misma y los ecosistemas acuáticos, juntamente con la formulación de medidas correctivas apropiadas y un control reforzado de las instalaciones industriales nuevas, los vertederos de residuos sólidos y los proyectos de desarrollo de la infraestructura.
- (vi) Aplicar la evaluación y gestión de riesgos para adoptar decisiones en este campo y conseguir que estas se acaten.
- (vii) Determinar y aplicar los mejores métodos ambientales para evitar la contaminación difusa, a saber, mediante un uso limitado, racional y planificado de los fertilizantes nitrogenados y otros productos agroquímicos (plaguicidas, herbicidas) en los cultivos.
- (viii) Fomentar y promover la utilización de aguas residuales debidamente tratadas y purificadas en la agricultura, acuicultura, industria y otros sectores.

(c) Desarrollo y aplicación de tecnologías no contaminantes:

- (i) Controlar los vertidos de desechos industriales, utilizando, entre otras, técnicas de producción que generen pocos desechos y técnicas de recirculación del agua, de manera integrada y mediante la aplicación de medidas cautelares derivadas de un análisis amplio del ciclo vital.
- (ii) Tratar aguas residuales municipales para su utilización sin riesgos en la agricultura y la acuicultura.
- (iii) Perfeccionar biotecnologías, entre otras cosas, para el tratamiento de desechos, la producción de biofertilizantes y otras actividades; iv) Desarrollar métodos apropiados para combatir la contaminación del agua, teniendo en cuenta las prácticas tradicionales y autóctonas validas.

(d) Protección de las aguas subterráneas:



- (i) Desarrollar métodos de cultivo que no degraden las aguas subterráneas.
  - (ii) Aplicar las medidas necesarias para mitigar la intrusión salina en acuíferos de islas pequeñas y llanuras costeras a consecuencia de la elevación del nivel del mar o de una explotación excesiva de los acuíferos costeros.
  - (iii) Prevenir la contaminación de los acuíferos mediante el control de las sustancias tóxicas que impregnan el terreno y el establecimiento de zonas de protección en áreas de filtración y absorción de aguas subterráneas.
  - (iv) Diseñar vertederos y proceder a su ordenación basándose en información hidrogeológica viable y en la evaluación de las consecuencias, utilizando la mejor tecnología aplicable de que se disponga.
  - (v) Promover medidas encaminadas a mejorar la seguridad e integridad de las zonas de pozos y manantiales para reducir la intrusión de agentes patógenos biológicos y productos químicos peligrosos en los acuíferos.
  - (vi) Vigilar la calidad del agua, según sea necesario, en lo que respecta a las aguas superficiales y subterráneas que pudieran verse afectadas por vertederos que contengan materiales tóxicos y peligrosos.
- (e) Protección de ecosistemas acuáticos:
- (i) Rehabilitar masas de agua contaminadas o degradadas a fin de restablecer hábitat y ecosistemas acuáticos.
  - (ii) Ejecutar programas de rehabilitación de tierras agrícolas y dedicadas a otros usos, tomando medidas equivalentes para proteger y utilizar los recursos de aguas subterráneas importantes para la productividad agrícola y para la biodiversidad de los trópicos.
  - (iii) Conservar y proteger las zonas pantanosas (por su importancia ecológica y como hábitat de muchas especies), teniendo en cuenta los factores sociales y económicos.
  - (iv) Controlar las especies acuáticas nocivas que pueden destruir otras especies acuáticas.
- (f) Protección de los recursos vivos de agua dulce:
- (i) Controlar y vigilar la calidad del agua para permitir el desarrollo sostenible de la pesca en aguas interiores.
  - (ii) Proteger los ecosistemas contra la contaminación y la degradación para poder desarrollar proyectos de acuicultura en agua dulce.
- (g) Vigilancia y supervisión de los recursos hídricos y de las aguas a las que se vierten desechos:
- (i) Establecer redes para vigilar y supervisar constantemente las aguas a las que se vierten desechos y las fuentes localizadas y difusas de contaminación.



- (ii) Promover y ampliar la aplicación de las evaluaciones del impacto ambiental que formen parte de sistemas de información geográfica.
- (iii) Vigilar las fuentes de contaminación para mejorar la observancia de normas y disposiciones y para regular la concesión de permisos de vertidos.
- (iv) Vigilar la utilización de productos químicos en la agricultura que puedan ser perjudiciales para el medio ambiente.
- (v) Utilizar la tierra de manera racional para impedir su degradación y erosión y el atarquinamiento de los lagos y otras masas acuáticas.
- (h) Elaboración de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que se requieran para proteger la calidad de los recursos hídricos, según convenga, en particular para:
  - (i) Vigilar y controlar la contaminación y sus efectos en las aguas nacionales y transfronterizas.
  - (ii) Luchar contra el transporte atmosférico de contaminantes a larga distancia.
  - (iii) Combatir los vertidos accidentales o deliberados en las masas de agua nacionales o transfronterizas.
  - (iv) Realizar evaluaciones del impacto ambiental.

#### Medios de ejecución

##### (a) Financiación y evaluación de los costos

18.41. La Secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de ejecución de las actividades de este programa ascenderá a unos 1.000 millones de dólares, incluidos alrededor de 340 millones de dólares que la comunidad internacional suministrara a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las no concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decidan ejecutar.

##### (b) Medios científicos y tecnológicos

18.42. Los Estados deberían ejecutar proyectos de investigación conjuntos para arbitrar soluciones a los problemas técnicos que se ajusten a las condiciones de cada cuenca o país. Los Estados deberían considerar la posibilidad de reforzar y desarrollar centros de investigación vinculados mediante redes y con el apoyo de los institutos regionales de investigación pertinentes. Habría que impulsar activamente una vinculación Norte-Sur de los centros de investigación y de los estudios sobre el terreno por parte de las instituciones internacionales que investigan el agua. Es importante que al menos un porcentaje mínimo de los fondos que se destinan al aprovechamiento de recursos hídricos se asigne a la investigación y el desarrollo, particularmente en proyectos financiados por fuentes externas.



18.43. Vigilar y evaluar sistemas acuáticos complejos requiere muchas veces estudios multidisciplinarios con participación de varias instituciones y de científicos de diversas disciplinas en un programa conjunto. Los programas internacionales sobre la calidad del agua, tales como GEMS/WATER, deberían orientarse hacia el estudio de la calidad del agua en los países en desarrollo. Habría que formular programas de informática de fácil uso y crear sistemas de información geográfica y una base de datos sobre recursos mundiales con el fin de manejar, analizar e interpretar los datos de la vigilancia y preparar las estrategias de ordenación.

(c) Desarrollo de los recursos humanos

18.44. El personal profesional y directivo debería adoptar planteamientos innovadores para atender a necesidades y problemas que cambian constantemente. Habría que dar muestras de flexibilidad y adaptabilidad respecto a las nuevas cuestiones relacionadas con la contaminación del agua. Deberían ejecutarse periódicamente actividades de capacitación en todos los planos dentro de las organizaciones encargadas del control de la calidad del agua, y adoptarse técnicas de enseñanza innovadoras para aspectos específicos de la vigilancia y el control de la calidad de agua, como el desarrollo de conocimientos en materia de formación, la capacitación en el empleo, seminarios donde se planteen y resuelvan problemas y cursillos de perfeccionamiento.

18.45. Entre los enfoques adecuados figuran el aprovechamiento y perfeccionamiento de los recursos humanos de que disponen las autoridades locales para la administración de la protección, el tratamiento y la utilización del agua, sobre todo en zonas urbanas, y el establecimiento de cursos técnicos regionales sobre los temas de protección y control de la calidad del agua en los actuales centros, y cursos de educación o formación sobre protección y conservación de recursos hídricos para técnicos de laboratorio así como sobre el terreno, y para mujeres y otros grupos de usuarios del agua.

(d) Aumento de la capacidad

18.46. La protección efectiva de los recursos y ecosistemas acuáticos contra la contaminación requiere mejorar bastante la capacidad actual de casi todos los países. Los programas de control de la calidad del agua exigen un mínimo de infraestructura y personal para hallar y llevar a la práctica soluciones técnicas y aplicar disposiciones normativas. Uno de los problemas fundamentales de hoy y del futuro es como hacer funcionar de un modo sostenido y mantener tales instalaciones. Con el fin de no dejar que los recursos obtenidos con inversiones anteriores se deterioren aun mas, es preciso tomar medidas inmediatamente en varias esferas.

## **D. ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO**

### **Bases para la acción**

18.47. El suministro de agua potable y el saneamiento ambiental son vitales para la protección del medio ambiente, el mejoramiento de la salud y la mitigación de la pobreza. El agua potable también es fundamental para muchas actividades tradicionales y culturales. Se



estima que el 80% de todas las enfermedades y más de un tercio de los fallecimientos en los países en desarrollo se deben al consumo de agua contaminada y que, en promedio, hasta la decima parte del tiempo productivo de cada persona se pierde a causa de enfermedades relacionadas con el agua. Los esfuerzos combinados que se desplegaron durante el decenio de 1980 facilitaron agua y servicios de saneamiento a cientos de millones de las personas más pobres del mundo. El más destacado de esos esfuerzos fue la iniciación en 1981 del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, que fue consecuencia del Plan de Acción de Mar del Plata aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, de 1977. Se convino en la premisa de que "todos los pueblos, cualquiera que sea su etapa de desarrollo y sus condiciones económicas y sociales, tienen derecho al agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas"(). El objetivo del Decenio fue facilitar para 1990 agua potable controlada y servicios de saneamiento en las zonas urbanas y rurales que carecían de ellos, pero incluso el progreso sin precedentes logrado durante el Decenio no ha sido suficiente. En el mundo en desarrollo una persona de cada tres todavía carece de esos dos elementos imprescindibles para la salud y la dignidad. También se reconoce que los excrementos humanos y las aguas residuales constituyen causas importantes del deterioro de la calidad del agua en los países en desarrollo, y que la introducción de tecnologías disponibles, que sean apropiadas, y la construcción de estaciones de depuración de aguas residuales podrían aportar mejoras apreciables.

#### Objetivos

18.48. En la Declaración de Nueva Delhi (aprobada en la Reunión Consultiva Mundial sobre Agua Potable y el Saneamiento Ambiental en el Decenio de 1990, celebrada en Nueva Delhi, del 10 al 14 de septiembre de 1990) se proclamó formalmente la necesidad de facilitar, sobre una base sostenible, el acceso al agua potable en cantidades suficientes y el establecimiento de servicios de saneamiento adecuados para todos, haciendo hincapié en el principio de "algo para todos y no mucho para unos pocos". Los objetivos del Programa se condensan en cuatro principios rectores:

- (a) Protección del medio ambiente y de la salud mediante la ordenación integrada de los recursos de agua y los desechos líquidos y sólidos.
- (b) Reformas institucionales para promover un criterio integrado, incluidos cambios en los procedimientos, las actitudes y la conducta, así como la plena participación de la mujer en todos los niveles de las instituciones del sector.
- (c) Administración comunitaria de los servicios, con el apoyo de medidas para fortalecer las instituciones locales en su tarea de ejecutar y sostener los programas de abastecimiento de agua y saneamiento.
- (d) Prácticas financieras racionales, logradas mediante una mejor administración de los activos existentes, y utilización amplia de las tecnologías adecuadas.

18.49. La experiencia adquirida ha demostrado que cada país debe fijarse metas específicas. En la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada en septiembre de



1990, los Jefes de Estado o de Gobierno pidieron tanto un acceso universal al suministro de agua y los servicios de saneamiento como la erradicación de la dracunculosis (enfermedad del gusano de Guinea) para 1995. Incluso en el caso de la meta más realista de lograr un suministro pleno de agua potable para el año 2025, se estima que la inversión anual ha de ser el doble de la realizada actualmente. así pues, una estrategia realista para hacer frente a las necesidades actuales y futuras consiste en establecer servicios menos costosos que puedan facilitar y mantenerse en el plano comunitario.

#### Actividades

18.50. Todos los Estados, según la capacidad y los recursos de que dispongan, y mediante la cooperación bilateral o multilateral, incluidas, según proceda, las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes, podrían ejecutar las siguientes actividades:

(a) El medio ambiente y la salud:

(i) Establecer zonas protegidas para las fuentes de abastecimiento de agua potable.

(ii) Proceder a la eliminación sanitaria de los excrementos y las aguas residuales, usando sistemas apropiados para tratar los desechos líquidos en zonas urbanas y rurales.

(iii) Expandir el abastecimiento de agua urbana y rural y establecer y ampliar sistemas de captación de agua de lluvia, particularmente en las islas pequeñas, además de la red de abastecimiento de agua.

(iv) Construir y, cuando proceda, ampliar las instalaciones de tratamiento de aguas residuales y los sistemas de avenamiento.

(v) Tratar y recuperar en condiciones de seguridad los desechos líquidos de los hogares y de la industria en las zonas urbanas y rurales.

(vi) Combatir las enfermedades relacionadas con el agua.

(b) Las personas y las instituciones:

(i) Mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas en la ordenación de los recursos hídricos, y al mismo tiempo, reconocer plenamente el papel de las autoridades locales.

(ii) Fomentar el aprovechamiento y la ordenación del agua basados en la participación, de manera que intervengan los usuarios, los planificadores y los encargados de la formulación de políticas a todos los niveles.

(iii) Aplicar el principio de que las decisiones deben adoptarse al nivel más bajo que resulte apropiado, consultando al público y con la participación de los usuarios en la planificación y la ejecución de proyectos relacionados con el agua.

(iv) Desarrollar los recursos humanos en todos los planos, con programas especiales para la mujer. 40





(v) Establecer programas de educación amplios, haciendo hincapié en la higiene, la ordenación local y la reducción de riesgos.

(vi) Introducir mecanismos de apoyo internacional para la financiación, la ejecución y el seguimiento de los programas.

(c) gestión nacional y comunitaria:

(i) Apoyar y prestar asistencia a las comunidades para que administren sus propios sistemas sobre una base sostenible.

(ii) Estimular a la población local, especialmente a las mujeres, a los jóvenes, a las poblaciones indígenas y a las comunidades locales, para que participen en la ordenación del agua.

(iii) Vincular los planes hidráulicos nacionales a la ordenación comunitaria de las aguas locales.

(iv) Integrar la ordenación del agua por la comunidad en el contexto de la planificación general.

(v) Promover la atención primaria de la salud y del medio ambiente en el plano local mediante, entre otras cosas, la capacitación dirigida a las comunidades locales en técnicas apropiadas de ordenación del agua y atención primaria de la salud.

(vi) Ayudar a los organismos que prestan servicios para que sean más eficaces desde el punto de vista del costo y respondan mejor a las necesidades de los consumidores.

(vii) Otorgar mayor atención a las zonas rurales deficientemente atendidas y a las periurbanas de ingreso bajo.

(viii) Rehabilitar los sistemas defectuosos, reducir el desperdicio y recuperar en condiciones de seguridad el agua y los desechos líquidos;

(ix) Establecer programas de utilización racional del agua y asegurar su explotación y mantenimiento.

(x) Investigar y aplicar soluciones técnicas apropiadas.

xi) Aumentar significativamente la capacidad de tratamiento de desechos líquidos urbanos en consonancia con el aumento en el volumen de desechos.

(d) Creación de conciencia e información - participación públicas:

(i) Fortalecer la labor de vigilancia e información sectorial en los planos subnacional y nacional.



(ii) Elaborar, analizar y publicar todos los años los resultados de la vigilancia, en los planos nacional y local como un instrumento para la ordenación del sector y la creación de un interés y una conciencia generales.

(iii) Emplear indicadores sectoriales limitados en los planos regional y global para promover el sector y reunir fondos.

(iv) Mejorar la coordinación, planificación y ejecución del sector, con ayuda de una gestión más eficaz de la vigilancia y la información, para incrementar la capacidad de absorción del sector, particularmente en los proyectos comunitarios de autoayuda.

#### Medios de ejecución

##### (a) Financiación y evaluación de los costos

18.51. La Secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de ejecución de las actividades de este programa ascenderá a unos 20.000 millones de dólares incluidos alrededor de 7.400 millones de dólares que la comunidad internacional suministrara a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las no concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decidan ejecutar.

##### (b) Medios científicos y tecnológicos

18.52. Para asegurar la viabilidad, aceptación y permanencia de los servicios planeados de suministro de agua, las tecnologías que se adopten deberían responder a las necesidades y limitaciones impuestas por las condiciones de la comunidad de que se trate. Por ejemplo, los criterios en materia de diseño entrañarían factores técnicos, sanitarios, sociales, económicos, provinciales, institucionales y ambientales que determinan las características, magnitud y costo del sistema previsto. Los programas de apoyo internacional correspondientes deberían ayudar a los países en desarrollo, entre otras cosas, a:

(a) Utilizar en todo lo posible medios científicos y tecnológicos de bajo costo.

(b) Recurrir a prácticas tradicionales y autóctonas siempre que se pueda, para elevar al máximo y mantener la participación local.

(c) Prestar asistencia a los institutos nacionales técnicos y científicos para que desarrollen planes de estudio en esferas fundamentales para el sector del agua y el saneamiento.

##### (c) Desarrollo de los recursos humanos

18.53. Para prever y ordenar de un modo efectivo el abastecimiento de agua y el saneamiento en los planos nacional, provincial, comercial y comunitario, y para sacar el mayor provecho a los fondos, habría que capacitar a personal profesional y técnico en cada país en número suficiente. Para ello, los países deben trazar planes de desarrollo de los



recursos humanos tomando en consideración los requisitos actuales y la evolución prevista. Posteriormente, habría que impulsar el desarrollo y los resultados de las instituciones nacionales de capacitación para que puedan desempeñar un papel central en la creación de una capacidad institucional. Reviste también importancia que los países brinden formación adecuada a las mujeres en el mantenimiento continuo del equipo, la ordenación de los recursos de agua y el saneamiento ambiental.

#### (d) Aumento de la capacidad

18.54. La ejecución de programas de suministro de agua y saneamiento es una tarea nacional. La responsabilidad de la ejecución de los proyectos y del funcionamiento de los sistemas debería delegarse en mayor o menor medida en todos los niveles administrativos hasta las comunidades y personas servidas. Tal cosa también significa que las autoridades nacionales, juntamente con los organismos y órganos del sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones que prestan apoyo externo a los programas nacionales, tendrían que arbitrar mecanismos y procedimientos para colaborar en todos los planos. Esto es muy importante para aprovechar al máximo los enfoques basados en la comunidad y en la propia capacidad de esta como instrumentos para lograr la sostenibilidad. Ello entrañara un alto grado de participación comunitaria, incluida la de la mujer, en la concepción, la planificación, las decisiones, la ejecución y la evaluación relacionadas con los proyectos de abastecimiento de agua a los hogares y de saneamiento.

18.55. Será necesario crear una capacidad nacional general, en todos los niveles administrativos, que incluya el desarrollo institucional, la coordinación, los recursos humanos, la participación de la comunidad, la educación en salud e higiene y la alfabetización, en función de su relación fundamental tanto con cualesquiera esfuerzos por mejorar el desarrollo socioeconómico y de la salud mediante el suministro de agua y el saneamiento como con sus repercusiones en el medio humano. El aumento de la capacidad debería ser, por tanto, una de las claves básicas de las estrategias de ejecución. El aumento de la capacidad institucional debería considerarse de igual importancia que el componente de suministros y equipamiento del sector, para que los fondos puedan dirigirse a ambos componentes. Esto podrá hacerse en la etapa de planificación o formulación de los programas o proyectos, junto con una definición clara de metas y objetivos. En tal sentido, la cooperación técnica entre los países en desarrollo resulta crucial, por la riqueza de información y experiencia de que se dispone, y para evitar que se vuelva a "inventar la rueda". Ese enfoque ya ha resultado eficaz desde el punto de vista del costo en muchos proyectos de diversos países.

### **E. EL AGUA Y EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE**

#### Bases para la acción

18.56. En los comienzos del próximo siglo, más de la mitad de la población mundial vivirá en zonas urbanas. Para el año 2025 esa proporción se habrá elevado a un 60%, es decir, a alrededor de 5.000 millones de personas. La rapidez del crecimiento de la población urbana y de la industrialización están sometiendo a una gran presión a los recursos hídricos y a la protección del medio ambiente en muchas ciudades. Es necesario prestar una atención



especial a los efectos cada vez más importantes de la urbanización en la demanda y el consumo de agua, así como al papel decisivo que desempeñan las autoridades locales y municipales en la gestión del abastecimiento, la utilización y el tratamiento general de las aguas, particularmente en los países en desarrollo, para los cuales se necesita un apoyo especial. La escasez de nuevos recursos de agua dulce y los costos cada vez más elevados de su aprovechamiento tienen importantes consecuencias para el desarrollo de la industria, la agricultura, los asentamientos humanos y el crecimiento económico. Una mejor ordenación de los recursos de agua para uso urbano, incluida la eliminación de pautas insostenibles de consumo de agua, puede representar una contribución sustancial a la mitigación de la pobreza y a la mejora de la salud y la calidad de vida de los pobres de las zonas urbanas y rurales. Una proporción elevada de las grandes aglomeraciones urbanas se encuentra en los estuarios y en las zonas costeras. Esa situación da lugar a la contaminación por el vertido de residuos municipales e industriales, combinada con la explotación excesiva de los recursos de agua disponibles, y supone una amenaza para el medio marítimo y el abastecimiento de agua dulce.

### Objetivos

18.57. En lo que respecta al desarrollo, los objetivos de este programa son apoyar las posibilidades y esfuerzos de los gobiernos centrales y locales con el fin de sostener la productividad y el desarrollo nacional mediante una ordenación ecológicamente racional de los recursos de agua para consumo urbano. Para respaldar ese objetivo es preciso formular y aplicar estrategias y medidas que permitan un suministro continuado de agua a un precio asequible para las necesidades presentes y futuras, así como invertir las tendencias actuales a la degradación y el agotamiento de los recursos.

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

- (a) Procurar que para el año 2000 se haya logrado que todos los residentes en zonas urbanas tengan acceso por lo menos a 40 litros por habitante y día de agua potable y que un 75% de la población urbana disponga de servicios de saneamiento propios o comunitarios.
- (b) Procurar que para el año 2000 se hayan establecido y aplicado normas cuantitativas y cualitativas para la evacuación de los efluentes municipales e industriales.
- (c) Procurar que para el año 2000 un 75% de los residuos sólidos generados en las zonas urbanas se recoja y se recicle o se elimine sin riesgos para el medio ambiente.

### Actividades

18.59. Todos los Estados, según la capacidad y los recursos de que dispongan, y mediante la cooperación bilateral o multilateral, incluidas, según proceda, las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes, podrían ejecutar las siguientes actividades:

- (a) Protección de los recursos hídricos contra el agotamiento, la contaminación y la degradación:



- (i) Establecer instalaciones sanitarias de eliminación de desechos basadas en tecnologías perfeccionables y ecológicamente apropiados de bajo costo.
  - (ii) Ejecutar programas urbanos de drenaje y evacuación de las aguas pluviales;
  - (iii) Promover el reciclado y la recuperación de las aguas residuales y los desechos sólidos.
  - (iv) Controlar las fuentes de contaminación industrial para proteger los recursos de agua.
  - (v) Proteger las cuencas fluviales del agotamiento y degradación de su cubierta forestal y de actividades perjudiciales aguas arriba.
  - (vi) Promover la investigación sobre la contribución de los bosques al desarrollo sostenible de los recursos hídricos.
  - (vii) Fomentar las mejores prácticas posibles para el uso de productos agroquímicos con miras a reducir al mínimo sus efectos en los recursos hídricos.
- (b) Distribución eficiente y equitativa de los recursos hídricos:
- (i) Conciliar la planificación del desarrollo urbano con la disponibilidad y sostenibilidad de los recursos hídricos.
  - ii) Satisfacer las necesidades básicas de agua de la población urbana.
  - iii) Introducir, teniendo en cuenta las circunstancias de cada país y siempre que la economía lo permita, cánones de consumo de agua que reflejen los costos marginales y de oportunidad del agua, especialmente para actividades productivas.
- (c) Reformas institucionales, legales y administrativas:
- (i) Adoptar un enfoque de ámbito urbano para la ordenación de los recursos hídricos.
  - (ii) Promover en el plano nacional y local la elaboración de planes de uso de la tierra que presten la debida atención al desarrollo de los recursos hídricos.
  - (iii) Utilizar la capacidad y aprovechar las posibilidades de las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la población local, teniendo presentes los intereses públicos y estratégicos en los recursos hídricos.
- (d) Promoción de la participación pública:
- (i) Iniciar campañas de toma de conciencia para atender a la población a que use el agua de un modo racional.
  - (ii) Crear conciencia pública del problema de la protección de la calidad del agua en el medio urbano.
  - (iii) Promover la participación de la población en la recogida, el reciclado y la eliminación de desechos.



(e) Apoyo al desarrollo de la capacidad local:

(i) Impulsar una legislación y una política encaminadas a promover las inversiones en el suministro de agua urbana y en el tratamiento de los desechos como reflejo de la importante contribución de las ciudades al desarrollo económico nacional.

(ii) Facilitar capital inicial y apoyo técnico para la gestión local del suministro de materiales y servicios.

(iii) Fomentar en todo lo posible la autonomía y viabilidad financiera de las empresas públicas que se ocupan del saneamiento, abastecimiento de agua y recogida de desechos sólidos en las ciudades.

(iv) Crear y mantener un cuadro de profesionales y semiprofesionales para la ordenación del agua, las aguas residuales y los desechos sólidos.

(f) Acceso mejor a servicios de saneamiento:

(i) Ejecutar programas de ordenación del agua, el saneamiento y los desechos centrados en los pobres de zonas urbanas.

(ii) Facilitar opciones tecnológicas de abastecimiento de agua y saneamiento de bajo costo.

(iii) Basar la elección de tecnología y el nivel de los servicios en las preferencias de los usuarios y su disposición a pagar.

(iv) Movilizar y facilitar la participación activa de la mujer en los grupos de ordenación del agua.

(v) Fomentar y equipar a asociaciones y comités locales que se ocupan del agua para que gestión en los sistemas de abastecimiento a la comunidad y las letrinas comunales, con respaldo técnico cuando sea preciso.

(vi) Examinar las ventajas y la viabilidad de rehabilitar los sistemas que funcionen mal y corregir los defectos de funcionamiento y mantenimiento.

Medios de ejecución

(a) Financiación y evaluación de los costos

18.60. La Secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de ejecución de las actividades de este programa ascenderá a unos 20.000 millones de dólares, incluidos alrededor de 4.500 millones de dólares que la comunidad internacional suministrara a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las no concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decidan ejecutar.





(b) Medios científicos y tecnológicos

18.61. En el decenio de 1980 se registraron adelantos considerables en el desarrollo y la aplicación de tecnologías de abastecimiento de agua y saneamiento de bajo costo. El programa preve que continúe esa labor, poniendo el acento en desarrollar tecnologías apropiadas de saneamiento y eliminación de desechos para asentamientos urbanos de gran densidad e ingreso bajo. También debería haber un intercambio internacional de información para velar por un reconocimiento general entre los profesionales del sector de la disponibilidad y las ventajas de

las tecnologías apropiadas de bajo costo. Las campanas de creación de conciencia tendrán asimismo componentes para superar la resistencia de los usuarios a servicios de segunda clase haciendo hincapié en las ventajas de la fiabilidad y la sostenibilidad.

(c) Desarrollo de los recursos humanos

18.62. En prácticamente todos los elementos de este programa figura implícita la necesidad de una mejora progresiva de la formación y las perspectivas profesionales del personal en todos los niveles de las instituciones del sector. Las actividades específicas del programa también entrañarán la capacitación y el mantenimiento del personal con conocimientos en participación comunitaria, tecnologías de bajo costo, gestión financiera y planificación integrada de la ordenación de los recursos de agua para consumo urbano. Se contempla en particular la necesidad de movilizar y facilitar la participación activa de las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas y las comunidades locales en los equipos de ordenación del agua, y de apoyar el desarrollo de asociaciones y comités que se ocupan de los recursos hídricos con una

formación apropiada de personal (tesoreros, secretarios y encargados). Habría que emprender programas especiales de educación y formación de mujeres para proteger los recursos de agua y la calidad de esta en las zonas urbanas.

(d) Aumento de la capacidad

18.63. En combinación con el desarrollo de los recursos humanos, el fortalecimiento de las estructuras institucionales, legislativas y de gestión constituyen elementos clave del programa. Un requisito para progresar en el acceso a servicios de abastecimiento de agua y saneamiento es establecer un marco institucional que garantice que las necesidades reales y las contribuciones posibles de las poblaciones que actualmente no están atendidas se reflejen en los planes de desarrollo urbano. El enfoque multisectorial, que constituye una parte vital de la ordenación de los recursos de agua para consumo urbano, requiere vínculos institucionales en el plano nacional y a nivel de ciudad, y en el programa figuran propuestas para establecer grupos de planificación intersectorial. El que tengan éxito las propuestas de un mayor control y prevención de la contaminación dependerá de que se acierte en la combinación de los mecanismos económicos y normativos, respaldados por una supervisión y vigilancia adecuadas y con el apoyo de una mejor capacidad de los gobiernos locales para hacer frente a las cuestiones ambientales.



18.64. Establecer normas apropiadas de diseño, objetivos para la calidad del agua y normas de vertido figura, por tanto, entre las actividades propuestas. El programa también comprende la prestación de apoyo para fortalecer la capacidad de los organismos que se ocupan del agua y el alcantarillado, y para desarrollar su autonomía y viabilidad financiera. Esta reconocido que en muchos países el funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones de agua y saneamiento presentan graves deficiencias. Se necesita apoyo técnico y financiero para ayudar a los países a que subsanen los defectos actuales y creen la capacidad necesaria para hacer funcionar y mantener los sistemas rehabilitados o nuevos.

## **F. AGUA PARA LA PRODUCCION SOSTENIBLE DE ALIMENTOS Y EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE**

### **Bases para la acción**

18.65. La sostenibilidad de la producción de alimentos dependerá cada vez más de prácticas racionales y eficaces de utilización y conservación del agua, consistentes principalmente en el desarrollo y la administración de los riegos, y en la ordenación del agua en las zonas de secano, el suministro de agua para el ganado, la pesca en aguas interiores y la agrosilvicultura. El logro de la seguridad alimentaria es una cuestión a la que muchos países conceden una alta prioridad y la agricultura no solo debe proporcionar alimentos para poblaciones en aumento sino que también debe permitir reservar agua para otros usos. Se trata de elaborar y aplicar métodos de gestión y tecnologías de ahorro de agua y, mediante el aumento de la capacidad, permitir a las comunidades que establezcan instituciones e incentivos para que la población rural adopte nuevos enfoques tanto para la agricultura de secano como para la de riego. La población rural también debe tener un mejor acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento. Es una tarea enorme, pero no imposible siempre que se adopten políticas y programas apropiados en los planos local, nacional e internacional. Mientras en el ultimo decenio se ha logrado una importante expansión de la superficie dedicada a la agricultura de secano, la productividad y sostenibilidad de los sistemas de riego han quedado limitadas por problemas de anegamiento y salinización. Las limitaciones financieras y del mercado también constituyen un problema común. La erosión del suelo, la mala ordenación y la explotación excesiva de los recursos naturales y la fuerte competencia por el agua han sido un conjunto de elementos que han influido en la propagación de la pobreza, el hambre y la carencia en los países en desarrollo. La erosión de los suelos causada por un pastoreo excesivo también es muchas veces responsable del atarquinamiento de los lagos. Lo más frecuente es que la elaboración de planes de riego no se sustente en evaluaciones de las consecuencias ecológicas que permitan determinar las repercusiones hidrológicas dentro de las cuencas y las debidas a la transferencia de unas cuencas a otras, ni en evaluaciones de las repercusiones sociales en las poblaciones de los valles fluviales.

18.66. No disponer de un abastecimiento de agua de calidad adecuada es un factor limitativo considerable en la producción pecuaria de muchos países y una eliminación impropia de los residuos animales puede en ciertas circunstancias redundar en una contaminación del agua que se suministra tanto a seres humanos como a animales. Las necesidades de agua potable del ganado varían según las especies y el medio en que se



desenvuelven. Las actuales necesidades mundiales de agua potable para ganado se cifran en torno a 60.000 millones de litros diarios y según estimaciones del crecimiento de la cabaña, se vaticina que esa cifra aumentara en 400 millones de litros cada año en el futuro previsible.

18.67. La pesca en aguas interiores, a saber, en ríos y lagos constituye una fuente importante de alimentos y proteínas. Esa pesca debería organizarse para aumentar al máximo el rendimiento de organismos alimentarios acuáticos de un modo ambientalmente adecuado. Ello requiere que se conserven la calidad y la cantidad del agua, así como la morfología funcional del medio acuático. Por otra parte, la pesca y la acuicultura mismas pueden dañar al ecosistema acuático; por ello, su desarrollo debe ajustarse a pautas que limiten sus repercusiones. Los niveles actuales de producción de las pesquerías en aguas interiores, tanto de agua dulce como de agua salobre, se cifran en unos 7 millones de toneladas anuales y podrían aumentar a 16 millones de toneladas hacia el año 2000; sin embargo, todo incremento de las tensiones ambientales podría obstar ese crecimiento.

### Objetivos

18.68. Los principios estratégicos fundamentales para una ordenación global, integrada y ecológicamente racional de los recursos hídricos en el marco rural se pueden enunciar como sigue:

(a) El agua debería considerarse un recurso finito que tiene un valor económico del que se derivan consecuencias sociales y económicas considerables, como reflejo de la importancia que tiene satisfacer las necesidades básicas.

(b) Las comunidades locales deben participar en todas las fases de la ordenación del agua, velando por la plena participación de la mujer, habida cuenta de la función fundamental que ella desempeña en el abastecimiento, ordenación y aprovechamiento del agua en sus actividades cotidianas.

(c) La ordenación de los recursos hídricos ha de desarrollarse dentro de un conjunto exhaustivo de políticas de i) salud humana; ii) producción, conservación y distribución de alimentos; iii) planes de atenuación de los desastres; iv) protección del medio ambiente y conservación de la base de recursos naturales.

(d) Es necesario reconocer y apoyar activamente la función de las poblaciones rurales, con especial hincapié en las mujeres.

18.69. En cooperación con otras organizaciones internacionales, la FAO ha iniciado un Programa Internacional de Acción sobre el agua y el desarrollo agrícola sostenible. El principal objetivo del Programa es prestar ayuda a los países en desarrollo en la planificación, aprovechamiento y ordenación de los recursos hídricos sobre una base integrada, a fin de atender a las necesidades presentes y futuras de la producción agrícola, teniendo en cuenta consideraciones de orden ecológico.

18.70. El Programa de Acción ha establecido un marco para la utilización sostenible del agua en el sector agrícola y determinadas zonas prioritarias para la acción en los planos



nacional, regional y mundial. Se han fijado metas cuantitativas para el desarrollo de terrenos regadíos, el mejoramiento de los sistemas actuales de riego y la recuperación mediante drenaje de terrenos anegados y salinizados en 130 países en desarrollo, basándose en las necesidades de alimentos, las zonas agroclimáticas y la disponibilidad de agua y tierra.

18.71. Las proyecciones mundiales de la FAO en lo tocante a riegos, avenamiento y recursos de agua en pequeña escala para el año 2000, en 130 países en desarrollo, son como sigue:

- (a) 15,2 millones de hectáreas de nuevos terrenos regadíos.
- (b) 12 millones de hectáreas de mejora o modernización de los terrenos regadíos existentes.
- (c) 7 millones de hectáreas con instalaciones de drenaje y control del agua; y
- (d) 10 millones de hectáreas de programas de aprovechamiento y conservación de agua en pequeña escala.

18.72. La habilitación de nuevas zonas de riego en las cuantías antes mencionadas puede dar lugar a temores sobre las consecuencias ambientales, en cuanto puede entrañar la destrucción de zonas pantanosas, la contaminación de las aguas, una mayor sedimentación y la reducción de la diversidad biológica. Por tanto, todo plan para establecer nuevos terrenos regadíos debería ir acompañado de una evaluación del impacto ambiental, según las dimensiones del proyecto, cuando se esperen consecuencias negativas considerables. Al examinar propuestas de nuevos planes de riego, también se debería examinar la posibilidad de aplicar de manera más racional los existentes y de aumentar la eficiencia y productividad de todo plan capaz de servir a las mismas localidades. Las tecnologías de los nuevos terrenos regadíos deberían evaluarse cuidadosamente estudiándose, por ejemplo, los posibles conflictos con otros usos de la tierra. Un objetivo que hay que apoyar es la participación activa de grupos de usuarios del agua.

18.73. Se debería velar por que las comunidades rurales de todos los países, según la capacidad y los recursos de que dispongan, y mediante la cooperación internacional, según proceda, tengan acceso a agua apta para el consumo en cantidades suficientes y a saneamiento adecuado para sus necesidades sanitarias y mantengan sus características ecológicas esenciales.

18.74. Entre los objetivos que se refieren a la ordenación del agua en las pesquerías de aguas interiores y la acuicultura figuran la conservación de los requisitos de calidad y cantidad del agua para una producción óptima y la prevención de la contaminación del agua por actividades acuícolas. El Programa de Acción procura ayudar a los países miembros a organizar las pesquerías de aguas interiores mediante una gestión sostenible de las capturas y el desarrollo de procedimientos ambientalmente adecuados para intensificar la acuicultura.

18.75. Los objetivos en lo que atañe a la ordenación del agua para el ganado son dobles, a saber, suministrar cantidades adecuadas de agua potable y salvaguardar la calidad del agua potable de conformidad con las necesidades específicas de las diferentes especies



animales. Tal cosa requiere la fijación de niveles máximos de tolerancia a la salinidad y la ausencia de organismos patógenos. Por causa de las grandes variaciones regionales y dentro de un mismo país no es posible establecer metas globales.

#### Actividades

18.76. Todos los Estados, según la capacidad y los recursos de que dispongan, y mediante la cooperación bilateral o multilateral, incluidas, según proceda, las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes, podrían llevar a cabo las actividades siguientes:

(a) Abastecimiento de agua y saneamiento para los pobres de las zonas rurales que carezcan de estos servicios:

(i) Fijar políticas nacionales y prioridades presupuestarias para mejorar el acceso a los servicios.

(ii) Promover las tecnologías apropiadas.

(iii) Introducir mecanismos adecuados de recuperación de costos teniendo en cuenta consideraciones de eficiencia y equidad mediante mecanismos de gestión de la demanda.

(iv) Promover el acceso de la comunidad a la propiedad de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y a los derechos sobre ellos;

(v) Establecer sistemas de vigilancia y evaluación.

(vi) Fortalecer el sector del abastecimiento de agua y el saneamiento en las zonas rurales haciendo hincapié en el desarrollo de instituciones, la administración eficaz y el establecimiento de un mecanismo adecuado para la financiación de los servicios.

(vii) Aumentar la enseñanza sobre la higiene y eliminar focos de transmisión de enfermedades.

(viii) Adoptar tecnologías apropiadas de tratamiento del agua.

(ix) Tomar medidas de gran escala de ordenación del medio ambiente para la lucha contra los vectores de enfermedades.

(b) Uso eficiente de los recursos hídricos:

(i) Incrementar la eficiencia y la productividad del agua en la agricultura para mejorar el aprovechamiento de recursos limitados.

(ii) Reforzar las investigaciones en materia de ordenación de la tierra y el agua en condiciones de secano y de regadío.

(iii) Vigilar y evaluar los resultados de los proyectos de riego para velar, entre otras cosas, por su utilización óptima y mantenimiento adecuado.



- (iv) Apoyar a los grupos de usuarios del agua con el objeto de mejorar los resultados de la ordenación a nivel local.
- (v) Apoyar un uso apropiado de agua relativamente salobre para el riego.
- (c) Anegamiento, lucha contra la salinidad y avenamiento:
  - (i) Introducir el drenaje de superficie en la agricultura de secano para impedir el anegamiento temporal y la inundación de las tierras bajas.
  - (ii) Introducir el avenamiento artificial en la agricultura de secano y en la de riego.
  - (iii) Fomentar la utilización conjunta de las aguas subterráneas y de superficie, mediante, entre otras cosas, la vigilancia y la realización de estudios del balance hídrico.
  - (iv) Practicar el avenamiento en las zonas regadas de las regiones áridas y semiáridas.
- (d) Ordenación de la calidad del agua:
  - (i) Establecer y aplicar sistemas poco costosos de vigilancia de la calidad del agua para fines agrícolas.
  - (ii) Prevenir los efectos perjudiciales de las actividades agrícolas en la calidad del agua utilizada para otras actividades sociales y económicas y en las zonas pantanosas, mediante, entre otras cosas, el uso óptimo de los insumos procedentes de la propia explotación y la reducción al mínimo de los insumos externos utilizados en las labores agrícolas.
  - (iii) Establecer criterios sobre la calidad biológica, física y química del agua para usuarios agrícolas y para los ecosistemas marinos y fluviales.
  - (iv) Reducir al mínimo la escorrentía de los suelos y la sedimentación.
  - (v) Eliminar adecuadamente las aguas residuales de los asentamientos humanos y el estiércol producido por la ganadería intensiva.
  - (vi) Minimizar los efectos nocivos de los productos químicos agrícolas mediante la lucha integrada contra las plagas.
  - (vii) Educar a las comunidades sobre las consecuencias en materia de contaminación del empleo de fertilizantes y productos químicos en la calidad del agua, la seguridad alimentaria y los peligros para la salud del ser humano.
- (e) Programas de aprovechamiento de los recursos hídricos:
  - (i) Desarrollar, en pequeña escala, el riego y el suministro de agua para el consumo humano y el ganado y para la conservación del suelo y del agua.
  - (ii) Formular programas de gran escala y a largo plazo de desarrollo de terrenos regadíos, teniendo en cuenta sus efectos en la localidad, la economía y el medio ambiente.





(iii) Promover las iniciativas locales para el aprovechamiento y la ordenación integrados de los recursos hídricos.

(iv) Facilitar el asesoramiento y el apoyo técnico adecuados y fomentar la colaboración institucional en el plano de las comunidades locales.

(v) Fomentar un criterio de ordenación de la tierra y el agua para la agricultura que tenga en cuenta el nivel de educación, la capacidad de movilizar a las comunidades locales y los requisitos de los ecosistemas de las regiones áridas y semiáridas.

(vi) Planificar y desarrollar programas múltiples de energía hidroeléctrica que tengan debidamente en cuenta consideraciones ecológicas.

(f) Ordenación de los recursos hídricos:

(i) Desarrollar estrategias a largo plazo y programas de aplicación práctica a fin de utilizar el agua en la agricultura de modo compatible con los limitados recursos y con las distintas demandas que compiten entre si.

(ii) Reconocer que el agua es un bien económico y estratégico en lo que respecta a la planificación y ordenación del riego.

(iii) Formular programas especializados centrados en la preparación para casos de sequía en los que se preste especial atención a los problemas de la escasez de alimentos y la protección ambiental.

(iv) Promover y mejorar la reutilización de las aguas residuales en la agricultura.

(g) Abastecimiento de agua para el ganado:

(i) Mejorar la calidad del agua disponible para el ganado, teniendo presentes sus límites de tolerancia.

(ii) Incrementar el número de fuentes de agua para el ganado, en particular las de los sistemas de ganadería extensiva, con el fin de reducir las distancias que el ganado debe recorrer en busca de agua y prevenir un pastoreo excesivo alrededor de las fuentes de agua.

(iii) Prevenir la contaminación de las fuentes de agua con excremento animal a fin de impedir la difusión de enfermedades, en particular las zoonosis.

(iv) Fomentar los usos múltiples de los suministros de agua mediante la promoción de sistemas integrados de agricultura, ganadería y pesca.

(v) Promover los sistemas de dispersión del agua para aumentar su retención en las praderas extensivas con el fin de estimular la producción forrajera y prevenir la escorrentía.

(h) Pesquerías de aguas interiores:



- (i) Desarrollar el aprovechamiento sostenible de las pesquerías como parte de la planificación nacional de los recursos hídricos.
- (ii) Estudiar aspectos concretos de la hidrobiología y los requisitos ambientales de las especies fundamentales de la pesca de aguas interiores en relación con los diversos regímenes acuáticos.
- (iii) Prevenir o mitigar la modificación de los medios acuáticos por otros usuarios o rehabilitar los medios sujetos a esa modificación en aras de la utilización y conservación sostenibles de la diversidad biológica de los recursos acuáticos vivos.
- (iv) Desarrollar y difundir métodos de aprovechamiento y ordenación ecológicamente racionales de los recursos hídricos para intensificar las capturas de la pesca en aguas interiores.
- (v) Implantar y mantener sistemas adecuados de reunión e interpretación de datos sobre la calidad y cantidad del agua y morfología de los canales en relación con la situación y el aprovechamiento de los recursos acuáticos vivos, incluidas las pesquerías.

(i) Desarrollo de la acuicultura:

- (i) Desarrollar tecnologías acuícolas ecológicamente racionales que sean compatibles con los planes locales, regionales y nacionales de aprovechamiento de los recursos hídricos y tengan en cuenta los factores sociales.
- (ii) Introducir técnicas apropiadas de acuicultura y prácticas conexas de aprovechamiento y ordenación del agua en países que no tienen todavía experiencia en acuicultura.
- (iii) Evaluar el impacto ambiental de la acuicultura con particular referencia a las explotaciones comerciales y la posible contaminación del agua por las instalaciones de elaboración.
- (iv) Evaluar la viabilidad económica de la acuicultura en relación con otros usos posibles del agua, tomando en consideración la utilización de agua de calidad marginal y las necesidades en materia de inversión y explotación.

Medios de ejecución

(a) Financiación y evaluación de los costos

18.77. La Secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de ejecución de las actividades de este programa ascenderá a unos 13.200 millones de

dólares, incluidos alrededor de 4.500 millones de dólares que la comunidad internacional suministrara a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas



y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las nos concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decidan ejecutar.

(b) Medios científicos y tecnológicos

18.78. Es urgente que los países vigilen los recursos hídricos y su calidad, los usos de aguas y tierras y la producción agrícola; hagan inventarios del tipo y alcance de las actividades de aprovechamiento de agua con fines agrícolas y su contribución actual y futura al desarrollo agrícola sostenible; evalúen las posibilidades de las pesquerías y la acuicultura; y aumenten la disponibilidad de los datos y su difusión a planificadores, técnicos, agricultores y pescadores. Las necesidades prioritarias en materia de investigación son:

(a) Determinar las esferas fundamentales de la investigación relacionada con el agua con posibilidades de adaptación.

(b) Fortalecer la capacidad de las instituciones de los países en desarrollo para hacer investigaciones de esa índole.

(c) Fomentar la conversión de los resultados de la investigación sobre los sistemas agrícolas y pesqueros relacionados con el agua se traduzcan en tecnologías viables y accesibles, y proporcionar el apoyo necesario para su rápida adopción en la práctica.

18.79. Habrá que fortalecer la transmisión de tecnología, tanto horizontal como vertical. Los países y los organismos que prestan apoyo exterior tendrán que desarrollar de consuno mecanismos para facilitar crédito, insumos, mercados, precios apropiados y transporte. La infraestructura del abastecimiento integral de agua en las zonas rurales, incluidos los centros de educación y formación relacionados con el agua y servicios de apoyo a la agricultura, debería ampliarse para usos múltiples y para que contribuya a desarrollar la economía rural.

(c) Desarrollo de los recursos humanos

18.80. Deberían promoverse activamente la capacitación y formación de los recursos humanos en el plano nacional, para lo que habría que proceder a:

(a) evaluar las necesidades de gestión y formación actuales y a largo plazo de los recursos humanos.

(b) establecer una política nacional de aprovechamiento de los recursos humanos; y

(c) iniciar y ejecutar programas de formación dirigidos al personal de todos los niveles, así como a agricultores.

Las medidas necesarias consistirán en:

(a) Evaluar las necesidades de capacitación en materia de ordenación del agua utilizada en la agricultura.



- (b) Incrementar las actividades de formación académicas y no académicas.
- (c) Establecer cursos prácticos de formación para mejorar la labor de los servicios de extensión en la difusión de tecnologías y fortalecer la capacidad de los agricultores, con especial referencia al pequeño productor.
- (d) Formar personal en todos los niveles, incluidos agricultores, pescadores y miembros de las comunidades locales, con particular referencia a la mujer.
- (e) Acrecentar las posibilidades profesionales para fomentar la capacidad de administradores y funcionarios de todas las categorías que trabajen en programas de ordenación de la tierra y el agua.

(d) Aumento de la capacidad

18.81. Actualmente se reconoce en general la importancia de un marco funcional e institucional coherente en el plano nacional para promover el desarrollo sostenible del agua y la agricultura. Además, habría que introducir un marco jurídico adecuado de normas y disposiciones para facilitar la adopción de medidas en relación con los usos del agua utilizada en la agricultura, el avenamiento, la ordenación de la calidad del agua, los programas sobre recursos hídricos en pequeña escala y el funcionamiento de las asociaciones de usuarios del agua y de pescadores. La legislación relativa a las necesidades del sector del agua utilizada en la agricultura debería ser congruente con la legislación general sobre la ordenación de los recursos hídricos y basarse en ella. En este particular habría que:

- (a) Mejorar las políticas sobre utilización del agua relacionada con la agricultura, las pesquerías y el desarrollo rural, así como el marco jurídico para aplicar tales políticas.
- (b) Revisar, fortalecer y, en caso necesario, reestructurar las instituciones existentes con miras a aumentar su capacidad en actividades relacionadas con el agua, reconociendo que es necesario proceder al ordenamiento de los recursos hídricos al nivel más bajo que sea apropiado.
- (c) Examinar y fortalecer, cuando sea necesario, una estructura orgánica y vínculos y relaciones funcionales entre ministerios y entre departamentos dentro de un ministerio determinado.
- (d) Tomar medidas concretas para apoyar el fortalecimiento institucional mediante, entre otras cosas, presupuestos para programas a largo plazo, formación de personal, incentivos, movilidad, equipo y mecanismos de coordinación.
- (e) Fomentar, cuando proceda, la participación del sector privado en el desarrollo de los recursos humanos y el establecimiento de infraestructuras.
- (f) Transmitir tecnologías actuales y nuevas sobre uso del agua creando mecanismos de cooperación e intercambio de información entre instituciones nacionales y regionales.



## G. REPERCUSIONES DEL CAMBIO CLIMATICO EN LOS RECURSOS HIDRICOS

### Bases para la acción

18.82. Los pronósticos sobre el cambio del clima a nivel mundial pecan de inciertos. Aunque la incertidumbre aumenta mucho en el plano regional, nacional y local, es a nivel nacional donde habría que tomar las decisiones más importantes. Mayores temperaturas y menores precipitaciones harían que disminuyera el abastecimiento de agua y aumentara su demanda; podrían deteriorar la calidad de las masas de agua dulce, lo cual afectaría el ya frágil equilibrio entre la oferta y la demanda en muchos países. Aun cuando la precipitación pueda aumentar, no hay garantía alguna de que tal cosa ocurra en la época del año en que esa agua puede usarse; además, podría ocurrir que aumentaran las inundaciones. Toda elevación del nivel del mar a menudo hará que entre agua salina en los estuarios, islotes y acuíferos costeros y anegará las zonas del litoral de bajo nivel; tal cosa somete a un gran riesgo a los países de baja altitud.

18.83. En la Declaración Ministerial de la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima se dice que "el posible impacto de ese cambio climático puede plantear una amenaza ambiental de una magnitud desconocida hasta ahora, y puede incluso amenazar la supervivencia en algunos pequeños Estados insulares y en zonas costeras bajas, áridas y semiáridas"(). La Conferencia reconoció entre las repercusiones más importantes del cambio del clima sus efectos en el ciclo hidrológico y los sistemas de ordenación del agua y, por conducto de estos, en los sistemas socioeconómicos. El aumento de la incidencia de situaciones extremas, tales como inundaciones y sequías, causaría una mayor frecuencia y gravedad de las catástrofes. La Conferencia, por tanto, pidió que se intensificaran la investigación y los programas de vigilancia necesarios y se intercambiasen los datos y la información pertinentes en los planos nacional, regional e internacional.

### Objetivos

18.84. La índole misma de este tema exige ante todo más información sobre el particular y mayor comprensión de la amenaza que se enfrenta. El tema podrá traducirse en los objetivos siguientes, en consonancia con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático:

- (a) Comprender y cuantificar la amenaza de las repercusiones del cambio climático en los recursos de agua dulce.
- (b) Facilitar la adopción de medidas nacionales eficaces de prevención, siempre y cuando la amenaza de las repercusiones se considere lo suficientemente confirmada como para justificar tal iniciativa.
- (c) Estudiar los posibles efectos del cambio climático en las zonas propensas a sequías e inundaciones.

### Actividades



18.85. Todos los Estados, según la capacidad y los recursos de que dispongan y mediante la cooperación bilateral o multilateral, incluidas, según proceda, las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes, podrían ejecutar las actividades siguientes:

- (a) Vigilar el régimen hidrológico, incluida la humedad del suelo, el balance del agua subterránea, la penetración y transpiración, la calidad del agua y los factores climáticos conexos, especialmente en las regiones y los países que es más probable padezcan los efectos negativos de los cambios del clima y donde deberían indicarse las localidades vulnerables a esos efectos.
- (b) Desarrollar y aplicar técnicas y metodologías para evaluar los posibles efectos negativos del cambio climático, debido a modificaciones en la temperatura, las precipitaciones y la elevación del nivel del mar, sobre los recursos de agua dulce y el riesgo de inundación.
- (c) Iniciar estudios de casos para determinar si hay relación entre el cambio climático y los actuales casos de sequía y de inundaciones en determinadas regiones.
- (d) Evaluar las consecuencias sociales, económicas y ambientales que pueden producirse.
- (e) Formular y aplicar estrategias para responder a los efectos negativos que se individualicen, entre ellos los cambios del nivel de las aguas subterráneas, y mitigar la intrusión salina en los acuíferos.
- (f) Desarrollar actividades agrícolas basadas en el uso de aguas salobres.
- (g) Contribuir a las actividades de investigación en curso dentro del marco de los actuales programas internacionales.

#### Medios de ejecución

- (a) Financiación y evaluación de los costos

18.86. La Secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de ejecución de las actividades de este programa ascenderá a unos 100 millones de dólares, incluidos alrededor de 40 millones de dólares que la comunidad internacional suministrara a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las no concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decidan ejecutar.

- (b) Medios científicos y tecnológicos

18.87. La vigilancia del cambio climático y de sus consecuencias sobre las masas de agua dulce debe hacerse en estrecha integración con los programas nacionales e internacionales de vigilancia del medio ambiente, en particular los que se refieren a la atmósfera, como se indica en otras secciones de la Agenda 21, y a la hidrosfera, como se expone en el área de programas B supra. El análisis de los datos para ver si hay indicios de cambio climático y





sobre esa base formular medidas correctivas constituye una tarea compleja. En esta esfera se requieren investigaciones extensas y habrá que tener debidamente en cuenta la labor del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre los Cambios Climáticos, el Programa Mundial sobre el Clima, el Programa Internacional de la Geoesfera y la Biosfera y otros programas internacionales pertinentes.

18.88. Desarrollar y aplicar estrategias de respuesta requiere un uso innovador de medios y soluciones técnicos, entre ellos la instalación de sistemas de alerta para sequías e inundaciones y la construcción de proyectos nuevos de aprovechamiento de los recursos hídricos, tales como presas, acueductos, campos de pozos, instalaciones de tratamiento de aguas residuales, obras de desalación, terraplenes, encauces y canales de avenamiento. También se necesitan redes de investigación coordinadas tales como la red del Programa Internacional de la Geoesfera y la Biosfera/Sistema Mundial de Cambio para el Análisis, la Investigación y la Formación.

(c) Desarrollo de los recursos humanos

18.89. El éxito de la labor de desarrollo e innovación dependerá de la buena capacitación y motivación del personal. Los proyectos internacionales pueden ayudar a ofrecer alternativas, pero cada país tiene que formular y aplicar las políticas necesarias y desarrollar el nivel académico necesario para resolver los problemas científicos y técnicos que habrá de afrontar, además de contar con un conjunto de personas dedicadas que sean capaces de interpretar las complejas cuestiones que interesan a los encargados de tomar las decisiones. Ese personal especializado ha de formarse, contratarse y mantenerse en el servicio para que pueda servir a sus países en tal labor.

(d) Aumento de la capacidad

18.90. Con todo, es necesario aumentar la capacidad en el plano nacional para desarrollar, revisar y aplicar las estrategias de respuesta. Las grandes obras públicas y la instalación de sistemas de alerta obligarán a fortalecer mucho a los organismos correspondientes, tanto del sector público como del privado. más crítico es el requisito de un mecanismo socioeconómico que pueda examinar las previsiones de las consecuencias del cambio climático y las posibles estrategias de respuesta, hacer los análisis necesarios, sacar las conclusiones del caso y adoptar las decisiones oportunas.

1 Las referencias a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que figuran en el presente capítulo no prejuzgan la posición de ningún Estado respecto de la firma o ratificación de la Convención o de la adhesión a ella.

2 Las referencias a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que figuran en el presente capítulo no prejuzgan la posición de los Estados que consideran que la Convención constituye un todo unificado.

3 No se interpretará que nada que se haya estipulado en las áreas de programas del presente capítulo prejuzga los derechos de los Estados que estuvieren involucrados en una controversia sobre soberanía o la delimitación de las zonas marítimas correspondientes.



## **Naciones Unidas A/RES/55/196 - Asamblea General Distr. General 1o de febrero de 2001**

### **Quincuagésimo quinto período de sesiones - Resolución aprobada por la Asamblea General**

[sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/55/582/Add.8)]

**55/196. Año Internacional del Agua Dulce, 2003** *La Asamblea General, Recordando* las disposiciones del Programa 211, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21, aprobado en su decimonoveno período extraordinario de sesiones<sup>2</sup>, y las decisiones del Consejo Económico y Social y de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible sobre su sexto período de sesiones<sup>3</sup> en relación con el agua dulce, *Recordando también* la resolución 1980/67 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 1980, sobre años y aniversarios internacionales, en la que el Consejo reconoció la contribución que la celebración de años internacionales puede suponer para mejorar la cooperación y la comprensión internacionales, *Recordando además* su resolución 53/199, de 15 de diciembre de 1998, sobre la proclamación de años internacionales, *Tomando nota* de la labor que tanto el sistema de las Naciones Unidas como otras organizaciones intergubernamentales llevan a cabo actualmente en relación con el agua dulce,

1. *Proclama* el año 2003 Año Internacional del Agua Dulce;
2. *Invita* al Subcomité de Recursos Hídricos del Comité Administrativo de Coordinación a que haga las veces de entidad coordinadora del Año Internacional del Agua Dulce y elabore propuestas preliminares pertinentes para su examen por la Asamblea General en su quincuagésimo sexto período de sesiones, incluidas las posibles fuentes de financiación, sobre las actividades que podrían realizarse en todos los niveles, según proceda;
3. *Hace un llamamiento* a los Estados Miembros, a las organizaciones nacionales e internacionales, a los grupos importantes y al sector privado para que

1 *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y correcciones), vol. I: *Resoluciones aprobadas por la Conferencia*, resolución 1, anexo II.

2 Resolución S-19/2, anexo.

3 Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1998, Suplemento No. 9* (E/1998/29).hagan contribuciones voluntarias de conformidad con las directrices sobre años y aniversarios internacionales;

4. *Alienta* a todos los Estados Miembros, al sistema de las Naciones Unidas y a todos los demás agentes a que aprovechen el Año Internacional del Agua Dulce para aumentar la toma de conciencia sobre la importancia del agua dulce y para promover medidas a nivel local, nacional, regional e internacional;



5. *Pide* al Secretario General que le presente en su quincuagésimo séptimo período de sesiones un informe sobre los progresos conseguidos en relación con los preparativos del Año Internacional del Agua Dulce.

*87a. sesión plenaria*

*20 de diciembre de 2000*

**Naciones Unidas A/RES/59/228 - Asamblea General Distr. General -16 de febrero de 2005**

**Quincuagésimo noveno período de sesiones** Tema 85 a) del programa - 04-48997  
**Resolución aprobada por la Asamblea General** [*sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/59/483/Add.1)*]

**59/228. Actividades realizadas durante el Año Internacional del Agua Dulce, 2003, preparativos del Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida”, 2005-2015, y nuevas medidas para lograr el desarrollo sostenible de los recursos hídricos**

*La Asamblea General, Recordando* sus resoluciones 55/196, de 20 de diciembre de 2000, por la que proclamó el 2003 Año Internacional del Agua Dulce, y su resolución 58/217, de 23 de diciembre de 2003, por la cual proclamó que el 22 de marzo de 2005, Día Mundial del Agua, daría comienzo el Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida”, 2005-2015, *Destacando* que el agua es fundamental para el desarrollo sostenible, en particular para la integridad del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre, y que es indispensable para la salud y el bienestar humanos, *Recordando* las disposiciones del Programa 211, el Plan para su ulterior ejecución aprobado en su decimonoveno período extraordinario de sesiones<sup>2</sup>, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (“Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo”)<sup>3</sup> y las decisiones del Consejo Económico y Social y de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su sexto período de sesiones<sup>4</sup> en relación con el agua dulce, *Reafirmando* los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente en relación con el agua y el saneamiento, incluidos los que figuran en la Declaración del Milenio<sup>5</sup>, y decidida a lograr la meta de reducir a la mitad, para 2015, el porcentaje de personas que no tienen acceso al agua potable o que no pueden costearlo, y las metas establecidas en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo de reducir a la mitad el porcentaje de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento y de elaborar planes de gestión integrada y aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos para 2005, apoyando a los países en desarrollo, *Tomando nota* de la Declaración Ministerial titulada “Mensaje del lago Biwa y de la cuenca del río Yodo”, aprobada el 23 de marzo de 2003 en la Conferencia Ministerial del Tercer Foro Mundial del Agua, celebrada en Kyoto (Japón)<sup>6</sup>, y el Llamamiento de Dushanbé sobre el agua, proclamado el 1° de septiembre de 2003 en el Foro Internacional sobre el Agua Dulce, celebrado en Dushanbé del 29 de agosto al 1° de septiembre de 2003<sup>7</sup>, *Tomando nota también* de que el Cuarto Foro Mundial del Agua se celebrará en México en marzo de 2006, *Tomando nota con interés* de que el Secretario General ha establecido la Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento<sup>8</sup>, y esperando que ayude a movilizar esfuerzos y



recursos para cumplir los compromisos y alcanzar las metas y los objetivos convenidos en estos ámbitos,

1. *Toma nota* del informe del Secretario General;
2. *Acoge con satisfacción* las actividades relacionadas con el agua dulce realizadas por los Estados Miembros, la Secretaría de las Naciones Unidas y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, mediante, entre otras cosas, una labor interinstitucional y las contribuciones de los grupos principales, para la celebración del Año Internacional del Agua Dulce en 2003;
3. *Alienta* a los Estados Miembros, la Secretaría, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los principales grupos a continuar sus esfuerzos para alcanzar los objetivos relacionados con el agua convenidos internacionalmente que figuran en el Programa 211, el Plan para su ulterior ejecución<sup>2</sup>, la Declaración del Milenio<sup>5</sup> y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo; 4. *Acoge con satisfacción* la labor realizada en el 12° período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y espera con interés su 13° período de sesiones que se dedicará al grupo de temas relacionados con el agua, el saneamiento y los asentamientos humanos; 5. *Invita* al Secretario General a adoptar las medidas que corresponda para organizar las actividades del Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida”, 2005-2015, teniendo en cuenta los resultados del Año Internacional del Agua Dulce y la labor realizada por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en sus períodos de sesiones 12° y 13°;
6. *Exhorta* a los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, los organismos especializados, las comisiones regionales y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que intensifiquen sus esfuerzos para dar una respuesta coordinada y lograr que en el Decenio, se cumplan las promesas realizadas mediante la utilización de los recursos existentes y las contribuciones voluntarias;
7. *Observa con interés* las alianzas establecidas en la esfera del agua y el saneamiento en el marco del proceso relativo a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y su seguimiento y de conformidad con los criterios y las directrices que aprobó la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su 11° período de sesiones<sup>10</sup>;
8. *Pide* al Secretario General que en el sexagésimo período de sesiones la informe sobre la aplicación de la presente resolución, así como sobre las actividades previstas por él y otras organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas para celebrar el Decenio;
9. *Decide* examinar, en su sexagésimo período de sesiones, las disposiciones que se tomen para examinar la aplicación del Decenio, incluida la posibilidad de hacer exámenes bienales o trienales o un examen de mitad de período.

Naciones Unidas A/RES/64/198 **Asamblea General** Distr. General 25 de febrero de 2010

**Sexagésimo cuarto período de sesiones** tema 53 a) del programa 09-47374 **Resolución aprobada por la Asamblea General** [sobre la base del informe de la Segunda Comisión



(A/64/420/Add.1)] **64/198. Examen amplio de mitad de período de las actividades del Decenio Internacional para la Acción “El agua, fuente de vida”, 2005-2015**

*La Asamblea General, Recordando* su resolución 55/196, de 20 de diciembre de 2000, en la que proclamó el año 2003 Año Internacional del Agua Dulce, su resolución 58/217, de 23 de diciembre de 2003, en la que proclamó que el Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida”, 2005-2015, daría comienzo el 22 de marzo de 2005, Día Mundial del Agua, y su resolución 59/228, de 22 de diciembre de 2004, *Poniendo de relieve* que el agua es fundamental para el desarrollo sostenible, en particular para la integridad del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre, y que es indispensable para la salud y el bienestar humanos, *Recordando* las disposiciones del Programa 211, el Plan para su ulterior ejecución aprobado en su decimonoveno período extraordinario de sesiones<sup>2</sup>, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (“Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo”)<sup>3</sup> y las decisiones del Consejo Económico y Social y de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible adoptadas en el sexto período de sesiones de la Comisión<sup>4</sup> en relación con el agua dulce, *Reafirmando* los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente en relación con el agua y el saneamiento, incluidos los que figuran en la Declaración del Milenio, y decidida a lograr la meta de reducir a la mitad, para 2015, el porcentaje de personas que no tienen acceso al agua potable o que no pueden costearlo, y las metas establecidas en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo de reducir a la mitad el porcentaje de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento y de elaborar planes de gestión integrada y aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos para 2005, apoyando a los países en desarrollo, *Recordando* las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 7/22, de 28 de marzo de 2008<sup>6</sup>, y 12/8, de 1° de octubre de 2009<sup>7</sup>, sobre los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento, *Tomando nota* de los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales por promover las actividades del Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida”, 2005-2015, y de las numerosas recomendaciones formuladas en reuniones internacionales y regionales sobre el tema con miras a adoptar medidas concretas para avanzar con mayor rapidez y en todos los niveles en la consecución de los objetivos relacionados con el agua convenidos internacionalmente, que figuran en el Programa 21, el Plan para su ulterior ejecución, la Declaración del Milenio y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, *Tomando nota también* del Quinto Foro Mundial del Agua, celebrado en Estambul (Turquía), del 16 al 22 de marzo de 2009, y observando que el Sexto Foro Mundial del Agua se celebrará en Marsella (Francia), en marzo de 2012, 1. *Toma nota* de los informes del Secretario General; 2. *Acoge con beneplácito* las actividades relacionadas con la ejecución del Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida”, 2005-2015, emprendidas por los Estados Miembros, la Secretaría y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, entre otros medios, con una labor interinstitucional y con contribuciones de los grupos principales, y pone de relieve la importancia de organizar las actividades del Decenio en los países; 3. *Alienta* a los Estados Miembros, la Secretaría, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, mediante su mecanismo de coordinación, y a los grupos principales a que sigan tratando de alcanzar los objetivos relacionados con el agua convenidos internacionalmente, que figuran en el Programa 211, el Plan para su ulterior ejecución<sup>2</sup>, la Declaración del Milenio<sup>5</sup> y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo; 4. *Acoge con beneplácito* la labor





realizada por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en sus períodos de sesiones 12°, 13°, 16° y 17° en el ámbito del agua y el saneamiento, y aguarda con interés las actividades futuras de la Comisión en ese sentido; 5. *Acoge con beneplácito* la generosa oferta del Gobierno de Tayikistán de ser el anfitrión, en junio de 2010, de una conferencia internacional de alto nivel para el examen amplio de mitad de período de las actividades del Decenio; 6. *Invita* al Presidente de la Asamblea General a que en el sexagésimo cuarto período de sesiones convoque en Nueva York, para el 22 de marzo de 2010, Día Mundial del Agua, un diálogo interactivo de alto nivel sobre las actividades del Decenio; 7. *Destaca* la importancia de que todos los interesados pertinentes, incluidos las mujeres, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y otras comunidades locales, participen plenamente en las actividades del Decenio a todos los niveles, incluido el examen amplio de mitad de período; 8. *Solicita* al Secretario General que prepare una nota sobre la organización de los trabajos de la conferencia; 9. *Invita* a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los organismos especializados, las comisiones regionales y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que participen activamente en los preparativos de la conferencia de alto nivel; 10. *Invita* al Secretario General a que, en cooperación con ONU-Agua, adopte las medidas que corresponda para ayudar a los Estados Miembros a llevar a cabo las actividades de la segunda mitad del Decenio; 11. *Solicita* al Secretario General que en su sexagésimo quinto período de sesiones la informe sobre la aplicación de la presente resolución, así como sobre las actividades previstas por él y otras organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas para celebrar el Decenio. 66ª sesión plenaria. 21 de diciembre de 2009

## **DECLARACIÓN DE RIO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO**

### **PREÁMBULO**

*La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Habiéndose reunido en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, Reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972a , y tratando de basarse en ella, Con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, Procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial, Reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar, *Proclama que:*

### **PRINCIPIO 1**

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

### **PRINCIPIO 2**

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos



según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que están fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

### **PRINCIPIO 3**

El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

### **PRINCIPIO 4**

A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deber constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

### **PRINCIPIO 5**

Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

### **PRINCIPIO 6**

Se deber dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. En las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y al desarrollo también se deberían tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países.

### **PRINCIPIO 7**

Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

### **PRINCIPIO 8**

Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

### **PRINCIPIO 9**





Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras.

#### **PRINCIPIO 10**

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deber tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deber proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

#### **PRINCIPIO 11**

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

#### **PRINCIPIO 12**

Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.

#### **PRINCIPIO 13**

Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

#### **PRINCIPIO 14**



Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.

#### **PRINCIPIO 15**

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

#### **PRINCIPIO 16**

Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

#### **PRINCIPIO 17**

Deber emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que est, sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

#### **PRINCIPIO 18**

Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deber hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.

#### **PRINCIPIO 19**

Los Estados deberán proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.

#### **PRINCIPIO 20**

Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.

#### **PRINCIPIO 21**



Debería movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.

## **PRINCIPIO 22**

Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

## **PRINCIPIO 23**

Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.

## **PRINCIPIO 24**

La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario.

## **PRINCIPIO 25**

La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

## **PRINCIPIO 26**

Los Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios que corresponda con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.

## **PRINCIPIO 27**

Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

## **CAPITULO I**

### **RESOLUCIONES APROBADAS POR LA CONFERENCIA**

#### **Resolución 1**

Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat\*

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II),



Habiéndose reunido en Estambul del 3 al 14 de junio de 1996, 1. Aprueba la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y el Programa de Hábitat: objetivos y principios, compromisos y plan de acción mundial, anexos a la presente resolución;

2. Recomienda a la Asamblea General que haga suyos, en su quincuagésimo primer período de sesiones, la Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat, tal como han sido aprobados por la Conferencia.

\* Aprobada en la 18ª sesión plenaria, el 14 de junio de 1996; véase una reseña de los debates en el capítulo VIII.

## Anexo I

### **DECLARACION DE ESTAMBUL SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS**

1. Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno y las delegaciones oficiales de los países reunidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul (Turquía) del 3 al 14 de junio de 1996, aprovechamos la oportunidad de hacer nuestros los objetivos universales de garantizar una vivienda adecuada para todos y de lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos. Nuestras deliberaciones sobre los dos temas principales de la Conferencia -la vivienda adecuada para todos y el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización- se han inspirado en la Carta de las Naciones Unidas y vienen a reafirmar los lazos de solidaridad existentes y forjar nuevos lazos para una acción solidaria en los planos local, nacional e internacional, a fin de mejorar el entorno en que vivimos. Nos comprometemos a respetar los objetivos, principios y recomendaciones contenidos en el Programa de Hábitat y prometemos ayudarnos mutuamente para hacerlos realidad.

2. Conscientes de la urgencia de la cuestión, hemos examinado el proceso de deterioro de las condiciones de la vivienda y los asentamientos humanos. Al mismo tiempo, reconocemos que las ciudades y los pueblos son centros de civilización y fuente de desarrollo económico y del progreso social, cultural, espiritual y científico. Debemos aprovechar las oportunidades que nos ofrecen nuestros asentamientos y preservar su diversidad a fin de fomentar la solidaridad entre nuestros pueblos.

3. Reiteramos nuestra determinación de mejorar el nivel de vida de toda la humanidad en un contexto de mayor la libertad. Recordamos la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver (Canadá), la celebración del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar y la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000, que han contribuido a suscitar una comprensión universal de los problemas de los asentamientos humanos y en los que se ha instado a la acción en pro de la vivienda adecuada para todos. Gracias a las recientes conferencias mundiales de las Naciones Unidas, en especial la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, disponemos de un programa amplio para lograr de manera equitativa la paz, la justicia y la democracia, sobre la base del desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, que son componentes



interdependientes y complementarios del desarrollo sostenible. Hemos procurado incorporar los resultados de esas conferencias en el Programa de Hábitat.

4. Para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, debemos luchar contra el deterioro de condiciones que, en la mayoría de los casos y sobre todo en los países en desarrollo, han alcanzado dimensiones críticas. A tal fin, debemos encarar de manera amplia las modalidades de producción y consumo insostenibles, sobre todo en los países industrializados; los cambios demográficos insostenibles, incluidas la estructura y la distribución de la población, prestando atención prioritaria a la tendencia a una concentración excesiva de la población; las personas sin hogar; el aumento de la pobreza; el desempleo; la exclusión social; la inestabilidad de la familia; la insuficiencia de recursos; la falta de infraestructura y servicios básicos; la ausencia de una planificación adecuada; el aumento de la inseguridad y de la violencia; la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres.

5. Los desafíos que plantean los asentamientos humanos son de escala mundial, pero los países y las regiones encaran también problemas concretos que requieren soluciones concretas. Reconocemos que tenemos que intensificar nuestros esfuerzos y potenciar nuestra cooperación para mejorar las condiciones de vida en las ciudades y pueblos de todo el mundo, en particular en los países en desarrollo, donde la situación es especialmente grave, y en los países con economías en transición. A ese respecto, reconocemos que la mundialización de la economía internacional presenta a la vez oportunidades y problemas para el proceso de desarrollo, así como riesgos e incertidumbres, y reconocemos que la consecución de los objetivos del Programa de Hábitat se facilitaría, entre otras cosas, si se adoptan medidas positivas en esferas como la financiación del desarrollo, la deuda exterior, el comercio internacional y la transferencia de tecnología. Nuestras ciudades deben ser lugares en que los seres humanos disfruten de una vida plena en condiciones de dignidad, buena salud, seguridad, felicidad y esperanza.

6. El desarrollo rural y el desarrollo urbano son interdependientes. Además de mejorar el hábitat urbano, debemos tratar también de ampliar adecuadamente la infraestructura, los servicios públicos y las oportunidades de empleo en las zonas rurales, a fin de hacerlas más atractivas, de constituir una red integrada de asentamientos y de reducir al mínimo la migración de las zonas rurales a las urbanas. Es preciso prestar particular atención a los pueblos medianos y pequeños.

7. Como el ser humano es el aspecto más importante de nuestras preocupaciones respecto del desarrollo sostenible, es también la base de nuestra acción para dar efecto al Programa de Hábitat. Reconocemos que las mujeres, los niños y los jóvenes tienen una necesidad especial de vivir en condiciones seguras, salubres y estables. Intensificaremos nuestros esfuerzos por erradicar la pobreza y la discriminación, por promover y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos y por satisfacer sus necesidades esenciales, como la educación, la nutrición, los servicios de salud durante todo el ciclo de la vida humana, y, en especial, una vivienda adecuada para todos. Para ello, nos comprometemos a mejorar las condiciones de vida en los asentamientos humanos de forma compatible con las necesidades y realidades locales, y reconocemos que es preciso tener en cuenta las tendencias económicas, sociales y ambientales mundiales a fin de garantizar



la creación de un entorno mejor para todos. Trataremos también de lograr la participación plena e igual de todas las mujeres y de todos los hombres y la participación efectiva de los jóvenes en la vida política, económica y social. Propiciaremos el acceso sin restricciones de los discapacitados y la igualdad entre los hombres y mujeres en las políticas, los programas y los proyectos de vivienda y de desarrollo de asentamientos humanos sostenibles. Asumimos estos compromisos, en particular, ante los más de mil millones de hombres y mujeres que viven en condiciones de pobreza absoluta y ante los grupos vulnerables y desfavorecidos que se mencionan en el Programa de Hábitat.

8. Reafirmamos nuestra voluntad de lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, como se ha previsto en los instrumentos de derecho internacional. A tal fin, solicitaremos la activa participación de nuestros copartícipes de los sectores público y privado y de las organizaciones no gubernamentales, a todos los niveles, para brindar a todas las personas y a sus familias garantías jurídicas con respecto a la tenencia, la protección frente a la discriminación y la igualdad de acceso a una vivienda asequible y adecuada.

9. Ampliaremos la oferta de vivienda asequible, para lo cual velaremos por que los mercados funcionen con eficiencia y de manera social y ambientalmente racional, por que se mejore el acceso a la tierra y al crédito y por que se ayude a los que estén excluidos del mercado de la vivienda.

10. Con objeto de conservar el medio ambiente mundial y mejorar la calidad de vida en nuestros asentamientos humanos, nos comprometemos a adoptar modalidades sostenibles de producción, consumo, transporte y desarrollo de los asentamientos; a prevenir la contaminación; a respetar la capacidad de carga de los ecosistemas y a velar por que se preserven las oportunidades de las generaciones futuras. A ese respecto, cooperaremos en un espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. Como se ha contribuido en mayor o menor grado a la degradación del medio ambiente mundial, reafirmamos el principio de que los países tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Reconocemos también que debemos adoptar estas medidas de forma compatible con el enfoque basado en el principio de precaución, que se aplicará de manera generalizada según las capacidades de los países. Promoveremos asimismo la creación de entornos salubres, en especial mediante un abastecimiento adecuado de agua potable y la ordenación eficaz de los desechos.

11. Fomentaremos la conservación, la rehabilitación y el mantenimiento de edificios, monumentos, espacios abiertos, paisajes y modalidades de asentamiento de valor histórico, cultural, arquitectónico, natural, religioso y espiritual.

12. Adoptamos la estrategia de habilitación y los principios de la solidaridad y la participación porque son los medios más democráticos y eficaces de hacer realidad los compromisos que asumimos. Reconociendo que las autoridades locales son nuestros colaboradores más cercanos, esenciales para poner en práctica el Programa de Hábitat, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico de cada país, debemos promover la descentralización por conducto de autoridades locales democráticas y fortalecer sus capacidades financieras e institucionales de forma acorde con la situación de los países,





velando al mismo tiempo por que sean transparentes, responsables y por que respondan a las necesidades de la población, que son requisitos esenciales de la acción de los poderes públicos a todos los niveles. También aumentaremos nuestra cooperación con los parlamentarios, el sector privado, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones de la sociedad civil con el debido respeto de su autonomía. Mejoraremos asimismo la condición de la mujer, y alentaremos a las empresas del sector privado a que efectúen inversiones social y ambientalmente racionales. La acción en el plano local se debe orientar y estimular mediante programas locales basados en el Programa 21, el Programa de Hábitat u otros programas equivalentes, teniendo presente la experiencia de cooperación mundial que empezó en Estambul con la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales, sin perjuicio de las políticas, objetivos, prioridades y programas nacionales. De acuerdo con la estrategia de habilitación, incumbe a los gobiernos la responsabilidad de aplicar medidas especiales, cuando proceda, en favor de los grupos desfavorecidos y vulnerables.

13. La ejecución del Programa de Hábitat requerirá financiación adecuada, por lo que, debemos movilizar recursos financieros a nivel nacional e internacional, incluidos recursos nuevos y adicionales de todas las fuentes: multilaterales y bilaterales, públicas y privadas. A ese respecto, debemos facilitar el fortalecimiento de las capacidades y promover la transferencia de tecnología y conocimientos especializados apropiados. Reiteramos, además, los compromisos que contrajimos en recientes conferencias de las Naciones Unidas, en especial los contenidos en el Programa 21 respecto de la financiación y la transferencia de tecnología.

14. Creemos que la aplicación cabal y eficaz del Programa de Hábitat requerirá que se fortalezcan el papel y las funciones del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), habida cuenta de la necesidad de que se concentre en objetivos y cuestiones estratégicas bien definidos y claramente formulados. A tal fin, nos comprometemos a apoyar la eficaz aplicación del Programa de Hábitat y de su plan de acción mundial. Por lo que atañe a la aplicación del Programa de Hábitat, reconocemos cabalmente la contribución de los planes de acción regionales y nacionales preparados para la presente Conferencia.

15. Con la Conferencia de Estambul se inicia una nueva era de cooperación, la era de una filosofía de solidaridad. Al acercarnos al siglo XXI, ofrecemos una visión positiva del desarrollo de asentamientos humanos sostenibles, la esperanza de un futuro común y una exhortación a participar en una empresa de indudable valor e interés, la de construir mancomunadamente un mundo en el que todos vivan en un hogar seguro con la promesa de una vida decorosa en condiciones de dignidad, buena salud, seguridad, felicidad y esperanza.

## **Anexo II - PROGRAMA DE HABITAT**

### **Capítulo I**

#### **PREAMBULO**



1. Reconocemos la necesidad imperiosa de mejorar la calidad de los asentamientos humanos, que tiene profundas repercusiones en la vida cotidiana y el bienestar de nuestros pueblos. Reina la sensación de que existen grandes oportunidades y la esperanza de que es posible construir un mundo nuevo en el que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, en cuanto componentes interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible, pueden lograrse mediante la solidaridad y la cooperación dentro de los países y entre éstos, y mediante el establecimiento de asociaciones eficaces a todos los niveles. La cooperación internacional y la solidaridad universal, guiadas por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y en un espíritu de asociación, son indispensables para mejorar la calidad de la vida de los pueblos del mundo.

2. El objetivo de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) es tratar dos temas de igual importancia a escala mundial: "Vivienda adecuada para todos" y "Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización". El ser humano es el elemento central del desarrollo sostenible, que incluye vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles, y tiene derecho a llevar una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

3. En relación con el primer tema, gran parte de la población mundial carece de vivienda y de servicios de saneamiento, particularmente en los países en desarrollo. Reconocemos que el acceso a una vivienda segura y salubre y a los servicios básicos es indispensable para el bienestar físico, psicológico, social y económico del ser humano y debe ser parte fundamental de nuestras medidas urgentes en favor de los más de mil millones de personas que no viven en condiciones decentes. Nuestro objetivo es conseguir que todas las personas dispongan de una vivienda adecuada, especialmente los pobres de las ciudades y el campo que carecen de ella, mediante un criterio que favorezca el desarrollo y la mejora de la vivienda sin perjudicar al medio ambiente.

4. En cuanto al segundo tema, el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos combina el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, respetando plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, y ofrece los medios para lograr un mundo más estable y pacífico, fundado en una visión ética y espiritual. La democracia, el respeto de los derechos humanos, la transparencia, la representatividad y la rendición de cuentas en la gestión pública y la administración en todos los sectores de la sociedad, así como la participación efectiva de la sociedad civil, son pilares indispensables para el logro del desarrollo sostenible. La falta de desarrollo y la gran extensión de la pobreza absoluta pueden inhibir el goce pleno y efectivo de los derechos humanos y debilitan la democracia frágil y la participación popular. No obstante, no cabe invocar ninguna de esas causas para justificar la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

5. Reconociendo la dimensión mundial de estas cuestiones, la comunidad internacional, al convocar Hábitat II, ha decidido que mediante un enfoque mundial concertado podría acelerarse considerablemente el avance hacia esos objetivos. Unas pautas de producción y consumo insostenibles, particularmente en los países industrializados, la degradación del medio ambiente, los cambios demográficos, la pobreza extendida y persistente y la desigualdad social y económica pueden tener repercusiones locales, transnacionales y



mundiales. Cuanto antes las comunidades, las administraciones locales y las asociaciones entre los sectores público, privado y comunitario, aúnen sus esfuerzos para elaborar estrategias de vivienda y de asentamientos humanos amplias, decididas e innovadoras, mejores serán las perspectivas de seguridad, salud y bienestar de las personas y más prometedoras serán las esperanzas de encontrar soluciones a los problemas sociales y ambientales del mundo.

6. Habiendo examinado la experiencia adquirida desde la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver (Canadá) en 1976, Hábitat II reafirma los resultados logrados en las recientes conferencias mundiales pertinentes y los ha consolidado en un programa para los asentamientos humanos: el Programa de Hábitat. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra), celebrada en Río de Janeiro en 1992, se elaboró el Programa 21. En esa Conferencia, la comunidad internacional acordó un marco para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. En todas las demás conferencias, entre ellas la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Barbados, 1994), la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales (Yokohama, 1994) y la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), así como la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (Nueva York, 1990) y la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien (Tailandia), 1990), se trataron también importantes cuestiones sociales, económicas y ambientales, en particular diversos elementos del programa de desarrollo sostenible, para cuya ejecución satisfactoria es preciso adoptar medidas a nivel local, nacional e internacional. La Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000, que se adoptó en 1988 y en la que se destaca la necesidad de mejorar la construcción y la entrega de viviendas, revisar las políticas nacionales de vivienda y adoptar una estrategia que propicie esos fines, contiene directrices útiles para lograr el objetivo de que todas las personas tengan una vivienda adecuada en el próximo siglo.

7. A lo largo de la historia, la urbanización ha estado asociada al progreso económico y social, el fomento de la alfabetización y la educación, la mejora de la situación sanitaria general, un mayor acceso a los servicios sociales y la participación en la vida cultural, política y religiosa. La democratización ha favorecido ese acceso, así como la participación y dedicación fructífera de los agentes de la sociedad civil, las asociaciones entre los sectores público y privado y la planificación y la ordenación descentralizadas y participativas, que son elementos indispensables para el futuro de los centros urbanos. Las ciudades y los pueblos han sido motores de crecimiento y focos de civilización, y han favorecido la evolución del saber, la cultura y la tradición, así como de la industria y el comercio. Los asentamientos urbanos bien planificados y administrados encierran la promesa del desarrollo humano y de la protección de los recursos naturales del mundo por su capacidad de sustentar a gran número de personas limitando al mismo tiempo sus efectos en el medio ambiente. El crecimiento de las ciudades y los pueblos provoca cambios sociales, económicos y ambientales que rebasan los límites de las ciudades. Hábitat II se ocupa de todo tipo de



asentamientos, grandes, medianos y pequeños, y reafirma la necesidad de realizar mejoras universales en las condiciones de vida y trabajo.

8. Para superar los problemas actuales y velar por que no se detenga la mejora de las condiciones económicas, sociales y ambientales de los asentamientos humanos, debemos comenzar por reconocer las dificultades a que se enfrentan las ciudades y los pueblos. Según las proyecciones actuales, a comienzos del siglo próximo más de tres mil millones de personas, es decir, la mitad de la población mundial, vivirán y trabajarán en zonas urbanas. Los problemas más graves a que se enfrentan las ciudades y los pueblos, junto con sus habitantes, comprenden la escasez de recursos financieros, la falta de oportunidades de empleo, el aumento del número de personas sin hogar y de asentamientos de precaristas, el incremento de la pobreza y el desequilibrio creciente entre ricos y pobres, el aumento de la inseguridad y de los índices de delincuencia, las deficiencias y el deterioro del patrimonio de viviendas y de los servicios e infraestructuras, la falta de instalaciones sanitarias y docentes, el uso indebido de la tierra, la inseguridad en la tenencia, la creciente congestión del tráfico, el aumento de la contaminación, la falta de zonas verdes, las deficiencias en el abastecimiento de agua y el saneamiento, la falta de coordinación del desarrollo urbano y la creciente vulnerabilidad a los desastres. Todos esos factores han puesto a prueba la capacidad de los gobiernos a todos los niveles, en particular en los países en desarrollo, para alcanzar el objetivo del desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente, componentes interdependientes del desarrollo sostenible que se potencian mutuamente y constituyen el marco de nuestro empeño por mejorar la calidad de vida de todos los pueblos. Los altos índices de migración internacional e interna y el crecimiento de la población en las ciudades y los pueblos, sumados a las pautas insostenibles de producción y consumo agudizan particularmente esos problemas. En las ciudades y los pueblos de todo el mundo, grandes sectores de la población viven en condiciones deficientes y padecen graves problemas, inclusive de orden ecológico, que se ven agravados por la falta de capacidad de planificación y gestión, la falta de inversiones y tecnología, la movilización insuficiente y la asignación incorrecta de recursos financieros, además de la escasez de oportunidades sociales y económicas. En el caso de la migración internacional, los migrantes tienen necesidades de vivienda y servicios básicos, educación, empleo e integración social sin menoscabo de su identidad cultural, y debe dárseles protección y atención adecuadas en los países de acogida.

9. En el proceso de mundialización y creciente interdependencia, los asentamientos rurales representan un gran incentivo y una gran oportunidad para renovar las iniciativas de desarrollo a todos los niveles y en todas las esferas. No obstante muchos asentamientos rurales carecen de oportunidades económicas adecuadas, en particular en materia de empleo, así como de infraestructura y servicios, sobre todo en relación con el agua, el saneamiento, la salud, la educación, las comunicaciones, el transporte y la energía. Mediante actividades y tecnologías apropiadas para el desarrollo rural puede contribuirse a reducir, entre otras cosas, los desequilibrios, las prácticas insostenibles, la pobreza, el aislamiento, la contaminación y la inseguridad de la tenencia de tierras. Esa labor puede favorecer la incorporación de los asentamientos rurales al conjunto de la vida económica, social y cultural, promover la sostenibilidad de las comunidades y la seguridad del medio y reducir las presiones que propician el crecimiento de las ciudades.



10. Las ciudades, los pueblos y los asentamientos rurales están vinculados entre sí por los movimientos de bienes, recursos y personas. Los vínculos entre la ciudad y el campo son indispensables para la sostenibilidad de los asentamientos humanos. Dado que el crecimiento de la población rural ha sobrepasado el ritmo de creación de empleo y de oportunidades económicas, la migración a las ciudades ha aumentado sin cesar, sobre todo en los países en desarrollo, lo que ha sometido a una enorme demanda las infraestructuras y los servicios urbanos, que ya eran objeto de grandes presiones. Es imperioso erradicar la pobreza rural y mejorar la calidad de las condiciones de vida, así como crear oportunidades de empleo y educación en los asentamientos rurales, los centros regionales y las ciudades secundarias. Debe sacarse el máximo partido de las contribuciones complementarias y los vínculos entre las zonas rurales y las ciudades equilibrando sus distintas necesidades económicas, sociales y ambientales.

11. Más personas que nunca viven hoy en condiciones de pobreza absoluta y carecen de vivienda adecuada. En muchos países, las viviendas deficientes y la falta de vivienda son un problema que no deja de aumentar y que amenaza las condiciones de salud y seguridad y pone en peligro la propia vida. Todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado para sí mismas y sus familias, lo que incluye alimento, vestido, vivienda, agua y saneamiento adecuados, y a la mejora constante de las condiciones de vida.

12. En muchas regiones del mundo, el rápido aumento del número de personas desplazadas, incluidos los refugiados, otras personas desplazadas que necesitan protección internacional y las personas desplazadas en el interior de los países, de resultados de desastres naturales o provocados por el hombre está agravando la crisis de la vivienda y pone de relieve la necesidad de dar una solución rápida y duradera al problema.

13. Es necesario tener plenamente en cuenta las necesidades de los niños y los jóvenes, en particular por lo que respecta a sus entornos vitales. Hay que prestar especial atención a los procesos que favorecen la participación en lo que atañe al ordenamiento de ciudades, pueblos y barrios, con objeto de garantizar las condiciones de vida de los niños y los jóvenes y de utilizar su intuición, su creatividad y sus ideas acerca del medio ambiente. Debe prestarse especial atención a las necesidades en materia de vivienda de los niños vulnerables, como los niños de la calle, y los que son víctimas de explotación sexual. Los progenitores y otras personas legalmente responsables de los niños tienen derechos, deberes y responsabilidades, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, en lo referente a la satisfacción de estas necesidades.

14. En el ámbito de las políticas de vivienda y de desarrollo y ordenación urbanos, debería prestarse particular atención a las necesidades y la participación de los pueblos indígenas. Esas políticas deberían respetar plenamente su identidad y cultura y ofrecerles un entorno apropiado que favorezca su participación en la vida social, económica y política.

15. La mujer tiene un papel de primer orden que desempeñar en el logro de asentamientos humanos sostenibles. No obstante, a causa de diversos factores, entre los que figura la persistente y creciente carga de la pobreza para las mujeres y la discriminación en razón del género, la mujer tropieza con obstáculos particulares cuando trata de obtener una vivienda adecuada y de participar plenamente en la adopción de decisiones relativas a los





asentamientos humanos sostenibles. La emancipación de la mujer y su participación plena y en condiciones de igualdad en la vida política, social y económica, la mejora de la salud y la erradicación de la pobreza son indispensables para lograr la sostenibilidad de los asentamientos humanos.

16. La discapacidad es parte de la vida normal. Las personas con discapacidad no siempre han tenido la oportunidad de participar plenamente y en condiciones de igualdad en el desarrollo y la gestión de los asentamientos humanos, comprendida la adopción de decisiones, a menudo a causa de barreras sociales, económicas, de actitudes y físicas, así como de la discriminación. Deben eliminarse esas barreras, y las necesidades y las preocupaciones de las personas con discapacidad deben quedar plenamente integradas en los planes y las políticas de vivienda y de asentamientos humanos sostenibles, a fin de que éstas sean accesibles para todos.

17. Las personas mayores tienen derecho a llevar una vida satisfactoria y productiva y deben tener oportunidades de participar plenamente en sus comunidades y su sociedad y en todas las decisiones relativas a su bienestar, especialmente a sus necesidades de vivienda. Deben reconocerse y valorarse sus múltiples contribuciones a los procesos políticos, sociales y económicos de los asentamientos humanos. Debe prestarse especial atención a satisfacer las necesidades en evolución en materia de vivienda y movilidad, a fin de que puedan seguir teniendo una vida satisfactoria en su comunidad.

18. Aunque muchos países, en especial los países en desarrollo, carecen de recursos jurídicos, institucionales, financieros, tecnológicos y humanos para responder como es debido al rápido ritmo de urbanización, muchas autoridades locales están acometiendo ese problema con un criterio abierto, responsable y eficaz y quieren incorporar a los ciudadanos al proceso del desarrollo sostenible. Debe fomentarse el establecimiento de estructuras que propicien la iniciativa independiente y la creatividad y que impulsen el establecimiento de asociaciones de distinta índole, inclusive con el sector privado, y dentro de los países y entre éstos. Además, debe favorecerse la participación efectiva y en condiciones de igualdad de todas las personas, en particular las que pertenecen a grupos vulnerables y desfavorecidos, sobre todo las que viven en la pobreza, en todas las actividades relacionadas con los asentamientos humanos, pues ello es la base de la conciencia cívica y debe recibir el impulso de las autoridades nacionales. El Programa de Hábitat proporciona un marco que permite a los ciudadanos asumir responsabilidad en la promoción y la creación de asentamientos humanos sostenibles.

19. Los problemas de los asentamientos humanos tienen múltiples facetas. Se reconoce que una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos no están desligados del desarrollo social y económico más amplio de los países ni pueden desvincularse de la creación de un marco nacional e internacional que favorezca el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente que son componentes indispensables y mutuamente complementarios del desarrollo sostenible.

20. Existen diferencias críticas entre los asentamientos humanos en distintas regiones y países y dentro de los países. En la ejecución del Programa de Hábitat deben tenerse en cuenta las diferencias, las situaciones particulares y la distinta capacidad de cada





comunidad y país. En ese contexto, son indispensables para la ejecución del Programa de Hábitat, la cooperación internacional, regional, subregional, nacional y local, y la participación de instituciones como la Comisión de Asentamientos Humanos y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), así como recursos.

21. El Programa de Hábitat constituye un llamamiento mundial para la acción a todos los niveles. Ofrece, en un marco de objetivos, principios y compromisos, una visión positiva de los asentamientos humanos sostenibles, en que todas las personas tengan una vivienda adecuada, un entorno salubre y seguro, acceso a los servicios básicos y un empleo productivo libremente elegido. El Programa de Hábitat orientará todas las actividades encaminadas a convertir esa visión en realidad.

## Capítulo II

### OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

22. Los objetivos del Programa de Hábitat concuerdan plenamente con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y con el derecho internacional.

23. Si bien debe tenerse en cuenta la importancia de las características nacionales y regionales y de los diversos antecedentes históricos, culturales y religiosos, corresponde a todos los Estados promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo.

24. La aplicación del Programa de Hábitat, en particular mediante las leyes nacionales y las políticas, programas y prioridades de desarrollo, es derecho soberano y responsabilidad de cada Estado de forma compatible con todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, teniendo en cuenta la importancia de los diversos valores éticos y religiosos, antecedentes culturales y convicciones filosóficas de los individuos y de sus comunidades, respetándolos cabalmente y contribuyendo al pleno disfrute de todos sus derechos humanos a fin de lograr los objetivos de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

25. Nosotros, los Estados participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), suscribimos una visión política, económica, ambiental, ética y espiritual de los asentamientos humanos basada en los principios de igualdad, solidaridad, asociación, dignidad humana, respeto y cooperación. Adoptamos los objetivos y principios de una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización. Creemos que el logro de esos objetivos contribuirá a que el mundo sea más estable y equitativo y a que esté más libre de injusticias y conflictos y ayudará a alcanzar una paz justa, general y duradera. Las luchas civiles, étnicas y religiosas, las violaciones de los derechos humanos, la dominación extranjera y colonial, la ocupación extranjera, los desequilibrios económicos, la pobreza, la delincuencia organizada, el terrorismo en todas sus formas y la corrupción son destructivos para los asentamientos humanos, por lo que deben ser denunciados y desalentados por todos los Estados, que deben cooperar para lograr la eliminación de esas prácticas y de todas las medidas unilaterales que entorpecen el desarrollo económico y social. En el plano



nacional, reforzaremos la paz mediante el fomento de la tolerancia, la no violencia y el respeto de la diversidad y mediante la solución de controversias por medios pacíficos. En el plano local, la prevención del delito y la promoción de comunidades sostenibles son indispensables para lograr sociedades seguras. La prevención de la delincuencia mediante el desarrollo social es una de las claves para conseguir esos objetivos. En el plano internacional, promoveremos la paz y la seguridad internacionales y haremos todo lo posible por resolver las controversias internacionales por medios pacíficos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, y apoyaremos todas las actividades encaminadas a ese fin.

26. Reafirmamos y nos guiamos por los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas y reafirmamos nuestra determinación de velar por que se respeten plenamente los derechos humanos enunciados en los instrumentos internacionales, y en especial, en este contexto, el derecho a una vivienda adecuada con arreglo a lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos y a lo previsto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 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 y la Convención sobre los Derechos del Niño, teniendo en cuenta que el derecho a una vivienda adecuada, incluido en los mencionados instrumentos internacionales, se hará realidad de forma gradual. Reafirmamos que todos los derechos humanos -civiles, culturales, económicos, políticos y sociales- son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Hacemos nuestros los principios y objetivos enumerados a continuación para que orienten nuestra labor.

27. Son asentamientos humanos equitativos aquellos en que todas las personas, sin discriminación de ningún tipo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, bienes, nacimiento u otra condición, tienen las mismas oportunidades de acceso a la vivienda, la infraestructura, los servicios de salud, alimentos y agua en cantidad suficiente, educación y espacios abiertos. Además, esos asentamientos humanos brindan a todos las mismas oportunidades de ganarse la vida en forma productiva y libremente elegida, igualdad de acceso a los recursos económicos, incluido el derecho a la herencia, la posesión de tierras y otros bienes, el crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas; las mismas oportunidades para el desarrollo personal, espiritual, religioso, cultural y social; para la participación en el proceso público de adopción de decisiones; igualdad de derechos y obligaciones respecto de la conservación y utilización de los recursos naturales y culturales; e igualdad de acceso a los mecanismos establecidos para que no se violen los derechos. La potenciación del papel de la mujer y su participación plena y en pie de igualdad en todos los sectores de la sociedad, tanto rurales como urbanos, son fundamentales para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

28. La erradicación de la pobreza es indispensable para la sostenibilidad de los asentamientos humanos. El principio de la erradicación de la pobreza se basa en el marco adoptado por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y en los resultados pertinentes de otras grandes conferencias de las Naciones Unidas, inclusive el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de toda la población, y en particular de los que viven en la pobreza, los



grupos desfavorecidos y vulnerables, especialmente en los países en desarrollo donde la pobreza es aguda, así como el objetivo de favorecer el acceso de todas las mujeres y todos los hombres a medios de vida seguros y sostenibles mediante el empleo y el trabajo productivos y libremente elegidos.

29. El desarrollo sostenible es indispensable para el desarrollo de los asentamientos humanos y tiene plenamente en cuenta las necesidades y las condiciones para el logro del crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Debe prestarse especial atención a la situación y a las necesidades particulares de los países en desarrollo y, si procede, de las economías en transición. Los asentamientos humanos se planificarán, desarrollarán y mejorarán teniendo plenamente en cuenta los principios del desarrollo sostenible y todos sus componentes, enunciados en el Programa 21 y los documentos conexos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos garantiza el desarrollo económico, las oportunidades de empleo y el progreso social, en armonía con el medio ambiente. Incorpora, además de los principios contenidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que son igualmente importantes, y en otros documentos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los principios de la precaución, la prevención de la contaminación, el respeto de la capacidad de carga de los ecosistemas y la conservación de las oportunidades para las generaciones venideras. La producción, el consumo y el transporte deben ordenarse con arreglo a criterios que permitan proteger y conservar los recursos al mismo tiempo que se aprovechan. La ciencia y la tecnología tienen un papel crucial en el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y en la conservación de los ecosistemas de los que dependen. La sostenibilidad de los asentamientos supone su distribución geográfica equilibrada u otra distribución apropiada de conformidad con las condiciones nacionales, la promoción del desarrollo económico y social, la salud y la educación de la población, y la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes, y el mantenimiento de la diversidad cultural, así como de la calidad del aire, el agua, los bosques, la vegetación y el suelo a un nivel que permita sustentar la vida y el bienestar de las generaciones futuras.

30. La calidad de vida de todas las personas depende, entre otros factores económicos, sociales, ecológicos y culturales, de las condiciones físicas y las características espaciales de nuestras aldeas, pueblos y ciudades. El trazado y la estética de las ciudades, las pautas de utilización de la tierra, las densidades de población y de construcción, el transporte y la facilidad de acceso para todos a los bienes, los servicios y los medios públicos de esparcimiento tienen una importancia fundamental para la habitabilidad de los asentamientos. Esto es especialmente importante para las personas vulnerables y desfavorecidas, que a menudo tienen dificultades para conseguir vivienda y para participar en las decisiones acerca del futuro de sus asentamientos. La necesidad de pertenecer a una comunidad y la aspiración a vecindarios y asentamientos más habitables por parte de la población deberían orientar el proceso de diseño, ordenación y mantenimiento de los asentamientos humanos. Entre los objetivos de esta labor figuran la protección de la salud pública, la creación de condiciones de seguridad, la educación y la integración social, la promoción de la igualdad y el respeto a la diversidad y la identidad cultural, la mejora del acceso para las personas con discapacidad y la conservación de edificios y distritos de



importancia histórica, espiritual, religiosa y cultural, el respeto del paisaje local y el respeto y el cuidado del medio ambiente local. Deberá prestarse asistencia, inclusive por medio de la cooperación internacional, para la conservación de los asentamientos humanos históricos y del patrimonio natural, incluidos lugares, monumentos y edificios históricos, en especial los protegidos por la Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural de la UNESCO. También reviste particular importancia promover en el plano local la diversificación espacial y el uso mixto de viviendas y servicios a fin de satisfacer las diversas necesidades y expectativas.

31. La familia es la unidad básica de la sociedad y, como tal, debe ser fortalecida. Tiene derecho a recibir protección y apoyo amplios. En distintos sistemas culturales, políticos y sociales existen diversas formas de familia. Para contraer matrimonio es preciso el libre consentimiento de los futuros cónyuges, y marido y esposa deben formar una pareja igual. Deben respetarse los derechos, la capacidad y las responsabilidades de cada miembro de la familia. Al planificar los asentamientos humanos debe tener presente el papel constructivo de la familia en el diseño, el desarrollo y la ordenación de esos asentamientos. La sociedad deberá facilitar, cuando proceda, todas las condiciones necesarias para su integración, reunificación, conservación, mejora y protección en viviendas adecuadas que tengan acceso a los servicios básicos y a medios de vida sostenibles.

32. Todas las personas tienen derechos y deben aceptar al mismo tiempo su responsabilidad de respetar y proteger los derechos de los demás, inclusive los de las generaciones futuras, y de contribuir activamente al bien común. Son asentamientos humanos sostenibles aquellos que, entre otras cosas, generan un sentido de ciudadanía e identidad, cooperación y diálogo en pro del bien común, y un espíritu de servicio voluntario y de participación cívica, donde todas las personas reciben apoyo y tienen ocasión de participar en pie de igualdad en la adopción de decisiones y en el desarrollo. Los gobiernos, a todos los niveles apropiados, incluidas las administraciones locales, tienen la responsabilidad de garantizar el acceso a la educación y de proteger la salud, la seguridad y el bienestar general. Ello exigirá, según proceda, formular políticas, promulgar leyes y dictar reglamentos para las actividades públicas y privadas, alentar actividades privadas responsables en todas las esferas, facilitar la participación de grupos comunitarios, adoptar procedimientos transparentes, alentar el liderazgo desinteresado y las asociaciones entre el sector público y el privado, y ayudar a la población a entender y ejercer sus derechos y responsabilidades mediante procesos de participación abiertos y eficaces, educación para todos y difusión de la información.

33. Las asociaciones entre países y, dentro de éstos, entre todos los agentes pertenecientes a organizaciones públicas, privadas, voluntarias y comunitarias, el sector de las cooperativas, las organizaciones no gubernamentales y los particulares, son indispensables para alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y para proporcionar una vivienda adecuada y servicios básicos a todos. Las asociaciones pueden integrar y apoyar los objetivos de la participación de base amplia, entre otras cosas, estableciendo alianzas, aunando recursos, compartiendo conocimientos, aportando conocimientos técnicos y aprovechando las ventajas comparativas de la acción colectiva. Esos procesos pueden hacerse más eficaces reforzando las organizaciones civiles a todos



los niveles. Debe hacerse todo lo posible por alentar la cooperación y la asociación de todos los sectores de la sociedad y entre todos los que intervienen en los procesos de adopción de decisiones, según proceda.

34. La solidaridad con las personas pertenecientes a grupos desfavorecidos y vulnerables, inclusive las personas que viven en la pobreza, así como la tolerancia, la no discriminación y la cooperación entre todas las personas, familias y comunidades, constituyen los pilares de la cohesión social. La comunidad internacional, los Estados y todos los demás agentes pertinentes deben promover la solidaridad, la cooperación y la asistencia a fin de hacer frente a las dificultades que plantea el desarrollo de los asentamientos humanos. La comunidad internacional y los gobiernos a todos los niveles apropiados habrán de promover políticas e instrumentos bien concebidos y eficaces, fortaleciendo así la cooperación entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, y movilizar recursos complementarios para hacer frente a esos obstáculos.

35. Salvaguardar los intereses de las generaciones presentes y futuras en los asentamientos humanos es uno de los objetivos fundamentales de la comunidad internacional. La formulación y ejecución de estrategias de desarrollo de los asentamientos humanos corresponde ante todo a cada país a nivel nacional y local en el marco de su ordenamiento jurídico, entre otras cosas mediante la creación de un entorno favorable al desarrollo de los asentamientos humanos y teniendo en cuenta la diversidad de condiciones económicas, sociales y ambientales de cada país. Se necesitan recursos financieros nuevos y adicionales de distintas fuentes para lograr los objetivos de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización. Es preciso mejorar los recursos de que disponen los países en desarrollo - públicos, privados, multilaterales, bilaterales, internos y externos- con mecanismos e instrumentos económicos apropiados y flexibles para apoyar los objetivos de una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Junto con esto, es preciso adoptar medidas concretas para propiciar la cooperación técnica internacional y el intercambio de información.

36. La salud humana y la calidad de la vida son elementos centrales en los esfuerzos por desarrollar asentamientos humanos sostenibles. Por ello, nos comprometemos a promover y alcanzar las metas de un acceso universal y equitativo a una educación de calidad, al nivel más alto posible de salud física, mental y ambiental y al acceso equitativo de todos a la atención primaria de la salud, y haremos esfuerzos especiales para rectificar las desigualdades en lo relativo a las condiciones sociales y económicas, incluida la vivienda, sin distinción de raza, origen nacional, sexo, edad o discapacidad, respetando y promoviendo nuestras culturas comunes y particulares. La buena salud durante todo el período de vida de todos los hombres y todas las mujeres, la buena salud de todos los niños y una educación de calidad para todos son elementos fundamentales para garantizar que las personas de todas las edades puedan desarrollar sus plenas capacidades con salud y dignidad y que puedan participar de modo cabal en los procesos sociales, económicos y políticos de los asentamientos humanos, contribuyendo así, entre otras cosas, a la erradicación de la pobreza. Los asentamientos humanos sostenibles dependen del desarrollo interactivo de políticas y medidas concretas encaminadas a proporcionar acceso



a los alimentos y a la nutrición, al agua apta para el consumo, al saneamiento, y al acceso universal a la más amplia gama de servicios de atención primaria de salud, en consonancia con el informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo; erradicar las enfermedades principales que se cobran un elevado número de víctimas humanas, especialmente las enfermedades infantiles; crear lugares seguros donde trabajar y vivir; y proteger el medio ambiente.

### Capítulo III

## COMPROMISOS

37. Abrazando los principios que preceden en nuestra calidad de Estados participantes en esta Conferencia nos comprometemos a aplicar el Programa de Hábitat mediante planes de acción locales, nacionales, subregionales y regionales u otras políticas y programas elaborados y ejecutados en cooperación con las partes interesadas a todos los niveles y apoyados por la comunidad internacional, teniendo presente que el ser humano es el centro de interés de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible, entre ellas la vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, y que tiene derecho a llevar una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

38. En el cumplimiento de esos compromisos, es preciso prestar particular atención a las circunstancias y necesidades de las personas que viven en la pobreza, que viven sin hogar, las mujeres, los ancianos, los indígenas, los refugiados, las personas desplazadas, las personas con discapacidad y las pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos. También debe prestarse especial atención a las necesidades de los migrantes. Además, es preciso prestar especial atención a las necesidades y circunstancias específicas de los niños, en particular los niños de la calle.

#### A. Vivienda adecuada para todos

39. Reafirmamos nuestra determinación de garantizar progresivamente el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada, según lo previsto en los instrumentos internacionales. A ese respecto, reconocemos que los gobiernos tienen la obligación de lograr que la población pueda conseguir una vivienda y de proteger y mejorar las viviendas y los vecindarios. Nos comprometemos a alcanzar el objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de forma equitativa y sostenible, de manera que todos tengan una vivienda adecuada que sea salubre, segura, accesible y asequible y que comprenda servicios, instalaciones y comodidades básicos, que nadie sea objeto de discriminación en materia de vivienda y seguridad jurídica de la tenencia. Cumpliremos y promoveremos ese objetivo de modo plenamente acorde con las normas de derechos humanos.

40. Asimismo nos comprometemos a perseguir los siguientes objetivos:

a) velar por la coherencia y la coordinación de las políticas macroeconómicas y las políticas y estrategias de vivienda como prioridad social en el marco de los programas de desarrollo nacional y la política urbana a fin de apoyar la movilización de recursos, la generación de empleo, la erradicación de la pobreza y la integración social;





- b) garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de acceso a la tierra para todos, incluidas las mujeres y las personas que viven en la pobreza; y emprender reformas legislativas y administrativas para garantizar a la mujer un acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, en particular el derecho a la herencia y a la propiedad de tierras y bienes y el acceso al crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas;
- c) promover el acceso de todas las personas al agua potable, el saneamiento y otros servicios, instalaciones y comodidades básicas, especialmente de las personas que viven en la pobreza, las mujeres y los grupos vulnerables y desfavorecidos;
- d) garantizar el establecimiento de sistemas transparentes, integrales y accesibles para la transferencia de los derechos sobre la tierra y la seguridad jurídica de la tenencia;
- e) fomentar el acceso amplio y no discriminatorio a servicios de financiación de la vivienda abiertos, eficientes, eficaces y apropiados para todos, comprendida la movilización de nuevos recursos financieros y de otro tipo -públicos y privados para el desarrollo de la comunidad;
- f) fomentar métodos y tecnologías de construcción que estén disponibles localmente y que sean apropiados, asequibles, seguros, eficientes e inocuos para el medio ambiente en todos los países, particularmente en los países en desarrollo, a los niveles local, nacional, regional y subregional, que permitan el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos locales, promuevan el ahorro de energía y protejan la salud humana;
- g) concebir y aplicar normas en que también se prevea el acceso de las personas discapacitadas de conformidad con las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad;
- h) aumentar la oferta de viviendas asequibles fomentando y estimulando la propiedad de viviendas asequibles y aumentando la oferta de viviendas asequibles de alquiler o de propiedad comunal, cooperativa o de otro tipo mediante la asociación de la iniciativa pública, privada y comunitaria, y crear y promover incentivos en el mercado respetando debidamente los derechos y obligaciones de inquilinos y propietarios;
- i) fomentar la mejora del patrimonio de viviendas existentes mediante rehabilitación y mantenimiento y el suministro adecuado de servicios, instalaciones y comodidades básicos;
- j) erradicar la discriminación en el acceso a la vivienda y los servicios básicos por cualquier motivo, como raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, bienes, nacimiento u otra condición; debe ofrecerse la misma protección contra la discriminación por motivos de discapacidad o edad; y garantizar la protección jurídica contra tal discriminación;
- k) apoyar a la familia\*\* en sus funciones de sustento, educación y crianza para reconocer su importante contribución a la integración social y fomentar políticas sociales y económicas destinadas a atender las necesidades de vivienda de las familias y sus miembros,



especialmente los miembros más desfavorecidos y vulnerables, prestando especial atención al cuidado de los niños;

l) promover el suministro de viviendas y servicios básicos de apoyo y servicios de educación y salud para las personas sin hogar, las personas desplazadas, los indígenas, las mujeres y los niños supervivientes de la violencia en el hogar, las personas con discapacidad, los ancianos, las víctimas de desastres naturales o causados por el hombre, y las personas pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos, comprendido el suministro de alojamiento y servicios básicos provisionales a los refugiados;

m) proteger, en el contexto nacional, los derechos jurídicos tradicionales de los indígenas sobre la tierra y otros recursos y fortalecer la ordenación del territorio;

n) proteger a todas las personas contra los desalojamientos forzados que sean contrarios a la ley, tomando en consideración los derechos humanos, y garantizar la protección y reparación judicial en esos casos; cuando los desahucios sean inevitables tratar, según corresponda, de encontrar otras soluciones apropiadas.

41. Velar por que se siga prestando apoyo internacional a los refugiados a fin de atender sus necesidades y ayudarlos a encontrar una solución justa y duradera de conformidad con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas y el derecho internacional.

#### B. Asentamientos humanos sostenibles

42. Nos comprometemos a conseguir que los asentamientos humanos sean sostenibles en un mundo en proceso de urbanización velando por el desarrollo de sociedades que hagan uso eficiente de los recursos dentro de los límites de la capacidad de carga de los ecosistemas y tengan en cuenta el principio de precaución y ofreciendo a todas las personas, en particular las que pertenecen a grupos vulnerables y desfavorecidos, las mismas oportunidades de llevar una vida sana, segura y productiva en armonía con la \*\* En el contexto del párrafo 31 supra. naturaleza y su patrimonio cultural y valores espirituales y culturales, y que garanticen el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente, contribuyendo así a la consecución de los objetivos del desarrollo nacional sostenible.

43. Asimismo nos comprometemos a perseguir los siguientes objetivos:

a) promover, según corresponda, asentamientos humanos socialmente integrados y accesibles que cuenten con servicios apropiados de salud y educación, combatir la segregación, la discriminación y otras políticas y prácticas de exclusión; y reconocer y respetar los derechos de todos, en particular de las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, las personas que viven en la pobreza y los grupos vulnerables y desfavorecidos;

b) crear un clima internacional e interno que propicie el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente como elementos interdependientes y complementarios del desarrollo sostenible y que atraiga inversiones, genere empleo,



contribuya a la erradicación de la pobreza y produzca ingresos para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos;

c) integrar la ordenación y la planificación urbana en lo relativo a la vivienda, el transporte, las oportunidades de empleo, las condiciones ambientales y los servicios comunitarios;

d) proporcionar servicios de infraestructura ambiental adecuados e integrados en todos los asentamientos lo antes posible con el fin de mejorar las condiciones de salud asegurando el acceso de todos a un abastecimiento suficiente y constante de agua potable y a servicios de saneamiento, desagües y eliminación de desechos, prestando especial atención a los sectores de la población que viven en la pobreza;

e) promover la planificación integrada de la utilización del agua a fin de determinar las formas más eficaces y económicas de movilizar un abastecimiento sostenido de agua para las comunidades y para otros usos;

f) poner en práctica los objetivos sociales y de desarrollo ya acordados por la comunidad internacional en las esferas de la educación básica, la atención primaria de salud y la igualdad entre el hombre y la mujer;

g) reconocer, encauzar y fomentar los esfuerzos y la capacidad de los sectores productivos no estructurado y privado, según corresponda, para crear medios de vida y empleos sostenibles y aumentar los ingresos y suministrar viviendas y servicios a las personas que viven en la pobreza;

h) promover, según corresponda, la mejora de los asentamientos espontáneos y los barrios urbanos de viviendas improvisadas como medida expeditiva y solución pragmática a la escasez de vivienda en las ciudades;

i) promover el desarrollo de asentamientos humanos más equilibrados y sostenibles mediante la promoción de inversiones productivas, la creación de empleos y el fomento de la infraestructura social en ciudades pequeñas y medianas y en aldeas;

j) promover cambios en las pautas de producción y consumo insostenibles, particularmente en los países industrializados, y políticas demográficas y estructuras de asentamientos que sean más sostenibles, reduzcan la tensión ambiental, fomenten la utilización del uso eficiente y racional de los recursos naturales -en particular el agua, el aire, la diversidad biológica, los bosques, las fuentes de energía y la tierra- y satisfagan las necesidades básicas, asegurando así un entorno de vida y de trabajo salubre para todos y mitigando los efectos de los asentamientos humanos en el medio ambiente;

k) promover, según corresponda, la creación de una estructura de asentamientos geográficamente equilibrada;

l) asignar atención prioritaria a los programas y políticas encaminados a reducir la contaminación urbana producida sobre todo por las deficiencias en el suministro de agua, el saneamiento y los desagües, el tratamiento deficiente de los desechos industriales y domésticos, comprendido el tratamiento de los residuos sólidos, y la contaminación del aire;



- m) fomentar el diálogo entre las partes interesadas de los sectores público, privado y no gubernamental para desarrollar el concepto del "balance", conforme al cual se reconoce, que al decidir la asignación de recursos, es preciso tener en cuenta las consecuencias económicas, ambientales, sociales y civiles para las partes directa e indirectamente afectadas, incluidas las generaciones futuras;
- n) facilitar el acceso al trabajo, los bienes, los servicios y los medios de esparcimiento, entre otras cosas, mediante la promoción de sistemas de transporte eficientes, eficaces, ecológicamente inocuos, más silenciosos y de mayor rendimiento energético y mediante el fomento de modalidades de desarrollo espacial y políticas de comunicaciones que reduzcan la demanda de transporte y la promoción de medidas, según corresponda, para que el contaminador se haga cargo del costo de la contaminación, teniendo en cuenta las necesidades y condiciones especiales de los países en desarrollo;
- o) promover una tecnología de mayor rendimiento energético y fuentes de energía alternativas/renovables para los asentamientos humanos y reducir los efectos nocivos de la producción y utilización de la energía en la salud humana y en el medio ambiente;
- p) promover la utilización óptima del terreno productivo en las zonas urbanas y rurales y proteger los ecosistemas frágiles y las zonas ecológicamente vulnerables de los efectos nocivos de los asentamientos humanos, entre otros medios, concibiendo y fomentando prácticas más eficientes de ordenación de la tierra que contemplen integralmente la posible pugna por su utilización con fines agrícolas, industriales, de transporte, de urbanización, de creación de zonas verdes o zonas protegidas y para otras necesidades vitales;
- q) abordar los problemas de población con que se enfrentan los asentamientos humanos e integrar plenamente las cuestiones demográficas en las políticas de asentamientos humanos;
- r) proteger y mantener el patrimonio histórico, cultural y natural, en particular las modalidades tradicionales de habitación y de asentamiento, según corresponda, de los indígenas y otros grupos, así como los paisajes y la flora y la fauna urbanas en los espacios abiertos y las zonas verdes;
- s) proteger los lugares sagrados y de importancia cultural e histórica;
- t) promover la reurbanización y reaprovechamiento de los terrenos comerciales y residenciales de los centros urbanos en que ya hay servicios pero que no se utilizan bien a fin de revitalizarlos y reducir las presiones de la urbanización sobre las tierras productivas de la periferia dedicadas a la agricultura;
- u) promover la educación y capacitación sobre tecnologías, materiales y productos ecológicamente inocuos;
- v) promover la igualdad de acceso y la plena participación de las personas con discapacidad en todas las esferas de los asentamientos humanos e instituir políticas y disposiciones jurídicas adecuadas de protección contra la discriminación por razón de discapacidad;



w) elaborar y evaluar políticas y programas destinados a mitigar los efectos nocivos e intensificar los efectos positivos del ajuste estructural y la transición económica en el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, especialmente en los grupos vulnerables y desfavorecidos y las mujeres, entre otras cosas, estudiando los efectos del ajuste estructural en el desarrollo social por medio de estudios de los efectos sociales sobre los hombres y las mujeres y otros métodos pertinentes;

x) formular y poner en práctica programas que contribuyan a mantener y aumentar la vitalidad de las zonas rurales;

y) velar por que en las iniciativas nacionales de desarrollo se reconozca la importancia de las zonas costeras y por que se haga todo lo posible por garantizar su utilización sostenible;

z) prevenir los desastres causados por el hombre, sobre todo los graves desastres causados por fallas tecnológicas, mediante la aplicación de medidas reglamentarias y de otra índole que resulten adecuadas para evitar esos desastres, y reducir los efectos de los desastres naturales o situaciones de emergencia de otro tipo en los asentamientos humanos, entre otras cosas, utilizando mecanismos apropiados de planificación y recursos para asegurar respuestas rápidas que antepongan los intereses de la población y promuevan una transición sin tropiezos del socorro a la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo, teniendo en cuenta los factores culturales y la sostenibilidad; reconstruir los asentamientos afectados por desastres de manera que se reduzcan los riesgos de futuros desastres y los asentamientos reconstruidos sean accesibles a todos;

aa) tomar medidas apropiadas para velar por la utilización inocua y eficaz de los metales pesados, en particular el plomo, y en lo posible eliminar la exposición sin control a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente;

bb) eliminar lo antes posible la utilización de plomo en la gasolina;

cc) crear viviendas que puedan servir de lugar de trabajo funcional a hombres y mujeres.

### C. Rehabilitación y participación

44. Nos comprometemos a adoptar una estrategia de rehabilitación de todos los agentes principales de los sectores público, privado y comunitario para que desempeñen una función eficaz -a nivel nacional, provincial o de estado, metropolitano y local- en el desarrollo de los asentamientos humanos y de la vivienda.

45. Nos comprometemos además a alcanzar los siguientes objetivos:

a) fomentar la capacidad local de liderazgo, promover el gobierno democrático, ejercer la autoridad pública y utilizar los recursos públicos de todas las instituciones públicas, a todos los niveles, de manera que asegure la gestión pública transparente, responsable, razonada, justa, eficaz y eficiente de las ciudades, centros urbanos y zonas metropolitanas;



- b) establecer, según proceda, condiciones favorables para la organización y el desarrollo del sector privado, así como definir y fortalecer su función en el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, en particular mediante la capacitación;
- c) descentralizar la autoridad y los recursos, según proceda, así como las funciones y las responsabilidades hasta el nivel que sea más eficaz para hacer frente a las necesidades de las poblaciones en sus asentamientos;
- d) apoyar el progreso y la seguridad de las personas y las comunidades, de modo que cada miembro de la sociedad pueda satisfacer sus necesidades humanas básicas, vivir dignamente y en condiciones de seguridad, y dar expresión a su creatividad y sus aspiraciones vitales;
- e) trabajar en asociación con los jóvenes a fin de desarrollar y mejorar sus capacidades efectivas y proporcionarles educación y capacitación con objeto de prepararlos para el desempeño de sus funciones actuales y futuras en la gestión y el desarrollo de los asentamientos humanos y medios de vida sostenibles;
- f) promover marcos institucionales y jurídicos que tengan en cuenta las necesidades de hombres y mujeres y la creación de capacidad a los niveles nacional y local que favorezcan el compromiso cívico y una participación de base amplia en el desarrollo de los asentamientos humanos;
- g) alentar la creación de organizaciones comunitarias, organizaciones de la sociedad civil y otras formas de entidades no gubernamentales que puedan contribuir a las iniciativas encaminadas a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos;
- h) institucionalizar un enfoque participativo del desarrollo y la gestión sostenibles de los asentamientos humanos, basado en un diálogo permanente entre los agentes del desarrollo urbano (el sector público, el sector privado y las comunidades), en especial las mujeres, las personas con discapacidad y los indígenas y teniendo en cuenta asimismo los intereses de los niños y los jóvenes;
- i) fomentar la capacidad y la capacitación en materia de planificación, gestión y desarrollo de los asentamientos humanos, al nivel nacional y local, mediante la enseñanza, la capacitación y el fortalecimiento institucional, especialmente en favor de las mujeres y las personas con discapacidad;
- j) promover marcos institucionales y jurídicos, al nivel nacional, subnacional y local, que favorezcan la movilización de recursos financieros destinados al desarrollo sostenible de la vivienda y los asentamientos humanos;
- k) promover la igualdad en el acceso a información fidedigna, al nivel nacional, subnacional y local, utilizando, según proceda, tecnologías y redes modernas de comunicación;
- l) asegurar la posibilidad de recibir educación a todos y apoyar las actividades de investigación encaminadas a crear una capacidad local que promueve la vivienda adecuada





para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, ya que en vista de los problemas es preciso aumentar la aplicación de la ciencia y la tecnología a los problemas relacionados con los asentamientos humanos;

m) facilitar la participación de los inquilinos en la gestión de las viviendas públicas y comunitarias, así como la participación de las mujeres y de las personas pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos en la planificación y la realización del desarrollo urbano y rural.

#### D. Igualdad entre el hombre y la mujer\*

46. Nos comprometemos a lograr la igualdad entre el hombre y la mujer en el desarrollo de los asentamientos humanos. Nos comprometemos además a alcanzar los objetivos siguientes:

a) en la legislación, las políticas, los programas y los proyectos relativos a los asentamientos humanos, tener en cuenta las necesidades de hombres y mujeres mediante la aplicación de análisis en que se evalúen las diferencias entre ellos;

b) elaborar métodos conceptuales y prácticos para tener en cuenta las necesidades de hombres y mujeres en la planificación, el desarrollo y la evaluación de los asentamientos humanos, incluida la elaboración de indicadores;

c) reunir, analizar y difundir datos e información desglosados por sexo, entre ellos estadísticas que reconozcan y pongan de manifiesto el trabajo no remunerado de la mujer, para utilizarlos en la planificación y la ejecución de políticas y programas;

d) tener en cuenta las necesidades de hombres y mujeres en la concepción y aplicación de mecanismos de gestión de recursos ecológicamente racionales y sostenibles, en las técnicas de producción y en el desarrollo de infraestructuras, en las zonas rurales y urbanas;

e) formular y reforzar políticas y prácticas para promover la plena participación y la igualdad de la mujer en la planificación de los asentamientos humanos y en la adopción de decisiones al respecto.

#### E. Financiación de la vivienda y los asentamientos humanos

47. Aunque reconocemos que el sector de la habitación y la vivienda es un sector productivo y debe poder obtener, entre otras cosas, financiación comercial, nos comprometemos a fortalecer los mecanismos financieros existentes y, cuando proceda, a adoptar enfoques innovadores para financiar la ejecución del Programa Hábitat, que movilicen nuevas fuentes de financiación -públicas, privadas, multilaterales y bilaterales a nivel internacional, regional, nacional y local, y fomenten la eficiencia, la eficacia y la responsabilidad en la asignación y gestión de los recursos, reconociendo que las instituciones locales que se ocupan del pequeño crédito pueden tener el potencial más importante a los efectos de la vivienda de los pobres.

48. Nos comprometemos además a alcanzar los siguientes objetivos:



\* En el anexo V al presente informe se reproduce la declaración de la Presidenta de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer acerca de la interpretación más generalizada del término "gender".

a) estimular las economías nacionales y locales, mediante la promoción del desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente a fin de atraer recursos financieros nacionales e internacionales e inversiones privadas, generar empleo y aumentar los ingresos, con objeto de dar una base financiera más sólida al desarrollo de viviendas y asentamientos humanos;

b) fortalecer la capacidad de gestión fiscal y financiera, a todos los niveles, para alcanzar un pleno desarrollo de las fuentes de ingresos;

c) aumentar los ingresos públicos mediante la utilización, según proceda, de instrumentos fiscales que favorezcan prácticas ambientales racionales, a fin de promover un apoyo directo a los asentamiento humanos sostenibles;

d) fortalecer los marcos reglamentarios y jurídicos para dar a los mercados la posibilidad de funcionar, superar sus deficiencias y favorecer la iniciativa independiente y la creatividad, así como para promover una inversión y reinversión empresarial responsables desde el punto de vista social y ambiental en las comunidades locales, y en asociación con éstas, y propiciar una amplia gama de asociaciones destinadas a financiar el desarrollo de la vivienda y los asentamientos humanos;

e) promover la igualdad de acceso al crédito para todos;

f) adoptar, según proceda, mecanismos de carácter transparente, oportuno, predecible y basados en resultados, para la asignación de recursos a los diferentes niveles de gobierno y a los diferentes agentes;

g) fomentar la capacidad de acceso al mercado de los grupos menos organizados e informados o que, por otro motivo están excluidos de la participación, mediante la concesión de subvenciones, según corresponda, y promover sistemas de crédito y otros instrumentos apropiados para satisfacer sus necesidades.

#### F. Cooperación internacional

49. Nos comprometemos, en interés de la paz, la seguridad, la justicia y la estabilidad internacionales, a intensificar la cooperación y las asociaciones internacionales, que favorecerán la ejecución de los planes nacionales y mundiales de acción y el logro de los objetivos del Programa de Hábitat, mediante la colaboración y la participación en programas multilaterales, regionales y bilaterales, arreglos institucionales y programas de asistencia técnica y financiera, mediante el intercambio de la tecnología apropiada, el acopio, el análisis y la difusión de información sobre la vivienda y los asentamientos humanos y el establecimiento de redes internacionales.

50. Además, nos comprometemos a alcanzar los siguientes objetivos:



- a) tratar de alcanzar lo antes posible el objetivo del 0,7% del producto nacional bruto de los países desarrollados con destino a la asistencia oficial para el desarrollo y de aumentar, según proceda, la parte destinada a la financiación de programas de vivienda adecuada y de desarrollo de los asentamientos humanos en proporción con el alcance y la escala de las actividades necesarios para lograr los objetivos y metas del Programa de Hábitat;
- b) utilizar los recursos y los instrumentos económicos de modo eficaz, eficiente y equitativo y no discriminatorio a nivel local, nacional, regional e internacional;
- c) fomentar una cooperación internacional responsable entre las organizaciones públicas, privadas, sin fines de lucro, no gubernamentales y comunitarias.

#### G. Evaluación de los progresos

51. Nos comprometemos a observar y aplicar el Programa de Hábitat como guía para la adopción de medidas en nuestros países y seguiremos de cerca los progresos en el logro de ese objetivo. Los indicadores cuantitativos y cualitativos a los niveles nacional y local, desglosados para reflejar la diversidad de nuestras sociedades, son fundamentales para planificar, vigilar y evaluar los progresos en el logro de la vivienda para todos y los asentamientos humanos sostenibles. A este respecto, el bienestar de los niños es un indicador fundamental de una sociedad sana. Se deben elaborar indicadores relativos a la edad y basados en las diferencias entre hombres y mujeres, datos desglosados y métodos de reunión de datos apropiados, y utilizarlos para vigilar las repercusiones de las políticas y prácticas de asentamientos humanos para las ciudades y las comunidades, prestando atención especial y permanente a la situación de las personas pertenecientes a grupos desfavorecidos y vulnerables. Reconocemos la necesidad de un enfoque integral y de medidas concertadas para lograr el objetivo de vivienda adecuada para todos y el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles y nos esforzaremos por coordinar la aplicación de los compromisos y los programas de acción internacionales.

52. Nos comprometemos además a evaluar, con miras a su revitalización, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), que, entre otras cosas, se encarga de la coordinación y de ayudar a todos los Estados a aplicar el Programa de Hábitat.

#### Capítulo IV

### **PLAN DE ACCION MUNDIAL: ESTRATEGIAS PARA LA APLICACION**

#### A. Introducción\*

53. Hace 20 años en Vancouver, en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, la comunidad mundial aprobó un programa para el desarrollo de los asentamientos humanos. Desde entonces, se han producido cambios notables en las circunstancias demográficas, sociales, políticas, ambientales y económicas que repercuten en el panorama estratégico. Esos cambios han llevado a muchos gobiernos a adoptar y promover políticas que propician la acción individual, familiar, comunitaria y del sector privado encaminada a mejorar las condiciones de los asentamientos humanos. No obstante,



se calcula que al menos mil millones de personas carecen aún de vivienda adecuada y viven en condiciones inadmisibles de pobreza, principalmente en los países en desarrollo.

54. Aunque la tasa de crecimiento de la población está disminuyendo, durante los 20 últimos años la población mundial ha pasado de unos 4.200 millones a unos 5.700 millones de personas, de las que casi la tercera parte son menores de 15 años, y ha aumentado también el número de personas que viven en ciudades. Para el final del siglo, la proporción de la humanidad que reside en zonas urbanas superará el 50%. Atender las necesidades de los casi dos mil millones de personas más que se esperan en los dos próximos decenios y ordenar los asentamientos humanos de modo que sean sostenibles será una tarea ingente. Particularmente en los países en desarrollo, el rápido proceso de urbanización y el crecimiento de pueblos, ciudades y megalópolis, donde tienden a concentrarse los recursos públicos y privados, plantean nuevas dificultades y al mismo tiempo ofrecen nuevas oportunidades. Es preciso hacer frente a las causas fundamentales de estos fenómenos, inclusive la migración del campo a la ciudad.

55. En la esfera económica, la reciente mundialización de la economía hace que las personas y sus comunidades actúen en mercados más amplios y que los fondos para inversiones procedan más a menudo de fuentes internacionales. Como resultado, el nivel de desarrollo económico de muchos países ha aumentado. Al mismo tiempo, se han acrecentado las diferencias entre los pobres y los ricos, tanto países como personas, y de ahí la necesidad de asociaciones para crear un entorno económico internacional más favorable. Las nuevas tecnologías de las comunicaciones ofrecen un acceso mucho mayor a la información y aceleran todos los procesos de cambio. En muchas sociedades han surgido nuevos problemas de cohesión social y seguridad personal, y la solidaridad se ha convertido en una cuestión central. El desempleo, la degradación del medio ambiente, la desintegración social y los desplazamientos de población en gran escala, así como la intolerancia, la violencia y las violaciones de los derechos humanos, se han convertido también en factores críticos. Debemos tener presentes estas nuevas \* Siempre que se utilice la palabra "gobiernos" se considerará que incluye a la Comunidad Europea en lo que respecta a sus esferas de competencia. condiciones al elaborar las estrategias de asentamientos humanos para los dos primeros decenios del siglo XXI.

56. Mientras que Hábitat II es una conferencia de Estados y hay muchas medidas que los gobiernos nacionales pueden adoptar para que las comunidades locales puedan resolver los problemas, la mayoría de los agentes que determinarán el éxito o el fracaso de los intentos por mejorar la situación de los asentamientos humanos se encuentran a nivel de la comunidad en los sectores público, privado y no lucrativo. Son ellos, las autoridades locales y otras partes interesadas, quienes marchan a la vanguardia en la tarea de alcanzar las metas de Hábitat II. Aunque las causas estructurales de los problemas deben abordarse a menudo a nivel nacional y a veces a nivel internacional, los progresos dependerán en gran medida de las autoridades locales, la participación cívica y el establecimiento de asociaciones a todos los niveles de la administración pública con el sector privado, el sector de las cooperativas, las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, los trabajadores y empresarios y la sociedad civil en general.



57. Hábitat II forma parte de una serie extraordinaria de conferencias mundiales celebradas bajo los auspicios de las Naciones Unidas durante los cinco últimos años. En todas ellas se trataron importantes cuestiones relativas al desarrollo sostenible centrado en la persona, inclusive el crecimiento económico sostenido y la equidad, para cuyo logro es necesario adoptar medidas en todos los planos, especialmente en el local. Las estrategias sobre cuestiones sociales, económicas y ambientales, de reducción de desastres, población, discapacidad y sexo habrán de aplicarse tanto en las zonas urbanas como en las rurales, en particular, donde los problemas son más agudos y provocan tensiones.

58. En Hábitat II, los representantes de los gobiernos a todos los niveles, de las comunidades y del sector privado han estudiado la forma de promover en el plano local el logro de los dos principales objetivos de la Conferencia, a saber, "Vivienda adecuada para todos" y "Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización", mediante un proceso que permita a las personas, las familias y sus comunidades desempeñar un papel estelar. Este es el rasgo distintivo del Plan de Acción Mundial de Hábitat II y de las estrategias para su aplicación. La ejecución de esas medidas habrá de adaptarse a la situación concreta de cada país y comunidad.

59. La estrategia del Plan de Acción Mundial se basa en la habilitación, la transparencia y la participación. Con arreglo a esa estrategia, la labor de los gobiernos se basa en el establecimiento de marcos legislativos, institucionales y financieros, gracias a los cuales el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios podrán contribuir plenamente al logro de vivienda adecuada para todos y un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y conseguir que todas las mujeres y los hombres colaboren entre sí y en sus comunidades con la administración a todos los niveles para determinar colectivamente su futuro, decidir cuáles son las esferas de acción prioritarias, encontrar y asignar cursos equitativamente y establecer asociaciones para lograr metas comunes. La habilitación permite crear:

- a) una situación en la que se movilizan todo el potencial y los recursos de todos los agentes en el proceso de construcción y mejora de las viviendas;
- b) las condiciones necesarias para conseguir que mujeres y hombres ejerzan sus derechos individuales y asuman sus responsabilidades por igual y puedan poner sus aptitudes al servicio de actividades que mejoren y sostengan el entorno en que viven;
- c) las condiciones adecuadas para la interacción y el establecimiento de redes entre organizaciones e instituciones, con la creación de asociaciones encaminadas a alcanzar los objetivos de vivienda adecuada para todos y un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos;
- d) las condiciones necesarias para que todas las personas puedan mejorar su condición;
- e) las condiciones propicias para el aumento de la cooperación internacional.

## B. Vivienda adecuada para todos

### 1. Introducción



60. Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. La idoneidad de todos esos factores debe determinarse junto con las personas interesadas, teniendo en cuenta las perspectivas de desarrollo gradual. El criterio de idoneidad suele variar de un país a otro, pues depende de factores culturales, sociales, ambientales y económicos concretos. En ese contexto, deben considerarse los factores relacionados con el sexo y la edad, como el grado de exposición de los niños y las mujeres a las sustancias tóxicas.

61. Desde que se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, el derecho a una vivienda adecuada se ha reconocido como uno de los componentes importantes del derecho a un nivel de vida adecuado. Todos los gobiernos sin excepción tienen algún tipo de responsabilidad en el sector de la vivienda, como demuestran la creación de ministerios de la vivienda u organismos estatales análogos, la asignación de fondos al sector de la vivienda y las políticas, programas y proyectos de todos los países.

El suministro de vivienda adecuada a todas las personas no sólo exige medidas por parte de los gobiernos sino de todos los sectores de la sociedad, incluido el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades y las autoridades locales, así como las organizaciones y entidades asociadas de la comunidad internacional. En un contexto global de creación de condiciones propicias, los gobiernos deben adoptar medidas apropiadas a fin de promover, proteger y velar por el logro pleno y gradual del derecho a una vivienda adecuada. Esas medidas son, entre otras, las siguientes:

- a) disponer que, en materia de vivienda, la ley prohibirá toda forma de discriminación y garantizará a todas las personas una protección igual y eficaz contra la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición;
- b) facilitar a todas las personas, incluidas las mujeres y las personas que viven en la pobreza, seguridad jurídica en cuanto a la tenencia e igualdad de acceso a las tierras, así como protección eficaz frente a los desalojos forzosos que sean contrarios a la ley, tomando en consideración los derechos humanos y teniendo presente que las personas sin hogar no deben ser penalizadas por su condición;
- c) adoptar políticas encaminadas a lograr que las viviendas sean habitables, asequibles y accesibles, incluso para aquellos que no pueden conseguir una vivienda adecuada por sus propios medios, haciendo, entre otras cosas, lo siguiente:
  - i) aumentar la oferta de viviendas asequibles con medidas de regulación e incentivos de mercado apropiados;





- ii) aumentar el número de viviendas asequibles concediendo subvenciones y subsidios de alquiler y de otro tipo a las personas que viven en la pobreza;
  - iii) apoyar programas de vivienda en régimen de alquiler y de propiedad de base comunitaria, cooperativos y sin fines de lucro;
  - iv) promover los servicios de apoyo para las personas sin hogar y otros grupos vulnerables;
  - v) movilizar nuevas fuentes de recursos financieros y de otra índole, públicos y privados, para la vivienda y el desarrollo comunitario;
  - vi) crear y promover incentivos con base en el mercado para alentar al sector privado a satisfacer las necesidades de viviendas asequibles en régimen de alquiler y de propiedad;
  - vii) promover pautas sostenibles de desarrollo espacial y sistemas de transporte que mejoren el acceso a los bienes, los servicios, los medios de esparcimiento y los lugares de trabajo;
- d) supervisar y evaluar con eficacia las condiciones de alojamiento; inclusive el número de personas sin hogar y de viviendas deficientes y, en consulta con la población afectada, formular y adoptar políticas de vivienda apropiadas y poner en práctica estrategias y planes eficaces para hacer frente a esos problemas.

62. Puesto que conduce a la movilización plena de todos los recursos locales posibles, una estrategia de vivienda basada en un criterio de creación de condiciones propicias contribuye sobremanera al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. La ordenación de esos recursos debe estar centrada en la población y debe ser ecológica, social y económicamente racional. Esto sólo podrá ocurrir si las políticas y medidas que se adopten en el sector de la vivienda se integran con otras políticas y medidas que tengan por objeto promover el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Por lo tanto, uno de los objetivos fundamentales de este capítulo consiste en integrar las políticas de vivienda con las políticas que orientarán el desarrollo macroeconómico y social y la ordenación racional del medio ambiente.

63. Un segundo objetivo fundamental del presente capítulo es ofrecer a los mercados, principal mecanismo de oferta de viviendas, las condiciones necesarias para que realicen su función con eficacia. Para lograrlo, y al mismo tiempo contribuir al alcanzar las metas sociales, se recomienda la aplicación de medidas que comprendan, cuando proceda, el establecimiento de incentivos basados en el mercado y la adopción de mecanismos de compensación. Otros objetivos y recomendaciones se refieren a los componentes de los sistemas de oferta de vivienda (terreno, financiación, infraestructura y servicios, construcción, materiales de construcción, mantenimiento y rehabilitación) en los sectores privado, comunitario y público de alquiler de viviendas, y a la forma de lograr que presten mejores servicios a toda la población. Por último, se presta especial atención a todos los que, al carecer de seguridad de tenencia o no poder participar en los mercados de vivienda, corren un riesgo considerable, especialmente las mujeres. Se recomienda la adopción de



medidas para reducir su vulnerabilidad y permitirles obtener una vivienda adecuada de modo justo y humanitario.

64. La cooperación internacional y nacional a todos los niveles será necesaria y beneficiosa para fomentar la oferta de viviendas adecuadas para todos. Esa necesidad se hace sentir especialmente en las regiones afectadas por la guerra o los desastres naturales, industriales o tecnológicos y en los casos en que los recursos necesarios para la reconstrucción y la rehabilitación son superiores a los recursos nacionales.

## 2. Políticas de vivienda

65. La formulación, la evaluación periódica y la revisión, cuando proceda, de políticas de vivienda que propician la creación de un marco para sistemas de oferta de vivienda eficientes y efectivos, son la base para el suministro de una vivienda adecuada para todos. Uno de los principios fundamentales para formular una política realista en materia de vivienda es su integración con las políticas generales de desarrollo macroeconómico, ambiental y social. En las políticas de vivienda, centradas en la creciente demanda de vivienda e infraestructura, también se debe insistir en aumentar la utilización y en el mantenimiento del patrimonio de viviendas existente mediante la propiedad, el alquiler y otros regímenes de tenencia, a fin de satisfacer las diversas necesidades. Esas políticas también deben alentar y apoyar a los habitantes, que en muchos países, particularmente en los países en desarrollo, actúan a título individual o colectivo como importantes productores de viviendas. Las políticas deben responder a las diversas necesidades de las personas pertenecientes a grupos desfavorecidos y vulnerables, tal y como se establece en la subsección 4 infra (párrs. 93 a 98).

### Medidas

66. Los gobiernos deben hacer lo posible por descentralizar las políticas de vivienda y su administración a nivel subnacional y local dentro del marco nacional siempre que sea posible y cuando proceda.

67. Para integrar la políticas de vivienda con las políticas macroeconómicas, sociales, demográficas, ambientales y culturales, los gobiernos, según proceda, deben hacer lo siguiente:

a) establecer y poner en práctica mecanismos de consulta entre las autoridades gubernamentales que dictan las políticas económicas, ambientales, sociales, de asentamientos humanos y de vivienda y las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado a fin de coordinar el sector de la vivienda de modo coherente, lo que debe incluir la definición del mercado y de criterios precisos para la asignación de viviendas, subsidios y otras formas de asistencia;

b) vigilar ininterrumpidamente las repercusiones de las políticas macroeconómicas en los sistemas de oferta de vivienda, teniendo en cuenta sus vínculos concretos y sus posibles efectos en los grupos vulnerables y

desfavorecidos;



c) fortalecer los vínculos entre las políticas de vivienda, la generación de empleo, la protección del medio ambiente, la conservación del patrimonio cultural, la movilización de recursos y el aprovechamiento máximo de los recursos, y fortalecer el estímulo y el apoyo al desarrollo económico sostenible y las actividades de desarrollo social;

d) aplicar políticas oficiales, entre otras, políticas de gastos, tributarias, monetarias y de planificación, para estimular los mercados de la vivienda y la urbanización de terrenos de manera sostenible;

e) integrar las políticas de la vivienda y del suelo con las políticas orientadas a la reducción de la pobreza y la creación de empleo, la protección del medio ambiente, la conservación del patrimonio cultural, la promoción de la educación y la salud, el abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento, y el mejoramiento de la situación de los miembros de grupos desfavorecidos y vulnerables, especialmente las personas sin hogar;

f) reforzar los sistemas de información sobre vivienda y hacer uso de las actividades pertinentes de investigación en la elaboración de políticas, inclusive los datos desglosados por sexo;

g) evaluar periódicamente y revisar, cuando proceda, las políticas de vivienda, teniendo en cuenta las necesidades de las personas sin hogar y los efectos de esas políticas en el medio ambiente, el desarrollo económico y el bienestar social.

68. Para formular y aplicar políticas que promuevan la creación, la conservación y la rehabilitación de viviendas en las zonas rurales y zonas urbanas, los gobiernos a todos los niveles, cuando proceda, deben:

a) utilizar mecanismos amplios de consulta y participación en los que intervengan representantes de los sectores público, privado, no gubernamental, cooperativista y comunitario, incluidos representantes de grupos que se considere que viven en la pobreza, a todos los niveles del proceso de elaboración de políticas;

b) establecer mecanismos apropiados de coordinación y descentralización en los que se definan claramente los derechos y las responsabilidades en el plano local en el marco del proceso de elaboración de políticas;

c) establecer estructuras institucionales adecuadas y prestarles apoyo, especialmente para facilitar las inversiones del sector privado en el suministro de viviendas en las zonas rurales y urbanas;

d) estudiar el establecimiento de prioridades para la asignación de recursos naturales, humanos, técnicos y financieros;

e) establecer y aprobar un marco normativo y prestar apoyo institucional con miras a facilitar la participación y la concertación de acuerdos de asociación a todos los niveles;



f) revisar y ajustar, según proceda, el marco jurídico, fiscal y normativo de manera que responda a las necesidades especiales de la población que vive en la pobreza y la que tiene bajos ingresos;

g) promover la oferta de viviendas de alquiler a precios razonable y el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los inquilinos y los propietarios con arreglo a las leyes.

69. A fin de adoptar y aplicar un enfoque multisectorial en la elaboración de políticas, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

a) coordinar e integrar las políticas en materia de vivienda y de asentamientos humanos con otras políticas conexas, como las políticas de población y de desarrollo de los recursos humanos, las políticas en materia de medio ambiente, cultura, infraestructura y ordenación territorial, y la planificación urbana y rural, así como las iniciativas privadas y oficiales en materia de empleo;

b) tener plenamente en cuenta la necesidad del desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente y los objetivos de una vivienda adecuada para todos, los principios del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y las necesidades básicas en materia de desarrollo humano y salud;

c) adoptar políticas que aseguren que las personas con discapacidad tienen acceso a los nuevos edificios e instalaciones públicos, viviendas oficiales y sistemas de transporte público. Además, siempre que sea posible se adoptarán medidas análogas cuando se renueven edificios ya construidos;

d) alentar la elaboración de métodos de construcción ecológicamente racionales y asequibles y la producción y distribución de materiales de construcción, incluido el fortalecimiento de la industria local de materiales de construcción, que debe basarse, en la medida de lo posible, en los recursos disponibles a nivel local;

e) promover el libre intercambio de información sobre todos los aspectos de la higiene ambiental relacionados con la construcción, incluida la elaboración y difusión de bases de datos sobre los efectos ecológicos adversos de determinados materiales de construcción, con la colaboración de los sectores privado y público.

70. Para mejorar los sistemas de suministro de vivienda, los gobiernos, a los niveles apropiados, deben:

a) adoptar un enfoque que propicie el desarrollo de la vivienda, en particular la renovación, la rehabilitación, el mejoramiento y el aumento del patrimonio de viviendas, tanto en las zonas rurales como en las urbanas;

b) fijar prioridades para la asignación de recursos naturales, humanos, técnicos y financieros;



- c) elaborar estructuras institucionales adecuadas para los sectores público, comunitario y privado, especialmente para facilitar la inversión del sector privado y de entidades sin fines de lucro en el suministro de viviendas en las zonas rurales y urbanas;
- d) revisar y ajustar, cuando proceda, el marco jurídico, fiscal y normativo, de manera que responda a las necesidades especiales de los miembros de grupos vulnerables y desfavorecidos, en particular las personas que viven en la pobreza y las de bajos ingresos;
- e) evaluar periódicamente y, según proceda, revisar las políticas y los sistemas de financiación de la vivienda, teniendo en cuenta las repercusiones de esas políticas y sistemas en el medio ambiente, el desarrollo económico y el bienestar social, especialmente sus distintos efectos en los grupos vulnerables y desfavorecidos; f) promover y adoptar, según proceda, políticas orientadas a coordinar y estimular la oferta adecuada de los elementos fundamentales para la construcción de viviendas e infraestructura, como terrenos, financiación y materiales de construcción;
- g) alentar el desarrollo de métodos de edificación ecológicamente racionales y asequibles y la producción y distribución de materiales de construcción, incluido el fortalecimiento de la industria local de materiales de construcción, que, en la medida de lo posible, debe basarse en los recursos disponibles a nivel local;
- h) promover, en los países en que proceda, la utilización de técnicas de construcción y conservación de gran densidad de mano de obra que generen empleos en el sector de la construcción para la fuerza de trabajo subempleada que hay en la mayoría de las grandes ciudades, y fomentar al mismo tiempo la capacitación técnica en el sector de la construcción.

71. En muchos países, el mercado es el mecanismo primario de suministro de viviendas, por lo que su eficiencia y eficacia son importantes para alcanzar la meta del desarrollo sostenible. Incumbe a los gobiernos crear un marco que facilite el buen funcionamiento del mercado de la vivienda. Debe considerarse que el sector de la vivienda es un mercado integrador en el que las tendencias de un segmento influyen en el comportamiento de otros segmentos. Para satisfacer las necesidades de los grupos desfavorecidos y vulnerables, a los que los mercados no sirven de forma adecuada, es necesaria la intervención del gobierno.

## Medidas

72. A fin de asegurar la eficiencia de los mercados, los gobiernos, a los niveles apropiados y de conformidad con su autoridad legal, deben: a) evaluar la oferta y la demanda de vivienda, desglosadas por sexo, y recoger, analizar y difundir información sobre los mercados de vivienda y otros sistemas de suministro, y alentar al sector privado, las entidades sin fines de lucro y los medios de información a proceder de igual modo, evitando al mismo tiempo la duplicación de actividades; b) evitar las intervenciones indebidas que ahogan la oferta y distorsionan la demanda de viviendas y servicios, y revisar y ajustar periódicamente los marcos legislativos, financieros y normativos, incluidos los relativos a contratos, utilización



del suelo y códigos y normas de edificación; c) utilizar mecanismos (por ejemplo, un conjunto de leyes, un catastro, reglamentos para la tasación de propiedades y otros) para definir claramente los derechos de propiedad; d) permitir el traspaso de terrenos y viviendas sin restricciones innecesarias y utilizar procedimientos que aseguren que las transacciones de propiedades son transparentes y verificables, a fin de evitar prácticas corruptas; e) emprender reformas legislativas y administrativas con miras a conceder a las mujeres pleno e igual acceso a los recursos económicos, inclusive el derecho a la herencia y la posesión de tierras y otros bienes, el crédito, los recursos naturales y la tecnología apropiada; f) utilizar medidas fiscales apropiadas, incluidos los impuestos, para fomentar la oferta adecuada de vivienda y de terrenos; g) evaluar periódicamente las mejores maneras de satisfacer la necesidad de intervención gubernamental a fin de atender las necesidades concretas de las personas que viven en la pobreza y de los grupos vulnerables, para quienes los mecanismos tradicionales del mercado no son adecuados; h) elaborar, según convenga, instrumentos flexibles para la reglamentación de los mercados de vivienda, incluido el mercado de alquiler, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los grupos vulnerables. b) Facilitar la producción de viviendas por las comunidades 73. En muchos países, especialmente países en desarrollo, más de la mitad del patrimonio de viviendas existente ha sido construido por los propios dueños ocupantes, principalmente en el sector de población de ingresos más bajos. La construcción de la propia vivienda seguirá teniendo durante mucho tiempo un papel fundamental en el suministro de viviendas. Muchos países están prestando apoyo a este medio de construcción de viviendas por medio de programas de regularización y mejora.

#### Medidas

74. Con objeto de apoyar las actividades de los ciudadanos, emprendidas a título individual o colectivo, para producir viviendas, los gobiernos, a los niveles apropiados y según convenga, deben:

- a) fomentar la construcción de viviendas por los propios interesados en el contexto de una política general de utilización del suelo;
- b) integrar y regularizar las viviendas construidas por los propios interesados, especialmente con programas apropiados de registro de terrenos, como parte del sistema global de vivienda e infraestructura en las zonas urbanas y rurales, con sujeción a una política general de utilización del suelo;
- c) fomentar actividades encaminadas a mejorar el patrimonio de viviendas construidas por los propios interesados, mediante un mejor acceso a los recursos de vivienda, inclusive el terreno, la financiación y los materiales de construcción;
- d) elaborar métodos de mejorar las condiciones de las viviendas construidas por los propios interesados;
- e) fomentar el papel de las organizaciones comunitarias y no gubernamentales en la asistencia y facilitación de la producción de viviendas construidas por los propios interesados;





f) facilitar un diálogo habitual y la participación, teniendo en cuenta la situación de hombres y mujeres, de los diversos agentes que intervienen en la producción de viviendas en todos los niveles y las fases del proceso de adopción de decisiones;

g) paliar los problemas relacionados con los asentamientos humanos espontáneos mediante programas y políticas que se anticipen a los asentamientos no planeados.

c) Garantizar el acceso a la tierra

75. El acceso a la tierra y la seguridad jurídica de la tenencia son condiciones estratégicas para el suministro de vivienda adecuada a todas las personas y para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en las zonas urbanas y rurales. Son también una de las claves para interrumpir el círculo vicioso de la pobreza. Todos los gobiernos deben mostrar su determinación de promover una oferta de terrenos adecuada en el contexto de las políticas de uso sostenible de la tierra. Si bien se reconoce la existencia de distintos sistemas o legislaciones nacionales de tenencia de tierras, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, habrán de esforzarse por eliminar todos los obstáculos que puedan oponerse al acceso equitativo a la tierra y velar por que la ley proteja la igualdad de derechos de la mujer y el hombre en relación con la tierra y los bienes. La falta de políticas y prácticas apropiadas de ordenación territorial de las zonas rurales y urbanas, a todos los niveles, sigue siendo una de las principales causas de la desigualdad y la pobreza. Origina también el aumento del costo de la vivienda, la ocupación de terrenos expuestos a riesgos, la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad de los hábitat urbanos y rurales, lo que repercute en toda la población, especialmente en los grupos desfavorecidos y vulnerables, las personas que viven en la pobreza y las de bajos ingresos.

#### Medidas

76. A fin de garantizar una oferta adecuada de terrenos útiles, los gobiernos, a los niveles apropiados y de conformidad con su ordenamiento jurídico, deben: a) reconocer y legitimar la diversidad de los sistemas de oferta de terrenos; b) descentralizar las funciones en lo relativo a la ordenación territorial y elaborar programas de fomento de la capacidad local que reconozcan la función de las principales partes interesadas, si procede; c) preparar inventarios completos de los terrenos de propiedad pública y, según proceda, elaborar programas para convertirlos en terrenos disponibles para la construcción de viviendas y de asentamientos humanos, incluso, si procede, por organizaciones no gubernamentales y comunitarias; d) aplicar, según proceda, mecanismos de incentivos fiscales transparentes, amplios y equitativos a fin de alentar una utilización de las tierras eficiente, accesible y ecológicamente racional y aprovechar la tributación territorial y otros sistemas fiscales a fin de movilizar recursos financieros para la prestación de servicios por las autoridades locales; e) examinar la posibilidad de adoptar medidas fiscales y de otro tipo, según proceda, para promover el funcionamiento eficaz del mercado de terrenos baldíos, a fin de garantizar la oferta de viviendas y tierras para el desarrollo de asentamientos; f) preparar y aplicar sistemas de información sobre tierras y prácticas de ordenación del suelo, incluida la tasación de terrenos, y procurar que esa información se pueda obtener fácilmente; g) hacer uso exhaustivo de la infraestructura existente en las zonas urbanas, fomentando una



densidad óptima de ocupación de los terrenos habilitados disponibles de conformidad con su capacidad de carga, y velando al mismo tiempo por que haya una cantidad adecuada de parques, zonas de recreo, espacios y servicios comunes y parcelas para huertos domésticos, según convenga; h) examinar la posibilidad de adoptar instrumentos innovadores para aprovechar los aumentos del valor de la tierra y recuperar las inversiones públicas; i) examinar la posibilidad de adoptar instrumentos innovadores para la concentración y la urbanización de tierras de forma eficaz y sostenible, incluso, si procede, mediante el reajuste y la concentración parcelaria; j) desarrollar sistemas catastrales apropiados y simplificar los procedimientos de registro de tierras, a fin de facilitar la regularización de los asentamientos no convencionales, cuando proceda, y simplificar las transacciones de terrenos; k) elaborar códigos territoriales y marcos jurídicos que definan las características de los terrenos y los bienes raíces y los derechos oficialmente reconocidos; l) movilizar los conocimientos locales y regionales para fomentar la investigación, la transferencia de tecnología y los programas educativos, a fin de apoyar los sistemas de administración de tierras; m) fomentar el desarrollo rural integral por medio de medidas como el acceso a la tierra en condiciones de igualdad, la mejora de las tierras, la diversificación económica, el desarrollo de las ciudades pequeñas y medianas en zonas rurales y, cuando proceda, de los asentamientos en tierras indígenas; n) establecer procedimientos simples para la transferencia de terrenos y la conversión del uso del suelo en el contexto de un marco normativo amplio, que incluya la protección de las tierras de labranza y del medio ambiente.

77. A fin de promover el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras y un uso ecológicamente sostenible de la tierra, los gobiernos a los niveles apropiados deben:

- a) volver a evaluar y, de ser necesario, ajustar periódicamente los marcos normativos de la planificación y la construcción, tomando en consideración sus políticas de asentamientos humanos y sus políticas económicas, sociales y ambientales;
- b) apoyar el desarrollo de los mercados de tierras mediante marcos jurídicos eficaces y desarrollar mecanismos flexibles y variados con objeto de movilizar tierras con distintos regímenes jurídicos;
- c) alentar la multiplicidad y diversidad de las intervenciones de los sectores público y privado y de otras partes interesadas, hombres y mujeres por igual, que participen en el sistema de mercado;
- d) elaborar un marco jurídico de utilización del suelo con objeto de conjugar la necesidad de construcción y la protección del medio ambiente, reduciendo al mínimo los riesgos y diversificando los usos;
- e) revisar los procesos jurídicos y normativos, los sistemas de planificación, las normas y los reglamentos urbanísticos que sean restrictivos, excluyentes y costosos.

78. A fin de eliminar las barreras jurídicas y sociales que impiden el acceso en condiciones de igualdad y equidad a la tierra, especialmente para las mujeres, las personas con discapacidad y los miembros de grupos vulnerables, los gobiernos, a los niveles apropiados



y en asociación con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, el sector de las cooperativas y las organizaciones comunitarias, deben:

- a) abordar las causas culturales, étnicas, religiosas, sociales y debidas a discapacidades que dan lugar al establecimiento de barreras que conducen a la segregación y la exclusión, mediante, entre otras cosas, el fomento de la educación y la capacitación para la solución pacífica de controversias;
- b) promover campañas de sensibilización, educación y prácticas de habilitación relativas, en especial, a los derechos legales respecto de la tenencia, la propiedad y la herencia de tierras por las mujeres, con miras a superar las barreras existentes;
- c) revisar los marcos jurídicos y normativos, ajustándolos a los principios y compromisos del Plan de Acción Mundial, y garantizando que la igualdad de derechos de hombres y mujeres esté claramente especificada y se respete;
- d) elaborar programas de regularización y formular y aplicar esos programas y proyectos en consulta con la población afectada y con los grupos organizados, velando por la plena e igual participación de las mujeres y tomando en consideración las distintas necesidades según el sexo, la edad, las discapacidades y la vulnerabilidad;
- e) apoyar, entre otras cosas, programas, políticas y proyectos comunitarios encaminados a eliminar todas las barreras que impiden el acceso de las mujeres a viviendas asequibles, a la propiedad de tierras y otros bienes, a los recursos económicos, los servicios sociales y la infraestructura, y velar por la plena participación de las mujeres en todos los procesos de adopción de decisiones, con especial atención a las mujeres que viven en la pobreza, especialmente las que son cabeza de familia y las que representan la única fuente de ingresos de sus familias;
- f) emprender reformas legislativas y administrativas con miras a conceder a las mujeres pleno e igual acceso a los recursos económicos, incluso el derecho a la herencia y a la propiedad de la tierra y de otros bienes, al crédito, los recursos naturales y la tecnología apropiada;
- g) promover mecanismos de protección de las mujeres que corren el riesgo de perder su hogar y sus bienes al enviudar.

79. A fin de facilitar el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia para todos los grupos socioeconómicos, los gobiernos, a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

- a) adoptar un marco jurídico y normativo propicio basado en un mejor conocimiento, comprensión y aceptación de las prácticas y de los sistemas existentes de suministro de tierras con miras a estimular la creación de asociaciones con el sector comunitario y las empresas privadas, especificando las modalidades de tenencia de tierras reconocidas y prescribiendo procedimientos para la regularización de la tenencia, cuando sea necesario;



b) ofrecer apoyo institucional, mejorar el nivel de responsabilidad y la transparencia de la ordenación territorial, y ofrecer información exacta sobre la propiedad y las transacciones de tierras y la utilización actual y prevista del suelo;

c) estudiar disposiciones innovadoras para fortalecer la seguridad de la tenencia, aparte de la legalización total que, en ciertas situaciones, puede ser excesivamente costosa y requerir demasiado tiempo, inclusive el acceso al crédito, cuando proceda, aun cuando se carezca del título usual de propiedad;

d) promover medidas para velar por que las mujeres dispongan de igual acceso al crédito para la compra, el arrendamiento o alquiler de tierras, y de igual protección en cuanto a la seguridad jurídica de la tenencia de esas tierras;

e) capitalizar las contribuciones potenciales de las principales partes interesadas del sector privado estructurado y no estructurado y apoyar la participación de las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias y el sector privado en iniciativas y sistemas participativos y colectivos apropiados para la solución de controversias;

f) fomentar, en particular, la participación de las organizaciones comunitarias y no gubernamentales de las formas siguientes:

i) revisando y ajustando los marcos jurídicos y normativos a fin de reconocer y alentar distintas formas de organización de la población que participa en la producción y la ordenación del suelo, la vivienda y los servicios;

ii) estudiando la posibilidad de establecer sistemas financieros que reconozcan la solvencia de las organizaciones, concedan créditos a unidades colectivas respaldadas por garantías colectivas e introduzcan procedimientos financieros que se adapten a las necesidades de la producción de viviendas por los propios interesados y a las modalidades que la población utilice para generar ingresos y ahorros;

iii) elaborando y aplicando medidas complementarias para aumentar su capacidad, que incluyan, según convenga, apoyo fiscal, programas de enseñanza y capacitación, asistencia técnica y fondos para impulsar la innovación tecnológica;

iv) apoyando el fomento de la capacidad y la acumulación de experiencia por organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias, a fin de que se conviertan en asociados eficientes y competentes para la ejecución de los planes de acción nacionales en materia de vivienda, y

v) alentando a las instituciones de crédito a que reconozcan la posibilidad de que las organizaciones comunitarias actúen como garantes de las personas que, debido a la pobreza o la discriminación, carecen de otras fuentes de capital, concediendo especial atención a las necesidades de las mujeres a título individual.

d) Movilizar fuentes de financiación



80. Los organismos de financiación de la vivienda sirven al mercado convencional pero no siempre atienden de manera adecuada las distintas necesidades de grandes sectores de la población, en particular los miembros de grupos vulnerables y desfavorecidos, las personas que viven en la pobreza y las de bajos ingresos. Para lograr una mayor movilización de los recursos nacionales e internacionales para la financiación de la vivienda y para extender crédito a más hogares, es necesario integrar la financiación de la vivienda en el sistema financiero general y emplear los instrumentos existentes, o elaborar otros nuevos cuando sea necesario, para satisfacer las necesidades financieras de las personas que tienen un acceso limitado al crédito o que carecen por completo de él.

#### Medidas

81. Con objeto de aumentar la eficacia de los actuales sistemas de financiación de la vivienda, los gobiernos a los niveles apropiados deben: a) adoptar políticas que aumenten la movilización de recursos para la financiación de la vivienda y permitan conceder más créditos a las personas que viven en la pobreza, manteniendo al mismo tiempo la solvencia de los sistemas de crédito; b) reforzar la eficiencia de los actuales sistemas de financiación de la vivienda; c) hacer que los sistemas de financiación de la vivienda sean más accesibles y erradicar todas las formas de discriminación contra las personas que solicitan créditos; d) promover la transparencia, la responsabilidad y el empleo de prácticas éticas en las transacciones financieras apoyadas por marcos jurídicos y normativos eficaces; e) establecer, cuando sea preciso, un conjunto amplio y detallado de leyes sobre la propiedad y de derechos de propiedad y aplicar leyes de ejecución de hipotecas para facilitar la participación del sector privado; f) alentar al sector privado a que movilice recursos para hacer frente a la demanda variable de vivienda, incluida la vivienda de alquiler, la conservación y rehabilitación;

g) apoyar la competitividad de los mercados hipotecarios y, según proceda, facilitar el desarrollo de mercados secundarios y la titularización; h) descentralizar, según proceda, las operaciones crediticias de los mercados hipotecarios y alentar al sector privado a actuar de igual modo, a fin de ofrecer mayor acceso físico al crédito, especialmente en las zonas rurales;

i) alentar a todas las instituciones crediticias a que mejoren la gestión y eficiencia de sus operaciones; j) fomentar programas hipotecarios comunitarios asequibles a las personas que viven en la pobreza, en especial las mujeres, a fin de aumentar su capacidad productiva brindándoles acceso al capital, los recursos, el crédito, la tierra, la tecnología y la información para que puedan incrementar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida y su situación en la familia.

82. A fin de crear nuevos sistemas de financiación de la vivienda, según proceda, los gobiernos a los niveles apropiados deben:

a) aprovechar las posibilidades que ofrecen los arreglos financieros no tradicionales, alentando a las comunidades a formar cooperativas de vivienda y de desarrollo comunitario de toda índole, especialmente para el suministro de viviendas económicas;



- b) revisar y fortalecer el marco jurídico y normativo y la base institucional para movilizar a los prestamistas no tradicionales;
- c) fomentar, en particular eliminando obstáculos legales y administrativos, el aumento de cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones de crédito, bancos de cooperación, cooperativas de seguros y otras instituciones financieras no bancarias, y establecer mecanismos de ahorro en el sector no estructurado, en particular para la mujer;
- d) apoyar la formación de asociaciones entre dichas cooperativas e instituciones de financiación, públicas o de otro tipo, como medio eficaz para movilizar el capital local y ponerlo a disposición de empresarios locales e iniciativas comunitarias para el desarrollo de la vivienda y la infraestructura;
- e) facilitar la labor de sindicatos, organizaciones de agricultores, de mujeres y de consumidores, organizaciones de personas con discapacidades y otras asociaciones de grupos interesados, para que establezcan sus propias instituciones y sistemas financieros, a nivel local o en régimen de cooperativa;
- f) fomentar el intercambio de información sobre innovaciones en materia de financiación de la vivienda;
- g) apoyar a las organizaciones no gubernamentales y su capacidad para propiciar el desarrollo, según proceda, de pequeñas cooperativas de ahorro.

83. A fin de facilitar el acceso a la vivienda a quienes no pueden recurrir a los sistemas financieros existentes, los gobiernos deben revisar y racionalizar, cuando proceda, sistemas de subvenciones mediante políticas que aseguren su viabilidad, equidad y transparencia, permitiendo así la entrada en el mercado de muchas personas que no tienen acceso al crédito ni a la vivienda.

e) Garantizar el acceso a infraestructura y servicios básicos

84. La infraestructura y los servicios básicos a nivel comunitario comprenden, entre otros, abastecimiento de agua potable, saneamiento, eliminación de desechos, asistencia social, servicios de transporte y comunicaciones, energía, servicios de salud y de emergencia, escuelas, seguridad ciudadana y la ordenación de los espacios abiertos. La carencia de servicios básicos adecuados, componente esencial de la vivienda, menoscaba gravemente la salud humana, la productividad y la calidad de vida, particularmente en el caso de las personas que viven en condiciones de pobreza en la ciudad y en el campo. Las autoridades locales y de los estados o provincias, según el caso, son las principales responsables de prestar o facilitar los servicios, que deben estar reglamentados por una legislación y unas normas apropiadas. Los gobiernos centrales deben apoyar la capacidad de las autoridades locales para administrar, explotar y mantener la infraestructura y los servicios básicos. No obstante, hay otros muchos agentes, incluidos el sector privado y las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, que pueden participar en la prestación y la gestión de servicios bajo la coordinación de los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales.





## Medidas

85. A fin de salvaguardar la salud, la seguridad y el bienestar de todas las personas, mejorar sus condiciones de vida y ofrecer infraestructura y servicios básicos adecuados y asequibles, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben de promover:

- a) el abastecimiento de agua potable en cantidad suficiente y el acceso a ese servicio;
- b) servicios adecuados de saneamiento y de control de desechos;
- c) una adecuada movilidad mediante el acceso a transportes públicos económicos y físicamente accesibles y a otros servicios de comunicación;
- d) acceso a los mercados y al comercio minorista para la compra y la venta de artículos de primera necesidad;
- e) la prestación de servicios sociales, en especial para los grupos y comunidades desfavorecidos;
- f) el acceso a instalaciones comunitarias, incluidos los lugares de culto;
- g) el acceso a fuentes sostenibles de energía;
- h) tecnologías ecológicamente racionales y la planificación, suministro y conservación de infraestructura, incluidos caminos, calles, parques y espacios abiertos;
- i) un elevado nivel de seguridad ciudadana;
- j) el empleo de diversos mecanismos de planificación que permitan una participación útil a fin de reducir los efectos negativos sobre los recursos biológicos, como los bosques y las tierras agrícolas de buena calidad, que pudiesen resultar de las actividades en materia de asentamientos humanos;
- k) sistemas de planificación y ejecución que integren todos los factores mencionados en el diseño y la ordenación de asentamientos humanos sostenibles.

86. A fin de asegurar el suministro más equitativo de sistemas de infraestructura y servicios básicos, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

- a) colaborar con todas las partes interesadas para ofrecer terreno habilitado y asignar espacio suficiente para los servicios básicos y para las zonas de esparcimiento y espacios abiertos cuando preparen nuevos planes y mejoren los existentes;
- b) contar con las comunidades locales, particularmente las mujeres, los niños y las personas con discapacidad, en el proceso de adopción de decisiones y en el establecimiento de prioridades para la prestación de servicios;



- c) hacer participar, alentar y prestar asistencia, cuando proceda, a las comunidades locales, particularmente a las mujeres, los niños y las personas con discapacidad, en el proceso de establecimiento de normas para las instalaciones comunitarias y en la explotación y conservación de esas instalaciones;
- d) apoyar la labor de los grupos académicos y profesionales en la evaluación de las necesidades de infraestructura y de servicios a nivel comunitario;
- e) facilitar la movilización de fondos de todas las partes interesadas, particularmente del sector privado, a fin de que se realicen mayores inversiones;
- f) establecer mecanismos de apoyo que permitan que las personas que viven en la pobreza y los desfavorecidos puedan acceder a la infraestructura y los servicios básicos;
- g) eliminar los obstáculos legales, comprendidos los relativos a la tenencia y el crédito, que niegan a la mujer la igualdad de acceso a los servicios básicos;
- h) fomentar el diálogo entre todas las partes interesadas para contribuir a la prestación de servicios básicos y de infraestructura.

87. A fin de asegurar la eficiencia de la infraestructura y la prestación de servicios, así como su funcionamiento y conservación, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

- a) establecer mecanismos para fomentar la gestión autónoma, transparente y responsable de los servicios a nivel local;
- b) establecer un entorno propicio para alentar al sector privado a participar en la gestión eficiente y competitiva y la prestación de servicios básicos;
- c) fomentar la aplicación de tecnologías adecuadas y ecológicamente racionales para la infraestructura y la prestación de servicios de manera económica;
- d) fomentar las asociaciones con el sector privado y con organizaciones sin fines de lucro a los efectos de administrar y prestar servicios; cuando sea necesario, mejorar la capacidad normativa del sector público; y establecer políticas de precios que garanticen la sostenibilidad económica y la utilización eficiente de los servicios, así como el acceso de todos los grupos sociales a esos servicios en condiciones de igualdad;
- e) cuando proceda y sea factible, establecer relaciones de asociación con grupos comunitarios para la construcción, el funcionamiento y la conservación de la infraestructura y los servicios.
- f) Mejorar la planificación, el diseño, la construcción, la conservación y la rehabilitación

88. A causa de la rápida urbanización, el crecimiento demográfico y la industrialización, a menudo no existen o son de baja calidad los conocimientos técnicos, los materiales y la financiación que se necesitan para planificar, proyectar, construir, conservar y rehabilitar viviendas, infraestructuras y otros servicios. Las políticas del sector público y las inversiones



privadas deben propiciar el adecuado suministro de materiales de construcción, tecnología de construcción y financiación transitoria que sean eficaces en relación con el costo a fin de evitar los estrangulamientos y distorsiones que obstaculizan el desarrollo de las economías locales y nacionales. Al mejorar la calidad y disminuir los costos de producción, las viviendas y otras estructuras serán más duraderas, estarán mejor protegidas contra los desastres, estarán al alcance de las personas de bajos ingresos y serán accesibles para las personas con discapacidad, lo que permitirá contar con un medio vital más adecuado. Deben aprovecharse las posibilidades de creación de empleo y otros efectos socioeconómicos positivos de carácter externo del sector de la construcción; su actividad debe estar en armonía con el medio ambiente y debe aprovecharse su aportación al crecimiento económico global, todo lo cual redundaría en beneficio de la sociedad en general. Debe, asimismo, ofrecerse apoyo institucional en forma de normas industriales y controles de calidad, en los que se debe insistir en el ahorro de energía, la salud, la facilidad de acceso y la seguridad y protección de los consumidores.

89. Para atender las necesidades reales de las personas, las familias y sus comunidades no se puede considerar la vivienda de manera aislada. Para mejorar las condiciones de vida, es esencial proporcionar servicios e instalaciones sociales adecuados, mejorar y racionalizar la planificación urbana y los proyectos de viviendas para que tengan debidamente en cuenta las necesidades reales de las comunidades, y prestar la asistencia técnica y de otra índole que proceda a los habitantes de los asentamientos no planificados.

#### Medidas

90. Para atender debidamente la necesidad de que la planificación, el diseño, la construcción, la conservación y la rehabilitación de las viviendas, la infraestructura y otras instalaciones sean adecuadas, los gobiernos a los niveles apropiados deben:

- a) alentar y apoyar las investigaciones y los estudios encaminados a fomentar y desarrollar las técnicas, normas y baremos autóctonos de planificación y diseño con el fin de adecuarlos a las necesidades reales de las comunidades locales;
- b) alentar la participación pública en la evaluación de las necesidades reales de los usuarios, particularmente las necesidades de uno y otro sexo, como medida integrada del proceso de planificación y diseño;
- c) alentar el intercambio de experiencias a nivel regional e internacional en relación con las mejores prácticas y facilitar la transferencia de técnicas de planificación, diseño y construcción;
- d) reforzar la capacidad de las instituciones de capacitación y las organizaciones no gubernamentales de aumentar y diversificar la oferta de trabajadores de la construcción calificados y fomentar la formación de aprendices, particularmente de mujeres;
- e) concertar contratos con organizaciones comunitarias y, cuando proceda, con el sector no estructurado, con el fin de planificar, diseñar, construir, conservar y rehabilitar viviendas y servicios locales, particularmente en asentamientos de bajos ingresos, insistiendo en el



aumento de la participación y, por ende, en los beneficios a corto y a largo plazo para las comunidades locales;

f) reforzar la capacidad de los sectores público y privado de proporcionar infraestructuras, recurriendo, cuando proceda, a métodos económicos que requieran gran densidad de mano de obra, lo que tendrá importantes consecuencias para la creación de empleo;

g) fomentar las investigaciones, el intercambio de información y el fomento de la capacidad en materia de tecnologías de construcción, conservación y rehabilitación que sean asequibles y técnica y ecológicamente racionales;

h) ofrecer incentivos a los ingenieros, arquitectos, urbanistas y contratistas y a sus clientes para que proyecten y construyan estructuras e instalaciones accesibles y de bajo consumo de energía utilizando recursos locales y para que se reduzca el consumo de energía en los edificios que ya están en uso;

i) ofrecer capacitación a los profesionales y técnicos del sector de la construcción y la urbanización para que actualicen sus conocimientos teóricos y prácticos con el fin de fomentar la elaboración de programas de vivienda que satisfagan los intereses y las necesidades de la mujer, las personas con discapacidad y los grupos desfavorecidos y garanticen su participación en todas las fases del proceso de construcción de viviendas;

j) adoptar normas adecuadas de planificación, diseño, construcción, conservación y rehabilitación y velar por su cumplimiento;

k) apoyar las iniciativas del sector privado de ofrecer préstamos transitorios a los constructores a tipos de interés razonables;

l) apoyar a los grupos profesionales ofreciendo asistencia técnica en materia de planificación, diseño, construcción, conservación, rehabilitación y gestión a organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones que realicen actividades de autoayuda y de desarrollo comunitario;

m) reforzar y hacer más transparentes los sistemas públicos de regulación e inspección;

n) colaborar con asociaciones profesionales para examinar y revisar las normas y reglamentos de construcción, teniendo en cuenta las normas técnicas vigentes, las prácticas de construcción y de planificación, las condiciones locales y la agilidad de los trámites administrativos, así como adoptar normas de evaluación cuando proceda;

o) ayudar a las organizaciones no gubernamentales y otros grupos a lograr la participación plena y en condiciones de igualdad de las mujeres y las personas con discapacidad en la planificación, el diseño y la construcción de viviendas adecuadas a sus necesidades concretas de índole personal y familiar.

91. A fin de fomentar y apoyar un suministro suficiente de materiales básicos de construcción de producción local, ecológicamente racionales, asequibles y duraderos, los



gobiernos a los niveles apropiados y en colaboración con todas las demás partes interesadas, deben:

- a) alentar y apoyar, cuando proceda, el establecimiento y la expansión de pequeñas industrias locales y ecológicamente racionales dedicadas a la fabricación de materiales de construcción, así como la expansión de su producción y de la comercialización, recurriendo, entre otras cosas, a incentivos legales y fiscales, a la concesión de créditos, a la labor de investigación y desarrollo y a la información;
- b) cuando proceda, adoptar políticas y directrices para favorecer la competencia leal en el mercado de los materiales de construcción, con una mayor participación de todas las partes locales interesadas, y establecer mecanismos públicos para aplicar esas políticas y directrices;
- c) fomentar el intercambio de información y de tecnologías adecuadas de construcción ecológicamente racionales, asequibles y accesibles y facilitar la transferencia de tecnología;
- d) prestando la debida atención a las necesidades en materia de seguridad, volver a formular y adoptar, cuando proceda, normas y reglamentos de construcción para fomentar y permitir la utilización de materiales de construcción de bajo costo en proyectos de viviendas y utilizar esos materiales en obras públicas;
- e) cuando proceda, fomentar relaciones de asociación con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales a fin de crear mecanismos para la producción y distribución comerciales de materiales de construcción básicos destinados a programas de construcción basados en la autoayuda;
- f) evaluar periódicamente los progresos realizados para conseguir los objetivos mencionados.

92. A fin de reforzar la capacidad local de producción de materiales y de técnicas de construcción ecológicamente racionales, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, y en cooperación con todas las partes interesadas, deben:

- a) intensificar y apoyar las investigaciones encaminadas a descubrir productos sustitutivos de los recursos no renovables o utilizar esos recursos de manera óptima, y reducir sus efectos contaminantes, prestando especial atención al reciclaje, a la reutilización de los materiales de desecho y al aumento de la reforestación;
- b) alentar y fomentar la aplicación de tecnologías de fabricación de bajo consumo de energía, ecológicamente racionales y seguras, respaldadas por normas adecuadas y medidas de regulación eficaces;
- c) adoptar políticas y prácticas de explotación de minas y canteras que entrañen perjuicios mínimos para el medio ambiente.

#### 4. Grupos vulnerables y personas con necesidades especiales



93. La vulnerabilidad y las desventajas suelen deberse a la marginalización y la exclusión de las tendencias socioeconómicas predominantes y de los procesos de adopción de decisiones, así como a la falta de acceso en condiciones de igualdad a los recursos y las oportunidades. Si se aspira a reducir la vulnerabilidad y las desventajas, es necesario mejorar y garantizar el acceso de los pertenecientes a los grupos vulnerables y desfavorecidos a la vivienda, la financiación, la estructura, los servicios sociales básicos, los mecanismos de protección social y los procesos de adopción de decisiones. Se entiende que no todos los pertenecientes a los grupos vulnerables y desfavorecidos son vulnerables y desfavorecidos en todo momento. La vulnerabilidad y las desventajas se deben fundamentalmente a las circunstancias, y no a las características inherentes. A partir del reconocimiento de que la vulnerabilidad y las desventajas se ven afectadas, entre otras cosas, por las condiciones imperantes en el sector de la vivienda y por la disponibilidad, la imposición y la eficacia de la protección legal que garantiza la igualdad de acceso a los recursos y las oportunidades, algunos miembros de determinados grupos tienen más probabilidades de ser vulnerables y de sufrir desventajas en lo que respecta a la vivienda y a las condiciones de los asentamientos humanos. Los pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos están en situación de especial riesgo cuando no gozan de seguridad en la tenencia o cuando carecen de servicios básicos o se enfrentan con efectos ecológicos o de salud desproporcionadamente negativos o pueden verse excluidos, inadvertida o deliberadamente, del mercado o de los servicios de vivienda.

94. Se debe reconocer que la vivienda adecuada es un elemento importante del cuidado y la asistencia especiales a que tienen derecho los niños y sus familias, así como los niños que viven fuera de la familia o carecen de ella. Debe prestarse especial atención a las necesidades de los niños que viven en circunstancias difíciles.

95. Una vivienda inadecuada o la falta de vivienda contribuyen a menoscabar la dignidad y la salud de los refugiados, otras personas desplazadas que necesitan protección internacional y los desplazados internos. Es necesario reforzar el apoyo a la protección y la asistencia internacionales que se prestan a los refugiados, en especial a las mujeres y los niños refugiados, que son particularmente vulnerables.

#### Medidas

96. A fin de eliminar los obstáculos y erradicar la discriminación en el suministro de viviendas, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

- a) examinar y revisar las estructuras jurídicas, fiscales y normativas que constituyen obstáculos en el sector de la vivienda;
- b) recurrir, cuando proceda, a la legislación, los incentivos y otros medios para respaldar a las organizaciones de grupos vulnerables y desfavorecidos con objeto de que puedan defender sus intereses y participar más activamente en el proceso de adopción de decisiones económicas, sociales y políticas a nivel local y nacional;
- c) promulgar normas y reglamentos encaminados a impedir la discriminación y las barreras y, en caso de que existan esas leyes y reglamentos, velar por su cumplimiento;





d) colaborar con las cooperativas del sector privado y las comunidades locales y otras partes interesadas para sensibilizarlas acerca de la necesidad de eliminar los prejuicios y la discriminación en las transacciones y los servicios relacionados con la vivienda;

e) estudiar la posibilidad de pasar a ser partes en los instrumentos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas que tratan, entre otras cosas, de las necesidades concretas y especiales de los grupos vulnerables, como la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, así como las Normas Uniformes sobre la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad;

f) fomentar sistemas de transporte público que sean asequibles y accesibles, con objeto de que haya una gama más amplia de viviendas y trabajos a disposición de los grupos vulnerables;

g) lograr que los grupos vulnerables y desfavorecidos tengan acceso a la información y oportunidades de participar en el proceso local de adopción de decisiones sobre las cuestiones comunitarias y de vivienda que les afecten;

h) ampliar el alcance de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento para que los grupos vulnerables y desfavorecidos tengan acceso a cantidades suficientes de agua potable y a un saneamiento higiénico.

97. A fin de satisfacer las necesidades de vivienda de los grupos vulnerables, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, y en colaboración con todas las partes interesadas, deben:

a) facilitar a los grupos más vulnerables, cuando proceda, subvenciones, servicios sociales y mecanismos de protección social de diversa índole que sean transparentes y estén orientados a fines concretos;

b) colaborar con el sector privado, las entidades sin fines de lucro, las organizaciones comunitarias y otros agentes para facilitar vivienda adecuada a las personas pertenecientes a grupos vulnerables, esforzándose especialmente por eliminar todos los obstáculos físicos que impidan a las personas con discapacidad y a las personas de edad llevar una vida independiente;

c) esforzarse por ofrecer, cuando proceda, instalaciones especiales y diversas soluciones para el alojamiento de las personas pertenecientes a grupos vulnerables, como albergues para las mujeres objeto de malos tratos o alojamientos comunes para personas con discapacidad mental o física;

d) ofrecer un entorno que permita a las personas pertenecientes a grupos vulnerables participar en la vida social, económica y política de su comunidad y su país.



98. A fin de reducir la vulnerabilidad, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

- a) colaborar con las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias para ayudar a los miembros de los grupos vulnerables a conseguir seguridad en la tenencia;
- b) proteger a todas las personas contra los desalojos forzados que son contrarios a la ley y proporcionarles protección legal y formas de ponerles remedio, teniendo en cuenta las consideraciones de derechos humanos; cuando los desalojos sean inevitables, asegurarse, cuando proceda, de que se ofrezcan otras soluciones idóneas;
- c) fomentar y apoyar programas e iniciativas de autoayuda en materia de vivienda;
- d) fomentar, cuando proceda, el cumplimiento y la aplicación de todas las leyes en materia de salud y medio ambiente, particularmente en las zonas de bajos ingresos en las que viven grupos vulnerables;
- e) facilitar la adopción de medidas encaminadas, entre otras cosas, a garantizar la seguridad jurídica de la tenencia, el fomento de la capacidad y el mejoramiento del acceso al crédito, lo cual, junto con las subvenciones y otros instrumentos financieros, puede constituir una estructura de protección que reduzca la vulnerabilidad;
- f) aplicar políticas que faciliten el acceso de los grupos vulnerables a la información y las consultas con ellos;
- g) facilitar el acceso de los grupos vulnerables a la información jurídica y a la asistencia letrada;
- h) fomentar la utilización de mecanismos de prevención y mitigación de los desastres, así como la preparación para casos de desastre, con objeto de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones frente a los desastres naturales, tecnológicos y causados por el hombre.

C. Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización

#### 1. Introducción

99. La rápida urbanización, la concentración de la población urbana en las grandes ciudades, la expansión de las ciudades en zonas geográficamente más amplias y el rápido crecimiento de las megalópolis se encuentran entre las transformaciones más importantes de los asentamientos humanos. Para el año 2005, la mayoría de la población mundial vivirá en zonas urbanas y el 40% aproximadamente serán niños. Las zonas urbanas influirán poderosamente en el mundo del siglo XXI, y las poblaciones urbanas y rurales serán cada vez más interdependientes para su bienestar económico, ambiental y social. Entre los factores económicos y sociales que influyen en este proceso, se encuentran el crecimiento demográfico y las migraciones voluntarias e involuntarias, las oportunidades de empleo reales y aparentes, las expectativas culturales, los cambios en las pautas de consumo y producción y los serios desequilibrios y disparidades entre las distintas regiones.



100. Dada la magnitud de los problemas que plantean los asentamientos humanos, la sociedad debe valorar y aprovechar el saber, los conocimientos y la capacidad de cada persona. El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos exige acciones cooperativas y complementarias entre las partes interesadas. La combinación de partes interesadas adecuada para la participación puede ser distinta en cada caso, según quién tenga la responsabilidad en esa situación o esté afectado por ella. En general, entre las partes interesadas hay mujeres y hombres de todas las edades, administraciones públicas al nivel apropiado, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base comunitaria, empresas, organizaciones laborales y ecológicas.

101. La sostenibilidad del medio ambiente mundial y de la vida humana no se alcanzará a menos que, entre otras cosas, los asentamientos humanos, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, sean económicamente pujantes, socialmente dinámicos y ecológicamente sanos, y se respete plenamente el patrimonio cultural, religioso y natural y su diversidad. Los asentamientos urbanos encierran una promesa de desarrollo humano y de protección de los recursos naturales gracias a su capacidad para mantener a muchas personas limitando al mismo tiempo su impacto sobre el medio natural. Sin embargo, muchas ciudades están registrando pautas dañinas de crecimiento, de producción y consumo, de uso del suelo, de movilidad y de degradación de su estructura física. Esos problemas son con frecuencia sinónimos de contaminación de la tierra, el aire y el agua, despilfarro de recursos y destrucción de los recursos naturales. Algunos asentamientos humanos están también sujetos a limitaciones en lo que se refiere al abastecimiento de agua, el saneamiento y el drenaje, así como a una dependencia de fuentes de energía tóxicas y no renovables y a una pérdida irreversible de la biodiversidad. Muchas de estas tendencias se ven agravadas o aceleradas por un elevado crecimiento demográfico y por la magnitud de la migración de las zonas rurales a las urbanas. Los factores demográficos, combinados con la pobreza y la carencia de recursos y pautas insostenibles de producción y consumo, especialmente en los países industrializados, pueden causar o exacerbar los problemas de degradación ambiental y agotamiento de los recursos, con lo que inhiben un desarrollo sostenible. En consecuencia, un mundo en gran medida urbanizado implica que el desarrollo sostenible dependerá sobre todo de la capacidad de las zonas urbanas y metropolitanas para administrar los sistemas de producción y consumo, así como de transporte y eliminación de desechos, necesarios para preservar el medio ambiente.

102. La administración pública municipal puede contribuir eficazmente a que los asentamientos humanos sean viables, equitativos y sostenibles, puesto que ese nivel de administración es el más próximo al ciudadano. Es necesario que los gobiernos reconozcan la función esencial de las autoridades locales en lo que respecta a proporcionar servicios y poner al ciudadano en condiciones de lograr el desarrollo económico, el bienestar social y la protección medioambiental de sus comunidades locales, así como en lo concerniente a la cooperación internacional entre autoridades locales. Las autoridades locales pueden construir, explotar y mantener la infraestructura económica, social y medioambiental, supervisar los procesos de planificación, fijar políticas ecológicas locales y prestar asistencia en la aplicación de políticas ecológicas nacionales y subnacionales. Desempeñan un papel vital en lo que respecta a educar y movilizar a los ciudadanos y responder a la demanda pública para promover el desarrollo sostenible.



103. En la Conferencia e las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la comunidad internacional acordó una serie de objetivos y medidas encaminados a fomentar el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. En el capítulo 7 del Programa 21 se desarrolló el concepto de "enfoque facilitador" en el sector de los asentamientos humanos, en virtud del cual con una asociación entre los sectores público, privado y comunitario se procuraba mejorar la calidad social, económica y ecológica de los asentamientos humanos y las condiciones de vida y de trabajo de todos los ciudadanos, en particular de quienes viven en la pobreza en las zonas urbanas y rurales. Se atribuyó especial importancia a la participación de grupos comunitarios, mujeres, indígenas, ancianos y personas con discapacidad en el proceso de adopción de decisiones. El Programa 21 pone de relieve la necesidad de que las autoridades locales trabajen en cooperación con todas las partes interesadas, incluidos los individuos, los grupos sociales y el sector privado, para promover y aplicar estrategias eficaces de desarrollo sostenible.

104. En el proceso de urbanización, las políticas y programas de desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, requieren fuertes instituciones administrativas subnacionales que trabajen en asociación con todas las partes interesadas. En muchos países esas instituciones son todavía débiles y su eficacia se ve amenazada por los problemas crecientes del regionalismo político y las luchas étnicas. Todas estas preocupaciones y exigencias hacen necesario un enfoque regional y transectorial de la planificación de los asentamientos humanos que destaque las vinculaciones entre zonas rurales y urbanas y considere a las aldeas y las ciudades como dos extremos de una serie continua de asentamientos humanos en un ecosistema común.

105. Cada vez más, las ciudades tienen una red de conexiones que se extienden mucho más allá de sus límites. El desarrollo urbano sostenible exige que se considere la capacidad de carga de todo el ecosistema que apoya ese desarrollo, comprendidas las medidas para prevenir y mitigar los efectos ambientales adversos que se producen fuera de las zonas urbanas. La eliminación deficiente de desechos provoca la degradación del medio ambiente natural: se ven afectados acuíferos, zonas costeras, recursos oceánicos, pantanos, hábitat naturales, bosques y otros ecosistemas frágiles, así como la tierra natal de los pueblos indígenas. Toda circulación transfronteriza de desechos y sustancias peligrosas debe realizarse de conformidad con los acuerdos internacionales pertinentes por las partes en dichos acuerdos. La rápida urbanización de las zonas costeras está causando el rápido deterioro de los ecosistemas costeros y marinos.

106. La diversidad de tipos de asentamientos humanos es un elemento clave para crear sociedades justas y sostenibles. Es preciso mejorar las condiciones de vida y de trabajo en todos los asentamientos humanos, incluidos los centros urbanos regionales, los centros de servicios rurales, las pequeñas comunidades rurales, las ciudades de mercado y las aldeas, haciendo especial hincapié en la vivienda, la infraestructura social y física y los servicios. El mantenimiento y desarrollo de los asentamientos rurales exigen unas actividades agrícolas y forestales sostenibles y tecnologías agrícolas perfeccionadas, así como una diversificación económica y un aumento de las oportunidades de empleo mediante el estímulo de una inversión adecuada y ambientalmente sostenible en la industria y en las actividades conexas de producción económica y servicios.



107. A fin de mitigar los desequilibrios en el desarrollo geográfico de los asentamientos humanos y de potenciar con eficacia la creación de una economía dinámica, los gobiernos a los niveles apropiados, deben formar asociaciones con las partes interesadas pertinentes a fin de fomentar el desarrollo sostenible y la ordenación de ciudades de todos los tamaños y crear las condiciones necesarias para que estas diferentes ciudades ofrezcan oportunidades de empleo y servicios en el proceso de lograr el desarrollo económico, el bienestar social y la protección del medio ambiente. Deben concebir estrategias y apoyar medidas que aborden los problemas de los movimientos de población que dan lugar a una concentración demográfica extrema en algunas zonas, ejercen presión sobre ecosistemas frágiles como las zonas costeras y ocasionan pérdidas de población en otras zonas.

108. La cooperación internacional, incluida la cooperación entre ciudades, es necesaria y mutuamente beneficiosa para fomentar el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Según el contexto y las necesidades de las ciudades, los centros urbanos y las aldeas de cada país y región, debe prestarse especial atención a las cuestiones más críticas, como los cambios de las pautas de producción y consumo, el uso eficaz de la energía, la ordenación sostenible de los recursos y la administración del uso del suelo, la población y la salud, la erradicación de la pobreza, el abastecimiento de agua, el saneamiento y la eliminación de desechos, la prevención, mitigación, preparación y control de los desastres, el patrimonio cultural, natural e histórico, así como la protección del medio ambiente, la industria, la infraestructura y servicios básicos como los servicios de salud y de educación. Hábitat II constituye una oportunidad para examinar a fondo el efecto que los sistemas actuales de desarrollo de los asentamientos humanos tendrán en la capacidad para conseguir los objetivos fijados en conferencias recientes de las Naciones Unidas. Es indispensable seguir con mucha atención las tendencias del desarrollo urbano para la viabilidad del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

## 2. Uso sostenible de la tierra

109. La tierra es esencial para proporcionar alimentos, agua y energía a muchos sistemas vivos y tiene una importancia crítica para la actividad humana. En zonas de rápido crecimiento urbano es cada vez más difícil acceder a la tierra por las demandas potencialmente contradictorias que se derivan de la vivienda, la industria, el comercio, la infraestructura, el transporte, la agricultura y por la necesidad de espacios abiertos y zonas verdes, así como la protección de ecosistemas frágiles. Por otra parte, el costo creciente del suelo urbano y otros factores impiden que las personas que viven en la pobreza y los miembros de otros grupos vulnerables y desfavorecidos tengan acceso a tierras suficientes, cuya ubicación no plantee especiales riesgos económicos, ambientales o de salud para los residentes, por razones tales como la proximidad de instalaciones industriales contaminantes, condiciones geográficas inapropiadas o exposición a los desastres naturales. La armonización del desarrollo de las zonas urbanas con el medio ambiente natural y el sistema general de asentamientos es una de las tareas básicas que deben emprenderse para conseguir un mundo urbanizado sostenible. Entre los instrumentos para lograr un desarrollo físicamente más equilibrado figuran no sólo políticas urbanas y regionales específicas y medidas jurídicas, económicas, financieras, culturales y de otro tipo,



sino también métodos innovadores de planificación y diseño de ciudades, desarrollo, renovación y ordenación urbanos. Es preciso que las políticas y los problemas nacionales, subnacionales y locales estén integrados. En este sentido, los Estados deben adoptar ampliamente el principio de precaución, estipulado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, según su capacidad y es conveniente que recurran a evaluaciones de los efectos ambientales y sociales.

110. El uso de la tierra está estrechamente relacionado con la gestión de los recursos hídricos debido a la necesidad crítica de proteger los acuíferos y otros recursos de agua dulce de los efectos dañinos causados por los asentamientos humanos. Debe prestarse especial atención a ubicar las actividades que puedan ser peligrosas fuera de las zonas frágiles. Es preciso proteger los océanos y las zonas costeras de la contaminación procedente de la tierra.

111. Muchas ciudades están utilizando indebidamente tierras periféricas para actividades urbanas, mientras que tierras habilitadas e infraestructuras ya existentes no se desarrollan ni utilizan plenamente. Para evitar un crecimiento desequilibrado, insalubre e insostenible de los asentamientos humanos es necesario fomentar pautas de uso de la tierra que minimicen la demanda de transporte, ahorren energía y protejan los espacios abiertos y las zonas verdes. Una densidad urbana adecuada y directrices para la utilización mixta de las tierras son de capital importancia para el desarrollo urbano.

Deben volver a examinarse cuidadosamente las políticas y los planes de desarrollo nacionales, subnacionales y locales a fin de asegurar una utilización óptima de la tierra y un desarrollo económico geográficamente más equilibrado, que incluya la protección de las indispensables tierras de cultivo, tierras que mantengan la diversidad biológica, la calidad del agua y la reposición de las aguas subterráneas, las zonas frágiles, como las costeras, así como otras zonas vulnerables que es necesario proteger.

112. Los espacios verdes y la cubierta vegetal en las zonas urbanas y periurbanas son esenciales para el equilibrio biológico e hidrológico y el desarrollo económico. La vegetación crea hábitat naturales y permite una mejor absorción del agua de lluvia por medios naturales, lo que supone un ahorro en la gestión de los recursos de agua. Asimismo, las zonas verdes y la vegetación desempeñan una función importante en lo que respecta a reducir la contaminación del aire y crear condiciones climáticas más adecuadas, mejorando de esta forma el medio vital en las ciudades. Unas buenas actividades agrícolas ecológicamente adecuadas y el suministro de tierras comunes son elementos que deben integrarse en la planificación de las zonas urbanas y periurbanas.

#### Medidas

113. Los gobiernos a los niveles adecuados, incluidas las autoridades locales y otras partes interesadas, con el apoyo de las instituciones internacionales y regionales pertinentes, deben apoyar los esfuerzos de los asentamientos humanos por establecer pautas y planes sostenibles de uso del suelo urbano y, a tal fin, deben:





- a) establecer, según proceda, marcos jurídicos para facilitar el desarrollo y la aplicación, a nivel nacional, subnacional y local, de planes y políticas públicos de desarrollo urbano sostenible y de rehabilitación, utilización de la tierra y vivienda, así como el mejoramiento de la gestión del crecimiento urbano;
- b) promover mercados de bienes raíces eficientes y accesibles que respondan a la demanda y satisfagan las necesidades de la comunidad;
- c) desarrollar, según proceda, incentivos fiscales y medidas de ordenación territorial, incluidas soluciones para la planificación del uso de la tierra de modo que sea posible un aprovechamiento más racional y sostenible de los limitados recursos de tierras;
- d) prestar mayor atención a satisfacer las necesidades de inversión de capital en los asentamientos humanos mediante estrategias y políticas de movilización de los recursos que faciliten un mayor flujo de inversiones privadas para el desarrollo urbano en aquellas zonas que contribuyan a la adopción de pautas sostenibles de uso de la tierra;
- e) alentar la formación de asociaciones entre los sectores público, privado y voluntario y otras partes interesadas a fin de gestionar los recursos de tierras para el desarrollo urbano sostenible;
- f) promover las iniciativas de planificación urbana, vivienda y política industrial que desaconsejen el establecimiento de centros industriales peligrosos en zonas residenciales;
- g) prevenir o minimizar la contaminación y la exposición a la contaminación procedente de instalaciones industriales, y fomentar al mismo tiempo iniciativas de planificación urbana, vivienda y política industrial que desalienten el establecimiento desproporcionado de instalaciones industriales contaminantes en zonas habitadas por personas que viven en la pobreza o pertenecen a grupos vulnerables y desfavorecidos;
- h) desarrollar y apoyar la aplicación de mejores métodos de ordenación territorial que integren globalmente las necesidades contradictorias de suelo urbano para la vivienda, la industria, el comercio, la infraestructura, el transporte, espacios verdes y zonas arboladas, teniendo en cuenta la necesidad de espacios para actividades cotidianas, como parques infantiles, jardines, campos de deportes, zonas de esparcimiento y terrenos adecuados para la jardinería y la agricultura urbana;
- i) fomentar la planificación integrada del uso de la tierra, las comunicaciones y el transporte a fin de promover pautas de desarrollo que reduzcan la demanda de transporte;
- j) desarrollar y aplicar planes integrados de ordenación de las zonas costeras con el fin de garantizar un desarrollo y una conservación adecuados de los recursos del litoral;
- k) fomentar el uso de instrumentos y el aumento de la capacidad de vigilancia y de información transparente sobre el medio urbano, basados en indicadores apropiados de los resultados conseguidos por las ciudades en el terreno ecológico, social y económico;



l) institucionalizar un enfoque participativo de los asentamientos urbanos sostenibles mediante el desarrollo y apoyo de estrategias y mecanismos que propicien un diálogo abierto e inclusivo entre todas las partes interesadas, prestando especial atención a las necesidades y prioridades de las mujeres, las minorías, los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas de edad y las personas que viven en la pobreza y la exclusión;

m) fomentar en los asentamientos humanos las mejores prácticas comunitarias de ordenación territorial;

n) reforzar la capacidad de ordenación integrada del medio ambiente.

114. Para desarrollar y apoyar una ordenación territorial mejorada e integrada, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

a) desarrollar sistemas integrados de información territorial y de cartografía;

b) establecer, según proceda, estructuras para la aplicación de las leyes y reglamentos sobre ordenación territorial con el fin de que dicha aplicación y las apelaciones sean más eficaces y efectivas;

c) desarrollar el mercado de bienes raíces mediante el establecimiento de un marco jurídico eficaz que incorpore preocupaciones ambientales y abarque los diversos sistemas de tenencia;

d) desarrollar, con la participación de todas las partes interesadas, estrategias globales y ecológicamente correctas de uso de la tierra a nivel local.

3. Desarrollo social: erradicación de la pobreza, creación de empleo productivo e integración social

115. La promoción de asentamientos humanos equitativos, socialmente viables y

estables está inextricablemente ligada a la erradicación de la pobreza. La comunidad internacional comparte las preocupaciones del Año Internacional y del Decenio Internacional para la Erradicación de la Pobreza y reconoce también la feminización de la pobreza. La pobreza tiene diversas manifestaciones, como la carencia de hogar y las viviendas inadecuadas. La erradicación de la pobreza requiere, entre otras cosas, políticas macroeconómicas correctas encaminadas a crear oportunidades de empleo, acceso igual y universal a las oportunidades económicas (así como iniciativas especiales para facilitar el acceso de los grupos desfavorecidos); actividades de educación y capacitación que fomenten medios de vida sostenibles mediante el empleo y el trabajo productivos libremente elegidos, y servicios sociales básicos, incluidos servicios sanitarios. Sin embargo, no hay soluciones universales que se puedan aplicar equitativamente. Las personas que viven en la pobreza deben poder influir en todos los aspectos de la vida política, económica y social participando en ella por libre elección.



Otros elementos clave de una estrategia de reducción de la pobreza son las políticas orientadas a reducir las desigualdades, aumentar las oportunidades, mejorar y dar acceso, según proceda, a los recursos, al empleo y a los ingresos; ofrecer protección social a los que no pueden mantenerse a sí mismos; reconocer las necesidades y aptitudes especiales de las mujeres; desarrollar los recursos humanos; mejorar la infraestructura, incluidas las comunicaciones, y hacerla más accesible; y promover políticas nacionales para atender a las necesidades básicas de todos.

## Medidas

116. Con el fin de fomentar la igualdad de acceso y la prestación justa y equitativa de servicios en los asentamientos humanos, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

a) formular y aplicar políticas de desarrollo de los asentamientos humanos que garanticen un acceso igual a los servicios básicos y el mantenimiento de los mismos, incluidos los relacionados con la seguridad alimentaria, la educación, el empleo y los medios de subsistencia, los servicios básicos de atención sanitaria, el agua potable y el saneamiento, la vivienda adecuada, el acceso a espacios abiertos y zonas verdes, dando prioridad a las necesidades y derechos de las mujeres y los niños, que con frecuencia soportan la mayor carga de la pobreza;

b) cuando proceda, reorientar los recursos públicos para estimular la gestión comunitaria de los servicios y la infraestructura y fomentar la participación del sector privado y los residentes locales, incluidas las personas que viven en la pobreza, las mujeres, las personas con discapacidad, los indígenas y los miembros de grupos desfavorecidos, en lo que se refiere a la determinación de los servicios públicos necesarios, la planificación y el diseño del espacio, el suministro y mantenimiento de infraestructura urbana y de espacios abiertos y zonas verdes.

117. Para fomentar la integración social, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, reconociendo la importancia de las contribuciones voluntarias, y en estrecha cooperación con organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, el sector cooperativo y fundaciones públicas y privadas, deben:

a) prohibir las prácticas discriminatorias excluyentes relacionadas con la vivienda, el empleo y el acceso a los servicios sociales y culturales;

b) ofrecer oportunidades y espacios físicos para estimular la interacción positiva entre grupos culturalmente diversos;

c) conseguir la participación de grupos e individuos marginados y/o desfavorecidos en la planificación, las decisiones, la vigilancia y la evaluación relacionadas con el desarrollo de los asentamientos humanos; y

d) estimular, en cooperación con las partes interesadas pertinentes, comprendidos los padres en lo que respecta a la educación de sus hijos, la elaboración de programas



escolares, programas de educación y centros comunitarios para desarrollar la comprensión y la cooperación entre miembros de diversas culturas.

118. La pobreza urbana y rural y el desempleo representan graves limitaciones para el desarrollo de los asentamientos humanos. Con el fin de combatir la pobreza, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, y en asociación con todas las partes interesadas pertinentes, incluidas las organizaciones de trabajadores y empresarios, deben:

- a) estimular oportunidades de empleo productivo que generen ingresos suficientes para conseguir un nivel de vida adecuado para todos, al tiempo que garantizan la igualdad de oportunidades de empleo y salario para las mujeres y fomentan la creación de oportunidades de empleo en el hogar y en sus proximidades, particularmente para las mujeres que viven en la pobreza y para las personas con discapacidad;
- b) perseguir el objetivo de garantizar puestos de trabajo de calidad y salvaguardar los derechos y los intereses básicos de los trabajadores y, con este fin, fomentar libremente el respeto de los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo, comprendidos los relativos a la prohibición del trabajo forzoso y del trabajo de los niños, a la libertad de asociación, al derecho de sindicación y de negociación colectiva, así como el respeto del principio de no discriminación;
- c) mejorar las políticas destinadas a reducir los peligros que el medio ambiente puede causar a la salud y proporcionar al sector no estructurado y a todos los trabajadores información accesible sobre cómo aumentar la seguridad en el trabajo y reducir los peligros para la salud;
- d) fomentar, según proceda, inversiones y métodos de gran densidad de mano de obra y costos razonables a fin de proporcionar, rehabilitar y mantener la infraestructura y los servicios de los asentamientos;
- e) fomentar sistemas de contratación y adquisición que faciliten, según convenga, la participación del sector privado local, incluidos los pequeños empresarios y contratistas y, cuando proceda, el sector no estructurado y el sector comunitario en la provisión de bienes y servicios públicos básicos;
- f) garantizar que las personas que viven en la pobreza tengan acceso a los recursos productivos, como el crédito, la tierra, la educación y la capacitación, la tecnología, los conocimientos y la información, así como los servicios públicos, y que de esta forma tengan oportunidad de participar en la adopción de decisiones en un contexto normativo y regulador que les permita beneficiarse de las oportunidades económicas y de empleo;
- g) fomentar el acceso al crédito y a modalidades alternativas e innovadoras de financiación con avales y garantías flexibles para las mujeres y para quienes viven en la pobreza, incluidos los que trabajan en el sector no estructurado, las empresas familiares y las pequeñas empresas;



- h) promover bancos cooperativos de la comunidad y reinversiones empresariales responsables en las comunidades locales;
- i) fomentar y reforzar las empresas productivas, incluidas las microempresas y las pequeñas empresas privadas y del sector cooperativo y ampliar las oportunidades de mercado, empleo y capacitación para las mujeres, los hombres y los jóvenes, incluidas las personas con discapacidad y, cuando proceda, reforzar las conexiones entre el sector no estructurado y el estructurado;
- j) fomentar donde convenga un rápido acceso de los desempleados, especialmente de las personas que viven en la pobreza, a la educación y la formación profesional;
- k) vincular entre sí pequeñas empresas independientes mediante redes manufactureras flexibles;
- l) establecer y reforzar programas concebidos para mejorar la capacidad administrativa de las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, entre ellas las organizaciones de la juventud, a nivel comunitario y local, inclusive la evaluación de las necesidades, el establecimiento y diseño de proyectos, la gestión financiera, la ejecución de proyectos y el análisis, seguimiento y evaluación de los resultados;
- m) estimular el establecimiento de las organizaciones de base comunitaria, las organizaciones voluntarias privadas y otras organizaciones no gubernamentales que contribuyan a los esfuerzos por erradicar la pobreza;
- n) estudiar la creación de estructuras de apoyo cuasi públicas que den aliento a las empresas interrelacionadas basadas en la comunidad mediante el suministro de asistencia a la elaboración, la comercialización y la distribución de productos manufacturados en la comunidad;
- o) dar a conocer mejor las oportunidades de empleo a través de los medios de difusión.

119. Con el fin de fomentar una planificación y gestión de los asentamientos humanos en que se tengan en cuenta las necesidades de uno y otro sexo, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, y en colaboración con grupos de mujeres y otras partes interesadas, deben:

- a) adoptar, cuando proceda, reglas y normas y establecer directrices de planificación que tengan en cuenta las necesidades y situaciones de hombres y mujeres, muchachas y muchachos, en relación con la planificación, el desarrollo y la adopción de decisiones en materia de asentamientos humanos, y en la provisión de servicios básicos y de acceso a ellos, inclusive el transporte público y los servicios de salud y educación;
- b) tener presente, en el proceso de planificación, que con frecuencia las mujeres forman parte del sector no estructurado y utilizan su hogar para realizar actividades económicas o mercantiles;



- c) fomentar estructuras representativas, garantizando al mismo tiempo la participación plena y en condiciones de igualdad de las mujeres;
- d) establecer directrices normativas y programas que estimulen y fomenten la participación de los grupos de mujeres en todos los aspectos del desarrollo comunitario relacionados con la infraestructura ambiental y el suministro de servicios urbanos básicos y alienten a las mujeres a crear sus propias cooperativas y a participar en otras;
- e) promover cambios de actitudes, estructuras, políticas, leyes y otras prácticas relativas a los sexos a fin de eliminar todos los obstáculos a la dignidad humana y la igualdad en la familia y la sociedad, y promover la participación plena y en condiciones de igualdad de las mujeres y los hombres, comprendidas las personas con discapacidad, en la vida social, económica y política, entre otras cosas en la formulación, la aplicación y el seguimiento de políticas y programas públicos;
- f) fomentar políticas económicas que tengan un efecto positivo en el empleo y los ingresos de las trabajadoras tanto en el sector estructurado como en el no estructurado y adoptar medidas concretas para abordar la cuestión del desempleo de la mujer, en particular el desempleo a largo plazo;
- g) eliminar las barreras jurídicas y consuetudinarias, donde existan, que se oponen a la igualdad de acceso de las mujeres a la tierra y las finanzas y a su control;
- h) fomentar el acceso en condiciones de igualdad a todos los niveles de la educación para las mujeres adultas y jóvenes;
- i) establecer programas para resolver la pobreza absoluta existente entre las mujeres de las zonas rurales, insistiendo especialmente en su necesidad de vivienda y empleo adecuados;
- j) producir y difundir datos desglosados por sexo, procurando que las estadísticas se reúnan, compilen, analicen y presenten por edades y sexos; establecer mecanismos de supervisión en las estructuras gubernamentales e incorporar los resultados pertinentes en las principales políticas de desarrollo sostenible de los asentamientos humanos;
- k) sensibilizar más a la comunidad respecto de los problemas con que se enfrentan las mujeres que viven en la pobreza, carecen de hogar, las mujeres migrantes, las refugiadas, otras mujeres desplazadas que necesitan protección internacional y las desplazadas en sus propios países, especialmente acerca de los problemas relacionados con las vejaciones físicas y sexuales, y preparar respuestas comunitarias adecuadas;
- l) garantizar el acceso en condiciones de igualdad a la vivienda, la tierra y los servicios públicos en las zonas urbanas y rurales, de conformidad con la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

120. Con el fin de desarrollar plenamente el potencial de los jóvenes y de prepararlos para asumir un papel responsable en el desarrollo de los asentamientos humanos, los gobiernos, a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, y en asociación con el sector





privado, organizaciones juveniles no gubernamentales y otras organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base comunitaria, deben:

a) tener en cuenta las preocupaciones de la juventud en todas las políticas, estrategias, proyectos y programas nacionales, subnacionales y locales pertinentes; b) potenciar a la juventud apoyando y valorando su capacidad de desempeñar un papel activo y creador en el establecimiento de comunidades sostenibles; c) proporcionar acceso en condiciones de igualdad a la educación básica, prestando especial atención a las personas que viven en la pobreza y a los jóvenes que viven en las zonas rurales y haciendo frente a las limitaciones impuestas por la distancia, la falta de medios educacionales y las barreras sociales y económicas;

d) adoptar medidas especiales para reducir la tasa de deserción escolar a todos los niveles de la educación mediante una educación más pertinente y de mejor calidad y facilitar el acceso de los que abandonan los estudios a medios de vida sostenibles;

e) utilizar la educación, tanto académica como no académica, y las actividades y los programas de formación profesional, promover -en colaboración con la juventud- programas de empleo y de desarrollo de las aptitudes profesionales que refuercen la capacidad de la juventud para participar plenamente en los procesos sociales, económicos y políticos de los asentamientos humanos;

f) eliminar la explotación sexual y económica de muchachas y niños, mejorando su calidad de vida e intensificando su contribución al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos;

g) estimular las campañas de sensibilización y otras medidas preparadas y aplicadas por la juventud, a fin de fomentar la apreciación por los jóvenes del patrimonio histórico, natural, religioso, espiritual y cultural y su toma de conciencia de los valores ecológicos y de las consecuencias ambientales de sus pautas de producción, consumo, de comportamiento y éticas, especialmente las relacionadas con una vivienda adecuada para todos y con el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

121. A fin de promover una planificación y una gestión de los asentamientos humanos en las que se tenga en cuenta a las personas con discapacidad, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

a) promover la aprobación de leyes, reglas y normas, y elaborar directrices y programas de planificación en los que se tengan en cuenta las necesidades concretas de las personas con discapacidad, incluidas las que padecen enfermedades crónicas, en todo lo relativo a la planificación, el desarrollo y la adopción de decisiones en materia de asentamientos humanos;

b) fomentar la aprobación de leyes y políticas que garanticen a las personas con discapacidad el pleno acceso a todos los nuevos edificios e instalaciones públicos, vivienda pública y sistemas públicos de transporte, y además fomentar el acceso a los edificios e



instalaciones, viviendas y transportes ya existentes, siempre que sea posible, especialmente aprovechando las renovaciones que se introduzcan;

c) promover estructuras representativas que garanticen la igualdad y la plenitud de oportunidades de participación a las personas con discapacidad;

d) eliminar las barreras a las comunicaciones, a fin de reducir el aislamiento físico y social que padecen las personas con discapacidad, adoptando medidas como la preparación y difusión de información, especialmente información al público, en formatos adecuados;

e) promover la igualdad de acceso de las personas con discapacidad a todos los niveles de la educación y la formación profesional;

f) producir y difundir datos desglosados presentados por edades, sexos y situación laboral; establecer mecanismos de supervisión en las estructuras gubernamentales e incorporar los resultados pertinentes en las principales políticas de desarrollo sostenible de los asentamientos humanos;

g) reconocer que las personas con discapacidad son expertas en cuanto a sus propias necesidades de vivienda y entorno comunitario, que deberían encargarse de adoptar las decisiones sobre las viviendas adecuadas para ellas y que deben participar en el diseño y la ejecución de las viviendas que les están destinadas;

h) sensibilizar más a la comunidad respecto de los problemas de atención de salud que deben afrontar las personas con discapacidad y preparar respuestas comunitarias apropiadas;

i) proporcionar a las personas con discapacidad atención de salud de calidad y asequible;

j) elaborar políticas y directrices y prestar servicios que permitan alojar a las personas con discapacidad en viviendas comunitarias;

k) elaborar y poner en práctica programas que permitan a las personas con discapacidad tener las mismas oportunidades de obtener una remuneración suficiente para alcanzar un nivel de vida adecuado;

l) tener presente, en el proceso de planificación, que con frecuencia las personas con discapacidad utilizan su hogar para realizar actividades económicas o mercantiles;

m) promover actividades deportivas, recreativas y culturales para las personas con discapacidad.

122. A fin de promover el progreso constante de los indígenas y de garantizar su plena participación en el desarrollo de las zonas rurales y urbanas en que viven, con el pleno respeto de sus culturas, idiomas, tradiciones, educación, organizaciones sociales y tipos de asentamiento, los gobiernos y los dirigentes de las comunidades indígenas deben, en el contexto nacional:



- a) adoptar medidas especiales para aumentar su capacidad de producción, garantizando su pleno acceso en condiciones de igualdad a los servicios sociales y económicos y su participación en la elaboración y la aplicación de políticas que afectan a su desarrollo;
- b) apoyar las actividades económicas de los indígenas, a fin de mejorar sus condiciones y su desarrollo, y lograr su interacción segura con economías de más entidad;
- c) integrar a las mujeres indígenas, sus perspectivas y sus conocimientos, en pie de igualdad con los hombres, en la adopción de decisiones sobre los asentamientos humanos, comprendida una gestión sostenible de los recursos, así como la elaboración de políticas y programas para el desarrollo sostenible, entre ellos, y en particular, los ideados para enfrentarse con la degradación ambiental de las tierras y cortarla;
- d) ocuparse de las necesidades particulares de los niños indígenas y sus familias, especialmente de los que viven en la pobreza, con lo cual podrán beneficiarse plenamente de los programas de desarrollo económico y social.

123. Para prevenir, reducir y eliminar la violencia y la delincuencia, los gobiernos a los niveles apropiados, especialmente a nivel local y en colaboración con todas las partes interesadas, deben:

- a) diseñar, crear y mantener asentamientos humanos habitables en los que se fomente la utilización de los espacios públicos como centros de vida comunitaria, de modo que no se transformen en lugares propicios para las actividades delictivas;
- b) sensibilizar a la opinión al respecto e impartir educación, en un esfuerzo por mitigar el delito y la violencia y reforzar la sociedad;
- c) fomentar la prevención de la delincuencia mediante el desarrollo social y la búsqueda de formas de ayudar a las comunidades a hacer frente a los factores subyacentes que menoscaban la seguridad ciudadana y propician la delincuencia, por ejemplo, haciendo frente a problemas críticos como la pobreza, la desigualdad, las tensiones familiares, el desempleo, la falta de oportunidades de educación y de trabajo y la inexistencia de atención de salud, comprendidos los servicios de salud mental;
- d) alentar a los jóvenes y a los niños, en particular a los niños de la calle, a convertirse en partes interesadas en su propio futuro y en el de su comunidad por medio de la educación, el esparcimiento y la capacitación y el asesoramiento para obtener empleo, actividades que puedan atraer inversiones del sector privado y el apoyo de organizaciones sin fines de lucro;
- e) incrementar la seguridad de la mujer en la comunidad, teniendo en cuenta en las políticas y los programas de prevención de la delincuencia las necesidades de uno y otro sexo; ello puede lograrse procurando que los encargados de aplicar esas políticas conozcan y comprendan mejor las causas, las consecuencias y los mecanismos de la violencia contra la mujer;
- f) establecer programas encaminados a perfeccionar las aptitudes de los líderes locales en materia de formación de grupos, solución de conflictos e intervenciones;



g) cuando proceda, promover la seguridad personal y reducir el temor mejorando los servicios de policía, exigiéndoles una mayor responsabilidad ante la comunidad a la que prestan servicios, y estimulando y facilitando, siempre que sea posible, la adopción de medidas y sistemas legítimos de prevención de la delincuencia basados en la comunidad;

h) ofrecer sistemas de justicia locales que sean accesibles, económicos, imparciales, ágiles y humanitarios, entre otras cosas facilitando y fortaleciendo, cuando proceda, las instituciones y los procedimientos tradicionales existentes para resolver controversias y conflictos;

i) impulsar el establecimiento de programas y proyectos basados en la participación voluntaria, especialmente de los niños, los jóvenes y las personas de edad, para prevenir la violencia, inclusive la violencia en el hogar, y la delincuencia;

j) adoptar medidas concertadas y urgentes para dismantelar las redes internacionales y nacionales de proxenetismo.

124. A fin de proteger a las personas vulnerables y a las que se encuentran en situación desventajosa, los gobiernos a los niveles apropiados, en colaboración con todas las partes interesadas, deben cooperar a fin de:

a) adoptar políticas y programas económicos, sociales y ambientales integrados, transparentes y atentos a las cuestiones que afecten a uno y otro sexo, en beneficio de las zonas desfavorecidas y de las zonas que se caracterizan por fenómenos de exclusión social;

b) facilitar la participación de organizaciones locales, entre ellas consejos de ancianos, grupos de mujeres, movimientos populares, grupos de jóvenes y de niños, y organizaciones de personas con discapacidad, así como otras organizaciones de base comunitaria, en los procesos de adopción de decisiones relativas a los programas de bienestar social;

c) promover y establecer asociaciones operacionales con iniciativas de bienestar social y desarrollo de la comunidad; d) mejorar la planificación y el diseño de los asentamientos humanos a fin de responder concretamente a las necesidades de las personas vulnerables y en situación desventajosa, en especial las personas con discapacidad.4. Población y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos

125. La calidad de vida y las actividades de todas las personas en los asentamientos humanos están estrechamente relacionadas con los cambios y los modelos demográficos, en particular, el crecimiento, la estructura y la distribución de la población, y las variables de desarrollo como la educación, la salud y la nutrición, los niveles de utilización de los recursos naturales, el estado del medio ambiente y el ritmo y la calidad del desarrollo económico y social.

126. Los movimientos de población dentro de los países y entre ellos, incluido el crecimiento muy rápido de las ciudades, así como la distribución regional desequilibrada de la población, deben tenerse en cuenta para asegurar la sostenibilidad de los asentamientos humanos.



## Medidas

127. A fin de atender a las cuestiones relativas a la población que afectan a los asentamientos humanos y de integrar plenamente las preocupaciones demográficas en las políticas sobre asentamientos humanos, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales y otras partes interesadas, deben:

- a) velar por que se tengan debidamente en cuenta las cuestiones demográficas en los procesos de adopción de decisiones, especialmente los relativos a la planificación y la ordenación urbanas y regionales, la infraestructura básica y la prestación de servicios básicos u otras políticas conexas;
- b) de ser necesario, crear o mejorar bases de datos, en particular, datos desglosados por sexo y edad, y recopilar y analizar datos a fin de facilitar una información de referencia que pueda utilizarse para prever mejor el crecimiento de la población en ciudades, pueblos y aldeas;
- c) fomentar la toma de conciencia, el conocimiento y la comprensión de los efectos de los cambios demográficos y de las variables de desarrollo en los asentamientos humanos a todos los niveles de la sociedad mediante campañas de información pública, y actividades de comunicación que se centren en la importancia y pertinencia de las cuestiones relacionadas con la población y en las medidas responsables necesarias para resolver esas cuestiones, en particular la salud, la planificación familiar y los modelos de consumo y producción compatibles con un desarrollo sostenible;
- d) estudiar la necesidad de planear, diseñar y construir asentamientos humanos sostenibles teniendo en cuenta su efecto en el medio ambiente, a fin de aliviar las presiones actuales -y evitar las futuras- de la población y el desarrollo en las zonas urbanas y rurales.

## 5. Asentamientos humanos ambientalmente sostenibles, sanos y habitables

128. Los asentamientos humanos sostenibles dependen de la creación de un entorno mejor para la salud y el bienestar humanos, que mejore las condiciones de vida de las personas y reduzca las disparidades en su calidad de vida. La salud de la población depende por lo menos tanto del control de los factores ambientales que perjudican la salud como de las respuestas clínicas a las enfermedades. Los niños son particularmente vulnerables a un medio urbano dañino y deben ser protegidos. Las medidas preventivas son tan importantes como disponer de tratamiento y atención de salud apropiados. Por lo tanto, es esencial dar un enfoque integrado a la salud en el que la prevención y la atención se sitúen en el contexto de la política ambiental y reciban apoyo de sistemas eficaces de gestión y planes de acción que prevean objetivos fijados en función de las necesidades y capacidades locales.

129. Los problemas de salud relacionados con condiciones ambientales adversas, incluida la falta de abastecimiento de agua pura y saneamiento, la eliminación inadecuada de desechos, el drenaje deficiente, la contaminación del aire y la exposición a niveles excesivos de ruido, así como servicios de salud ineficientes e inadecuados, afectan muy



negativamente a la calidad de vida de millones de personas y a su contribución general a la sociedad. Pueden agravar asimismo las tensiones y desigualdades sociales y aumentar la vulnerabilidad de las personas a los efectos de los desastres. Un enfoque integrado del suministro de infraestructura ecológicamente adecuada en los asentamientos humanos, en particular para las personas que viven en la pobreza en zonas rurales y urbanas, constituye una inversión en el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos que puede mejorar la calidad de vida, reducir los efectos negativos sobre el medio ambiente, mejorar la salud general de la población y reducir la carga de la inversión en medicina curativa y mitigación de la pobreza.

130. Muchos riesgos para la salud relacionados con la contaminación son particularmente elevados en las zonas urbanas, así como en las zonas de bajos ingresos, a causa de la mayor concentración de contaminantes procedentes, por ejemplo, de la industria, el tránsito de vehículos, las emanaciones de las cocinas y la calefacción, la sobrepoblación y la eliminación inadecuada de desechos sólidos y líquidos. Los riesgos ambientales en el hogar y en el lugar de trabajo pueden tener un efecto desproporcionado sobre la salud de las mujeres y los niños en razón de su diferente susceptibilidad a los efectos tóxicos de diversas sustancias químicas, de su diferente exposición a ellos y del carácter de las tareas que frecuentemente realizan las mujeres. Los riesgos ambientales en el hogar pueden tener además un efecto desproporcionado sobre los niños.

131. Muchos contaminantes ambientales, como los materiales radiactivos y los contaminantes orgánicos persistentes, se introducen en la cadena alimentaria y en definitiva en los seres humanos, con lo cual ponen en peligro la salud de las generaciones actuales y futuras.

132. La exposición a metales pesados, en particular el plomo y el mercurio, puede tener efectos nocivos persistentes en la salud y el desarrollo del ser humano y en el medio ambiente. Los niños y las personas que viven en la pobreza suelen ser particularmente vulnerables; los efectos de un alto grado de concentración de plomo en el desarrollo intelectual de los niños son irreversibles, lo que es motivo de especial preocupación.

Existen opciones eficaces y asequibles que permiten evitar muchos usos de esos metales. Deben buscarse sustitutos apropiados de los productos que no permiten controlar ni mitigar la exposición al plomo.

133. Las pautas insostenibles y antieconómicas de producción y consumo provocan también mayores problemas de eliminación de desechos. Es esencial intensificar los esfuerzos encaminados a reducir al mínimo la producción y el vertimiento de desechos y a estimular el reciclado y reaprovechamiento en la mayor medida posible, así como la eliminación del resto de manera ecológicamente racional. Ello requerirá cambios de actitudes y pautas de consumo, así como del diseño de edificios y vecindarios y modalidades innovadoras, eficientes y sostenibles de control de desechos.

134. Se reconoce que el diseño de las zonas edificadas tiene repercusiones sobre el bienestar y la conducta de las personas y, por lo tanto, sobre su salud. El buen diseño de las viviendas nuevas y su mejoramiento y rehabilitación es importante para crear condiciones de





vida sostenibles. El diseño de edificios altos para viviendas debe complementar el marco del barrio en que están situados. En particular, el desarrollo en gran escala de viviendas ubicadas en edificios altos puede traer consigo inconvenientes sociales y ambientales; por consiguiente, es preciso prestar especial atención a la calidad del diseño, incluidos los aspectos de escala y altura, al mantenimiento apropiado, la inspección técnica periódica y las medidas de seguridad.

135. La habitabilidad de las zonas edificadas es muy importante para la calidad de la vida en los asentamientos humanos. La calidad de la vida supone la existencia de los atributos que permiten atender a aspiraciones diversificadas y crecientes que van más allá de la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos. La habitabilidad guarda relación con las características y cualidades de espacio, entorno social y medio ambiente que contribuyen singularmente a dar a la gente una sensación de bienestar personal y colectivo e infundirle la satisfacción de residir en un asentamiento determinado. Las aspiraciones a la habitabilidad varían de un lugar a otro y evolucionan y cambian con el tiempo. También difieren según las poblaciones que integran las comunidades. Por lo tanto, las condiciones para que haya asentamientos humanos habitables presuponen una democracia que funcione y en la que estén institucionalizados los procesos y mecanismos de participación, dedicación cívica y fomento de la capacidad.

#### Medidas

136. A fin de mejorar la salud y el bienestar de todas las personas a lo largo de su vida, en particular de las personas que viven en la pobreza, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, en asociación con otras partes interesadas, deben:

a) formular y ejecutar planes o estrategias nacionales, subnacionales y locales de salud y fortalecer los servicios de higiene ambiental para prevenir, mitigar y hacer frente a las enfermedades y a la mala salud resultantes de las malas condiciones de vida y de ambiente de trabajo y las condiciones de la gente que vive en la pobreza, y seguir tratando de alcanzar el objetivo del Programa 21 de lograr un mejoramiento de los indicadores de salud de un 10 a un 40% para el año 2000;

b) adoptar medidas para prevenir y controlar la contaminación del aire, el agua y el suelo y reducir los niveles de ruido, cuando sea apropiado, y desarrollar sistemas preventivos y curativos apropiados de atención de salud y garantizar el acceso a ellos con objeto de enfrentar los problemas de salud conexos;

c) velar por la investigación adecuada de la forma y la medida en que las mujeres y los niños son particularmente susceptibles o están expuestos a la degradación y los riesgos ambientales, inclusive, en caso necesario, la investigación y la recolección de datos sobre grupos determinados de mujeres y niños, en particular las mujeres de bajos ingresos, las indígenas y las pertenecientes a minorías;

d) mejorar las condiciones de la vivienda a fin de mitigar los riesgos para la salud y la seguridad, en particular los riesgos de las mujeres, las personas de edad, los niños y las personas con discapacidad, que están relacionados con las actividades en el hogar;



- e) aumentar a todos los niveles la capacidad de administración efectiva de la higiene ambiental;
- f) formular y ejecutar programas que garanticen el acceso universal de las mujeres a lo largo de toda su vida a una gama completa de servicios de atención de salud, incluidos los relacionados con la salud reproductiva, que incluye la planificación de la familia y la salud sexual, de forma compatible con lo dispuesto en el Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo;
- g) formular criterios, según corresponda, respecto de los niveles máximos permitidos de exposición a ruidos en condiciones de seguridad y fomentar el control y la evaluación de los ruidos como parte de los programas de higiene ambiental;
- h) dar a conocer mejor la interdependencia del medio ambiente y la salud y desarrollar en las comunidades los conocimientos, las actitudes y las prácticas necesarios para mejorar la salud personal y de la comunidad, con especial atención a la higiene;
- i) promover, según corresponda, la planificación y el buen diseño de los asentamientos humanos, tanto en las urbanizaciones nuevas como en el mejoramiento y la rehabilitación de otras, haciendo hincapié a la vez en la calidad estética y en la calidad técnica y funcional, racional y sostenible, a fin de enriquecer y mejorar la calidad general de vida de las personas;
- j) establecer procesos para aumentar el intercambio de información, experiencia y asistencia técnica entre gobiernos nacionales, subnacionales y locales, inclusive al mismo nivel de la administración, y entre sectores para el mejoramiento de la higiene ambiental;
- k) conseguir que se dé la debida prioridad y se faciliten recursos adecuados, a nivel nacional, regional e internacional, para combatir la amenaza que representan para los individuos y la salud pública la rápida difusión del VIH/SIDA en todo el mundo y la reaparición de enfermedades importantes como la tuberculosis, el paludismo, la oncocercosis y las enfermedades diarreicas, en particular el cólera;
- l) fomentar condiciones sanas y seguras en el lugar de trabajo para hombres y mujeres.

137. A fin de mejorar las condiciones ambientales y reducir los desechos industriales y domésticos y otras amenazas para la salud en los asentamientos humanos, los gobiernos a los niveles apropiados, en asociación con todas las partes interesadas, deben:

- a) elaborar y aplicar planes y políticas nacionales y locales y programas intersectoriales específicos que aborden todos los capítulos pertinentes del Programa 21;
- b) elaborar leyes y políticas que determinen niveles apropiados de calidad del medio ambiente, fijen objetivos para la mejora del medio ambiente y señalen los instrumentos para su consecución de acuerdo con las prioridades y condiciones nacionales y subnacionales;
- c) establecer, equipar y fomentar la capacidad para vigilar y evaluar el cumplimiento de las normas ambientales y la eficacia de su aplicación a todos los niveles;



- d) establecer criterios ecológicos con miras a facilitar la selección y preparación de tecnologías adecuadas y su utilización apropiada;
- e) reconocer y combatir los efectos desproporcionadamente grandes y adversos de políticas y programas sobre la salud o el entorno de las personas que viven en la pobreza y las pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos;
- f) ofrecer incentivos y desincentivos a fin de fomentar el uso de procesos de producción y tecnologías no contaminantes y que ahorren energía y agua, los cuales, entre otras cosas, puedan aumentar las oportunidades económicas en lo que respecta a la tecnología ambiental, la limpieza del medio ambiente y los productos ecológicamente adecuados, así como mejorar el atractivo y la competitividad de los asentamientos humanos para recibir inversiones económicas;
- g) ofrecer directrices y capacitación para la aplicación de procedimientos de evaluación de los efectos sobre la higiene ambiental;
- h) hacer evaluaciones ambientales y evaluaciones de las consecuencias que tienen para el medio ambiente los proyectos y planes de desarrollo, respectivamente, que podrían influir considerablemente en su calidad; i) apoyar mecanismos de consulta y de asociación entre las partes interesadas para preparar y aplicar planes ambientales locales y programas relacionados con la aplicación del Programa 21 en el plano local, así como programas intersectoriales específicos de higiene del medio ambiente;
- j) sensibilizar a la opinión pública acerca de las cuestiones ambientales y promover en las comunidades el conocimiento, las actitudes y las prácticas necesarias para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos;
- k) adoptar medidas apropiadas para administrar efectivamente y en condiciones de seguridad, la utilización de los metales pesados, en particular el plomo, y eliminar, donde sea posible, toda exposición incontrolada a esos metales, a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente;
- l) eliminar cuanto antes la utilización del plomo en la gasolina;
- m) en cooperación con la comunidad internacional, promover la protección del entorno de vida y tratar de que la tierra, el aire y el agua contaminados vuelvan a estar a niveles aceptables para los asentamientos humanos sostenibles.

138. Reconociendo que es necesario adoptar un enfoque integrado del suministro de servicios y políticas ambientales que son esenciales para la vida humana, los gobiernos a los niveles apropiados, en asociación con otras partes interesadas, deben:

- a) incorporar de manera integrada los principios y estrategias del Programa 21 y de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: el principio de precaución, el principio del contaminador pagador, el principio de prevención de la contaminación, el enfoque por ecosistemas, incluidas las estrategias relativas a la capacidad de carga y la evaluación de los efectos ambientales y sociales;



- b) promover prácticas y pautas de producción y consumo que conserven y protejan los recursos de agua dulce y agua salada y la capa arable de la tierra, así como la calidad del aire y del suelo;
- c) velar por que todos los asentamientos humanos dispongan de agua limpia lo más pronto posible mediante, entre otras cosas, la adopción y mejora de la tecnología, y velar por la preparación y aplicación de planes de conservación y protección del medio ambiente con miras a sanear sistemas hídricos contaminados y rehabilitar cuencas hidrográficas dañadas;
- d) lograr cuanto antes que todos los desechos sólidos, incluidos los peligrosos, y las aguas residuales, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, se eliminen de forma compatible con las normas nacionales o internacionales de calidad del medio ambiente;
- e) fomentar la protección del medio ambiente y la salud pública por medio de un tratamiento apropiado, el reciclado y la reutilización de sistemas de saneamiento ecológicamente racionales y el tratamiento y la eliminación de aguas residuales y desechos sólidos;
- f) hacer un esfuerzo concertado por reducir la generación de residuos y de productos de desecho mediante, entre otras cosas, el establecimiento de objetivos nacionales y locales en materia de reducción de los envases;
- g) elaborar criterios y metodologías para la evaluación de las consecuencias ambientales y las necesidades de recursos en el plano local a lo largo del ciclo vital de productos y procesos;
- h) elaborar y aplicar mecanismos jurídicos, fiscales y administrativos con miras a lograr una ordenación integrada de los ecosistemas;
- i) establecer mecanismos con objeto de asegurar la administración y conservación transparentes, responsables y económicas de la infraestructura.

139. A fin de fomentar un entorno saludable que siga manteniendo viviendas adecuadas para todos y asentamientos humanos sostenibles para la generación actual y las venideras, los gobiernos, a los niveles apropiados, en colaboración con todas las partes interesadas, deben:

- a) promover la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica urbana y periurbana, incluidos los bosques, los hábitat locales y la diversidad de especies; la protección de la diversidad biológica debería tenerse en cuenta en las actividades locales de planificación del desarrollo sostenible;
- b) proteger los recursos forestales existentes y promover, donde sea posible, la forestación en torno a los asentamientos humanos y en ellos, con objeto de satisfacer las necesidades básicas relativas a la energía, la construcción, el ocio y la seguridad alimentaria;
- c) fomentar, cuando proceda, la creación de cinturones verdes para la producción y el esparcimiento alrededor de las aglomeraciones urbanas y rurales con objeto de proteger su medio ambiente y contribuir al abastecimiento de productos alimentarios;



d) reducir considerablemente el deterioro del medio marino causado por actividades terrestres, incluidos los residuos y desagües municipales, industriales y agrícolas, que tienen efectos perniciosos sobre las zonas productivas del medio marino y el litoral;

e) procurar que los niños tengan acceso a la naturaleza de forma habitual por medio de juegos al aire libre y establecer programas de enseñanza para ayudar a los niños a investigar el entorno de sus comunidades, incluidos los ecosistemas naturales;

f) velar por que todas las partes interesadas tengan oportunidades adecuadas de participación pública a todos los niveles del proceso de adopción de decisiones relativas al medio ambiente.

140. La ordenación de los recursos hídricos en los asentamientos humanos constituye un gran problema para el desarrollo sostenible. Combina la exigencia de garantizar a todas las personas la satisfacción de la necesidad humana básica de un suministro seguro de agua potable limpia y la de satisfacer las demandas contrapuestas de la industria y la agricultura, que son cruciales para el desarrollo económico y la seguridad alimentaria, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades de agua.

141. Para hacer frente a ese problema se requiere un enfoque integrado de la ordenación de los recursos hídricos que tenga en cuenta los vínculos entre el agua, el saneamiento y la salud, entre la economía y el medio ambiente, y entre las ciudades y sus alrededores, y que armonice la planificación del uso de la tierra y las políticas de vivienda con las políticas del sector hídrico y aplique un enfoque amplio y coherente a fin de fijar y hacer cumplir normas realistas. Para una ordenación integrada de los recursos hídricos son indispensables un decidido compromiso político, la cooperación entre sectores y disciplinas diversos y una colaboración activa de todas las partes interesadas. A tal fin, los gobiernos a los niveles apropiados, en colaboración con otras partes interesadas, deben:

a) aplicar políticas de ordenación de los recursos hídricos inspiradas en la idea más amplia de sostenibilidad económica, social y ambiental de los asentamientos humanos en general y no únicamente en consideraciones sectoriales;

b) establecer estrategias y criterios (biológicos, físicos y de calidad del agua desde el punto de vista químico) para preservar y restablecer los ecosistemas acuáticos de manera integrada, tomando en consideración las cuencas hidrográficas en su totalidad y los recursos vivos que contienen;

c) administrar la oferta y la demanda de agua de manera efectiva, que permita satisfacer las necesidades básicas de los asentamientos humanos y, al mismo tiempo, tener en cuenta la capacidad de carga de los ecosistemas naturales;

d) promover el establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privado y entre instituciones en los planos nacional y local con objeto de asignar con mayor eficacia las inversiones en recursos hídricos y saneamiento y aumentar su operatividad;



- e) prestar apoyo a los organismos competentes a fin de que aumenten su capacidad para evaluar la demanda de las comunidades y para incorporar esa demanda en la planificación de servicios de infraestructura ambiental;
- f) aplicar las reformas institucionales y legislativas necesarias para eliminar las redundancias y duplicaciones de funciones y jurisdicciones de numerosas instituciones sectoriales y para lograr la coordinación eficaz de esas instituciones en la prestación y administración de servicios;
- g) elaborar instrumentos económicos y aplicar medidas reguladoras a fin de reducir el desperdicio de agua y fomentar el reciclado y la reutilización de aguas residuales;
- h) idear estrategias para reducir la demanda de los limitados recursos de agua aumentando la eficiencia de los sectores agrícola e industrial;
- i) regularizar la tenencia de la tierra en asentamientos no estructurados con objeto de alcanzar el nivel mínimo de reconocimiento jurídico necesario para la provisión de servicios básicos;
- j) promover la instalación y utilización de sistemas sanitarios eficientes y seguros, como las letrinas secas, para reciclar las aguas residuales y los componentes orgánicos de los desechos sólidos municipales y convertirlos en productos útiles como fertilizantes y biogás;
- k) tomar en consideración las necesidades de las mujeres al adoptar decisiones de carácter tecnológico respecto del nivel de servicios básicos y del acceso a ellos;
- l) velar por la participación plena y en igualdad de condiciones de la mujer en todas las decisiones relativas a la conservación y gestión de los recursos de agua y a las opciones tecnológicas.

142. Para mejorar la habitabilidad de los asentamientos humanos, los gobiernos a los niveles apropiados, en asociación con otras partes interesadas, deben promover:

- a) la plena participación de todas las partes interesadas en la planificación del espacio, el diseño y las prácticas que contribuyen a la sostenibilidad, la eficiencia, la conveniencia, la accesibilidad, la seguridad, la estética, la diversidad y la integración social en los asentamientos humanos;
- b) la interacción dentro de los distintos grupos sociales y entre ellos mediante la creación y mantenimiento de servicios culturales y de una infraestructura de comunicaciones;
- c) una oferta suficiente de vivienda accesible para todos;
- d) legislación para salvaguardar los derechos e intereses de los trabajadores, a fin de potenciar los derechos de los consumidores y garantizar la seguridad de tenencia;
- e) un entorno económico que pueda generar oportunidades de empleo y que ofrezca una diversidad de bienes y servicios;





f) el fomento de la capacidad, el desarrollo institucional y la participación cívica para contribuir a la integración y a un aumento general de la productividad en los asentamientos humanos.

143. En una economía en proceso de mundialización, la creciente incidencia de la contaminación transfronteriza y la transferencia a través de fronteras nacionales y regiones de tecnologías peligrosas para el medio ambiente puede representar una grave amenaza para las condiciones ambientales de los asentamientos humanos y la salud de sus habitantes. Por consiguiente, los gobiernos deben cooperar con miras a establecer nuevos mecanismos jurídicos multilaterales a fin de aplicar el principio 13 de la Declaración de Río de Janeiro, relativo a la elaboración de leyes sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas

fuera de su jurisdicción. La comunidad internacional, las organizaciones internacionales y los gobiernos también deben tratar de encontrar medidas preventivas apropiadas en los casos en que haya un claro riesgo de que se produzcan accidentes ambientales importantes que puedan tener efectos transfronterizos. Además, los Estados deben guiarse por el principio 16 de la Declaración de Río de Janeiro, que recomienda el criterio de que el responsable de la contaminación corra, en principio, con los gastos que de ella se deriven.

144. A fin de prevenir la contaminación transfronteriza y reducir al mínimo sus consecuencias sobre los asentamientos humanos cuando se produce, los gobiernos deben cooperar con miras a elaborar mecanismos apropiados para evaluar las consecuencias ambientales de las propuestas de actividades que puedan tener considerables consecuencias adversas para el medio ambiente, incluida una evaluación de las observaciones pertinentes formuladas por otros países que podrían resultar afectados. Los gobiernos deben asimismo cooperar a fin de elaborar y aplicar mecanismos para la notificación previa y oportuna, el intercambio de información y la celebración de consultas de buena fe, y la mitigación de los posibles efectos adversos relacionados con esas actividades, tomando en consideración los acuerdos e instrumentos internacionales existentes.

## 6. Utilización sostenible de la energía

145. La utilización de la energía es esencial para el transporte, la producción industrial y las actividades domésticas y el trabajo de oficina en los centros urbanos. La actual dependencia de fuentes de energía no renovables en la mayoría de los centros urbanos puede provocar cambios climáticos, contaminación atmosférica y problemas consiguientes para el medio ambiente y la salud humana, y puede representar una grave amenaza para el desarrollo sostenible. Es posible mejorar la producción y utilización sostenibles de energía fomentando el rendimiento energético, por medios como una política de fijación de precios, la sustitución de combustibles, la utilización de fuentes alternativas de energía, el transporte público masivo y la sensibilización de la opinión pública. Hay que coordinar activamente las políticas de asentamientos humanos y de energía.

## Medidas



146. A fin de fomentar la utilización eficiente y sostenible de la energía, los gobiernos a los niveles apropiados, en asociación con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de base comunitaria y los grupos de consumidores, deben, según proceda:

- a) promover la planificación urbana y rural y concebir soluciones que propicien la utilización eficaz de la energía y presten la debida atención a los usuarios finales y a sus actitudes y prácticas;
- b) instituir medidas apropiadas a fin de fomentar la utilización de fuentes de energía renovables e inocuas y hacer más eficiente la utilización de la energía en los asentamientos humanos, velando por que quienes viven en la pobreza y sus familiares no resulten desfavorecidos;
- c) fomentar sistemas de alto rendimiento energético, por ejemplo, introduciendo o apoyando medidas innovadoras y eficientes de generación, distribución y utilización de energía, como sistemas de calefacción y refrigeración combinados que aprovechen la recuperación de calor sobrante y la generación conjunta de calor y electricidad;
- d) alentar la investigación, el desarrollo y la utilización de sistemas de transporte no motorizados o de bajo consumo de energía y la utilización de fuentes de energía renovables y las correspondientes tecnologías, como la energía solar, la eólica y la derivada de la biomasa;
- e) alentar a los países, en particular a los países en desarrollo, a cooperar en el intercambio de conocimientos, experiencia e información técnica respecto de la eliminación gradual de la gasolina con plomo, entre otras cosas, mediante la utilización de etanol de biomasa como sustituto ecológico;
- f) instituir el cobro de tarifas a los usuarios u otras medidas o modificar las que ya existan para fomentar un uso doméstico eficaz de la energía;
- g) estimular, mediante incentivos fiscales u otras medidas, y adoptar tecnologías de alto rendimiento energético y ecológicamente racionales para la rehabilitación de las industrias y los servicios existentes y la creación de otros nuevos;
- h) prestar apoyo a programas de reducción y neutralización de emisiones de gases contaminantes que se originen en la generación, distribución y utilización de energía;
- i) alentar y promover campañas de educación pública y de información a través de los medios de difusión para fomentar el reciclado, el reaprovechamiento y un consumo de energía menor;
- j) fomentar el empleo de tecnologías de calefacción, refrigeración y generación de electricidad basadas en la energía solar, el diseño para un uso eficiente de la energía, la ventilación y un mejor aislamiento de los edificios para reducir el consumo de energía en su interior;



k) promover el empleo en la construcción de productos industriales y desechos agrícolas inocuos y otros tipos de materiales de construcción reciclados y que requieren un bajo consumo de energía;

l) alentar y fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías nuevas y ecológicamente racionales, inclusive la reducción de los compuestos metálicos como componentes de los combustibles usados en el transporte, así como sistemas racionales de utilización de la energía.

## 7. Sistemas sostenibles de transporte y comunicaciones

147. Los sistemas de transporte y comunicaciones son la clave del movimiento de mercancías, personas, información e ideas, el acceso a los mercados, el empleo, las escuelas y otros servicios y el aprovechamiento de la tierra, tanto dentro de la ciudades como entre éstas, y en zonas rurales y otras zonas apartadas. El sector del transporte es un importante consumidor de energía no renovable y de tierras y contribuye mucho a la contaminación, la congestión y los accidentes. Mediante una planificación y una política integradas de transporte y uso de la tierra es posible reducir los efectos negativos de los actuales sistemas de transporte. Las personas que viven en la pobreza, las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad resultan especialmente desfavorecidos por la falta de sistemas de transporte público accesibles, asequibles, seguros y eficientes.

148. Los avances tecnológicos de las comunicaciones pueden tener un efecto considerable sobre las pautas de actividad económica y los asentamientos humanos. Es importante tener en cuenta los posibles efectos a fin de conseguir que la comunidad obtenga los máximos beneficios y reducir los resultados desfavorables en lo que se refiere al acceso a los servicios.

149. La ordenación del transporte en los asentamientos humanos debe efectuarse de modo que fomente el acceso adecuado de todos a los lugares de trabajo, la interacción social y el esparcimiento y facilite importantes actividades económicas, entre ellas la obtención de alimentos y la satisfacción de otras necesidades vitales. Simultáneamente, hay que reducir los efectos negativos del transporte sobre el medio ambiente. En los sistemas de transporte hay que asignar prioridad a la reducción de los viajes innecesarios mediante políticas adecuadas de aprovechamiento de la tierra y de comunicaciones; el establecimiento de políticas de transporte que hagan hincapié en medios de locomoción que no sean el automóvil; el desarrollo de combustibles alternativos y de vehículos que los utilicen, el mejoramiento del comportamiento ecológico de los medios de transporte existentes y la adopción de normas y reglamentos adecuados sobre precios y otras cuestiones.

150. El transporte no motorizado es un importante medio de locomoción, especialmente para los grupos de bajos ingresos, vulnerables y desfavorecidos. Una medida estructural para contrarrestar la marginación socioeconómica de esos grupos consiste en fomentar su movilidad mediante la promoción de medios de transporte baratos, eficientes y que economicen energía.



## Medidas

151. A fin de lograr sistemas de transporte sostenible en los asentamientos humanos, los gobiernos a los niveles apropiados, en asociación con el sector privado, el sector comunitario y otras partes interesadas pertinentes, deben:

a) apoyar una política de transporte integrada que explore toda la gama de opciones técnicas y de gestión y preste la debida atención a las necesidades de todos los grupos de población, especialmente de aquellos cuya movilidad se ve limitada por razones de discapacidad, edad, pobreza o por cualquier otro factor;

b) coordinar la ordenación territorial y la planificación del transporte a fin de fomentar estructuras espaciales para los asentamientos que faciliten el acceso a necesidades básicas, como los centros de trabajo, las escuelas, la atención de salud, los lugares de culto, los bienes y servicios y los lugares de esparcimiento, reduciendo así la necesidad de desplazarse;

c) alentar la utilización de una combinación óptima de diversas modalidades de transporte, inclusive el ir a pie, la bicicleta y los medios de transporte privados y públicos, mediante la fijación de tarifas apropiadas, políticas espaciales para los asentamientos y otras medidas reguladoras;

d) promover y aplicar medidas disuasorias para evitar el crecimiento cada vez mayor del tráfico motorizado privado y reducir la congestión, que es perjudicial desde el punto de vista ambiental, económico y social y también para la salud y la seguridad humanas, mediante la fijación de tarifas adecuadas, la regulación del tráfico, los aparcamientos y los métodos de planificación del uso de la tierra y de control del tráfico, y facilitando o fomentando medios alternativos efectivos de transporte, sobre todo en las zonas más congestionadas;

e) facilitar o fomentar un sistema de transporte público y comunicaciones efectivo, barato, físicamente accesible y ecológicamente adecuado, en el que se dé prioridad a los medios de transporte colectivos, con una capacidad de carga adecuada y una frecuencia que permita satisfacer las necesidades básicas y mejorar las principales corrientes de tráfico;

f) fomentar, regular y aplicar tecnologías silenciosas, eficientes y de baja contaminación, por ejemplo, motores de bajo consumo de combustible, sistemas de control de las emisiones y combustibles con bajo nivel de emisiones contaminantes y de repercusiones en la atmósfera, así como otras formas alternativas de energía;

g) fomentar y promover el acceso del público a servicios de información electrónica.

## 8. Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico y cultural

152. Los lugares históricos y los objetos y manifestaciones de valor cultural y científico, simbólico, espiritual y religioso son importantes expresiones de la cultura, la identidad y las creencias religiosas de las distintas sociedades. Se debe realzar su función e importancia, en particular teniendo en cuenta la necesidad de poseer una identidad y continuidad cultural en un mundo en rápida evolución. Edificios, espacios, lugares y parajes impregnados de



valores espirituales y religiosos representan elementos importantes de una vida social estable y humana y del orgullo colectivo. La conservación, rehabilitación, reutilización y adaptación, respetando debidamente los valores culturales, del patrimonio urbano, rural y arquitectónico están también en consonancia con la utilización sostenible de los recursos naturales y artificiales. El acceso a la cultura y a la dimensión cultural del desarrollo es de capital importancia y todas las personas deben tenerlo.

#### Medidas

153. A fin de fomentar la continuidad histórica y cultural y alentar una amplia participación cívica en todo tipo de actividades culturales, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

- a) determinar y documentar, siempre que sea posible, la importancia histórica y cultural de zonas, lugares, parajes, ecosistemas, edificaciones y otros objetos y manifestaciones y establecer objetivos de conservación que sean de interés para el desarrollo cultural y espiritual de la sociedad;
- b) fomentar el conocimiento de ese patrimonio a fin de hacer comprender su valor, la necesidad de su conservación y la viabilidad financiera de la rehabilitación;
- c) alentar y apoyar a las instituciones, asociaciones y comunidades culturales locales, y las dedicadas a la preservación del patrimonio, en sus tareas de conservación y rehabilitación, e inculcar en los niños y los jóvenes un sentimiento adecuado de su patrimonio;
- d) fomentar un apoyo legal y financiero suficiente para la protección efectiva del patrimonio cultural;
- e) fomentar la enseñanza y la capacitación en artes y oficios tradicionales de todas las disciplinas apropiadas para la conservación y promoción del patrimonio;
- f) fomentar un papel activo de las personas de edad como custodios del patrimonio cultural, de los conocimientos y de las artes y oficios.

154. A fin de integrar los objetivos del desarrollo con los de la conservación y la rehabilitación, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales,

deben:

- a) reconocer que el patrimonio histórico y cultural es un recurso importante y tratar de mantener la viabilidad social, cultural y económica de sitios y comunidades de importancia histórica y cultural;
- b) preservar los asentamientos y parajes históricos heredados del pasado, y al mismo tiempo proteger la integridad de la trama histórica urbana y dar orientación sobre las nuevas construcciones en zonas de interés histórico;



- c) ofrecer apoyo legal y financiero suficiente para la realización de actividades de conservación y rehabilitación, en particular mediante la capacitación adecuada de recursos humanos especializados;
- d) ofrecer incentivos a empresas de urbanización públicas, privadas y sin fines de lucro para realizar esas actividades de conservación y rehabilitación;
- e) fomentar la acción comunitaria para la conservación, rehabilitación, renovación y mantenimiento de barrios;
- f) apoyar la formación de asociaciones entre los sectores público y privado y la comunidad para rehabilitar barrios y guetos urbanos;
- g) velar por que en los proyectos de conservación y rehabilitación se tengan en cuenta las cuestiones ambientales;
- h) tomar medidas para reducir la lluvia ácida y otros tipos de contaminación ambiental que dañan las edificaciones y otros objetos de interés cultural e histórico;
- i) adoptar políticas de planificación de los asentamientos humanos, especialmente en materia de transporte y demás infraestructuras, que eviten la degradación ambiental de las zonas de interés histórico y cultural;
- j) velar por que en los proyectos de conservación y rehabilitación se tengan en cuenta los problemas de acceso de las personas con discapacidad.

#### 9. Mejorar las economías urbanas

155. Las economías urbanas son parte integrante del proceso de transformación y desarrollo económicos. Son condición previa para la creación de una base económica diversificada que genere oportunidades de empleo. Será necesario crear muchos empleos nuevos en las zonas urbanas. Las ciudades generan actualmente más de la mitad de la actividad económica nacional en todo el mundo. Si se hiciera frente en forma efectiva a otros factores, como el crecimiento demográfico de las ciudades y la inmigración urbana, entre otras cosas, mediante la planificación urbana y el control de los efectos negativos de la urbanización, las ciudades podrían desarrollar la capacidad necesaria para mantener su productividad, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y proceder a la ordenación de los recursos naturales en forma ecológicamente sostenible. La industria, junto con el comercio y los servicios, da el impulso principal a este proceso.

156. Las ciudades han servido tradicionalmente de centros económicos y se han convertido en los principales proveedores de servicios. Como motores del crecimiento económico y del desarrollo, funcionan en el marco de una red de actividades económicas de apoyo situadas en las zonas periurbanas y rurales circundantes. Por esta razón, también es necesario tomar medidas concretas para establecer y mantener sistemas de transporte, de información y de comunicación eficientes y económicos, así como enlaces con otros centros urbanos y con las zonas rurales y para tratar de establecer modalidades de desarrollo razonablemente equilibradas, tanto desde el punto de vista geográfico como desde el económico. Los





rápidos cambios en la tecnología de producción y en las pautas de comercio y consumo ocasionarán cambios en las estructuras espaciales urbanas que habrá que tener en cuenta, cualquiera que sea su naturaleza.

157. Es posible potenciar el desarrollo económico y el suministro de servicios si se mejoran las actividades relacionadas con los asentamientos humanos, como la renovación urbana, la instalación, modernización y mantenimiento de infraestructura, la construcción y las obras públicas. Estas actividades constituyen al mismo tiempo importantes factores de crecimiento en la generación de empleo e ingresos y de eficiencia en otros sectores de la economía. A su vez, y en combinación con políticas apropiadas de la protección ambiental, contribuyen a mejorar de manera sostenible las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades y la eficiencia y productividad de los países.

#### Medidas

158. A fin de sentar una base financiera firme para el desarrollo urbano, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, en cooperación con sindicatos, organizaciones de consumidores, empresas, industrias, organizaciones comerciales y el sector financiero, comprendidas las empresas organizadas en forma de cooperativas y las organizaciones no gubernamentales, según proceda, deben:

- a) formular y aplicar políticas financieras que promuevan una amplia variedad de oportunidades de empleo en las ciudades;
- b) fomentar la formación de nuevas asociaciones entre los sectores público y privado para crear instituciones de propiedad y administración privada pero con funciones y objetivos públicos, y promover la transparencia y responsabilidad en sus operaciones.

159. A fin de ofrecer oportunidades de empleo productivo e inversión privada, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, en consulta con organizaciones sindicales y patronales, cámaras de comercio, organizaciones industriales, comerciales y de consumidores, asociaciones profesionales y el sector financiero, incluido el sector de las cooperativas, y en el contexto de una planificación urbana global, deben:

- a) aplicar políticas de desarrollo urbano sostenible que tengan en cuenta las necesidades de las empresas de propiedad local, las atiendan debidamente y no sean nocivas para el medio natural y humano;
- b) facilitar el acceso a la enseñanza y capacitación a todos los niveles;
- c) fomentar un suministro adecuado y la asignación ecológicamente racional de tierras con servicios suficientes para satisfacer las necesidades del sector empresarial, teniendo debidamente en cuenta las necesidades de la pequeña y mediana empresa;
- d) ofrecer posibilidades de realizar actividades económicas urbanas, facilitando el acceso de empresas nuevas e incipientes y de la pequeña y mediana empresa, incluido el sector no estructurado, a fuentes de crédito y de financiación y simplificando los trámites jurídicos y administrativos;



e) facilitar, según proceda, la horticultura urbana;

f) ayudar a las empresas del sector no estructurado a hacerse más productivas e integrarse paulatinamente en la economía estructurada;

g) considerar la posibilidad de designar ciertas zonas de los centros urbanos para su reordenación y, para ello, proporcionar incentivos fiscales y financieros, tomar disposiciones reguladoras apropiadas y establecer relaciones de colaboración.

160. A fin de ofrecer oportunidades a la pequeña empresa y a los sectores de la microempresa y las cooperativas, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, en consulta con organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias e instituciones financieras y de capacitación profesional, deben:

a) facilitar la extensión de la protección de los derechos humanos en la esfera del trabajo al sector no estructurado y fomentar el respeto de los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), incluidos los relativos a la prohibición del trabajo forzado y el trabajo de niños, la libertad de asociación, el derecho a la organización y la negociación colectiva y el principio de no discriminación;

b) promover y reforzar, según proceda, programas que integren el crédito, la financiación, la formación profesional y los programas de transferencia de tecnología en apoyo de los sectores de la pequeña empresa, la microempresa y las cooperativas, en particular las creadas y utilizadas por mujeres;

c) promover un trato justo del sector no estructurado, propiciar la utilización de prácticas ecológicamente racionales y fomentar los vínculos entre instituciones financieras y organizaciones no gubernamentales que apoyen al sector no estructurado, cuando exista; d) incluir, según proceda, las necesidades del creciente sector no estructurado en los sistemas de planificación, diseño y ordenación, entre otras cosas promoviendo su participación en el proceso de planificación y decisión y reforzando sus vínculos con la economía estructurada;

e) promover la capacitación para la pequeña empresa, la microempresa y las empresas del sector de las cooperativas y apoyarlas en sus esfuerzos por mejorar sus productos, servicios, tecnología y redes de distribución, y por encontrar nuevas oportunidades de mercado.

161. A fin de afianzar las economías urbanas para que puedan competir en una economía en proceso de mundialización, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, en consulta con todas las partes interesadas deben, entre otras cosas:

a) mejorar la educación y promover la capacitación en el empleo para elevar la productividad de la fuerza de trabajo local;

b) apoyar la reestructuración de industrias locales, cuando proceda, desarrollar la infraestructura y los servicios urbanos, promover un abastecimiento de energía fiable, eficiente y ecológicamente racional y mejorar las redes de telecomunicaciones;



- c) examinar y revisar, según proceda, el marco normativo para atraer inversión privada;
- d) prevenir el delito y mejorar la seguridad ciudadana a fin de que las zonas urbanas sean más atractivas para la realización de actividades económicas, sociales y culturales;
- e) alentar prácticas financieras adecuadas a todos los niveles de la administración pública;
- f) promover la adopción de las medidas legislativas que sean necesarias para alcanzar los objetivos mencionados.

162. A fin de mitigar los efectos adversos de las medidas de transición estructural y económica, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales,

según proceda, deben:

- a) promover un planteamiento integrado, teniendo en cuenta las consecuencias sociales, económicas y ambientales de las reformas para las necesidades de desarrollo de los asentamientos humanos;
  - b) promover el funcionamiento integrado de los mercados de la vivienda para evitar la segregación del sector de la vivienda de interés social;
  - c) ejecutar programas sociales básicos apropiados y asignar recursos suficientes,
- en particular medidas en favor de las personas que viven en la pobreza, las personas con discapacidad, otros segmentos vulnerables de la sociedad, las microempresas y otras pequeñas empresas;
- d) examinar los efectos del ajuste estructural en el desarrollo social, prestando particular atención a los efectos sobre el hombre y la mujer;
  - e) formular políticas que fomenten un acceso mejor y más equitativo a ingresos y recursos;
  - f) apoyar, según proceda, a las empresas públicas y privadas que tratan de adaptarse a los cambios en las necesidades de desarrollo de la tecnología y de los recursos humanos.

#### 10. Desarrollo equilibrado de los asentamientos en las zonas rurales

163. Las zonas urbanas y las rurales son interdependientes desde el punto de vista económico, social y ambiental. Al final de este siglo una proporción importante de la población mundial seguirá viviendo en asentamientos rurales, particularmente en los países en desarrollo. A fin de asegurar un futuro más sostenible para la Tierra es preciso valorar y prestar asistencia a esos asentamientos. La falta de infraestructura y servicios, la carencia de tecnologías ecológicamente racionales y la contaminación causada por los efectos negativos de la industrialización y la urbanización no sostenibles contribuyen enormemente a la degradación del medio rural. Además, la falta de oportunidades de empleo en las zonas rurales favorece la migración del campo a la ciudad con la consiguiente pérdida de capacidad humana en las comunidades rurales. Las políticas y programas de desarrollo sostenible de las zonas rurales que integran esas regiones en la economía nacional



requieren instituciones locales y nacionales sólidas para la planificación y ordenación de los asentamientos humanos que presten particular atención a los vínculos entre el campo y la ciudad y traten a las aldeas y las ciudades como los dos extremos de una serie continua de asentamientos humanos.

164. En muchos países, las poblaciones rurales, incluidas las indígenas, desempeñan una función importante en cuanto a la seguridad alimentaria y el mantenimiento del equilibrio social y ecológico en grandes extensiones del territorio y aportan así una gran contribución a la tarea de proteger la diversidad biológica y los ecosistemas vulnerables y la utilización sostenible de los recursos biológicos.

#### Medidas

165. A fin de promover el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y reducir la migración del campo a la ciudad, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

- a) fomentar la participación activa de todas las partes interesadas, incluidos los que viven en comunidades aisladas y remotas, a fin de tener en cuenta en forma integrada los objetivos ambientales, sociales y económicos de las actividades de desarrollo rural;
- b) adoptar las medidas oportunas para mejorar las condiciones de vida y de Trabajo en los centros urbanos regionales, las ciudades pequeñas y los centros de servicios rurales;
- c) promover un sistema agrícola sostenible y diversificado a fin de constituir comunidades rurales vigorosas;
- d) proporcionar infraestructura, servicios e incentivos para la inversión en zonas rurales;
- e) promover la educación y la capacitación en zonas rurales a fin de facilitar el empleo y la utilización de tecnología apropiada.

166. A fin de promover la utilización de tecnologías nuevas y perfeccionadas y prácticas tradicionales apropiadas en el desarrollo de los asentamientos rurales, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, en cooperación con el sector privado, deben:

- a) mejorar el acceso a la información sobre la producción, la comercialización y los precios agrícolas en las zonas rurales y remotas utilizando, entre otras cosas, tecnologías de comunicaciones avanzadas y accesibles;
- b) fomentar, en cooperación con asociaciones de agricultores, grupos de mujeres y otras partes interesadas, la investigación y la divulgación de los resultados obtenidos en lo que respecta a la utilización de tecnologías tradicionales, nuevas y perfeccionadas para, entre otras cosas, la agricultura, la acuicultura, la silvicultura y la agrosilvicultura.

167. Los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, al establecer las políticas de desarrollo y ordenación regional sostenible, deben:



- a) promover programas de educación y capacitación y establecer procedimientos para la plena participación de las poblaciones rurales e indígenas en la fijación de prioridades para un desarrollo regional equilibrado y ecológicamente viable;
- b) aprovechar al máximo los sistemas de información geográfica y los métodos de evaluación ambiental en la preparación de políticas de desarrollo regional que sean racionales desde el punto de vista ecológico;
- c) aplicar planes y programas de desarrollo regional y rural basados en las necesidades y en la viabilidad económica;
- d) establecer un sistema eficaz y transparente de asignación de recursos a las zonas rurales sobre la base de las necesidades de la población.

168. A fin de fortalecer el desarrollo sostenible y las oportunidades de empleo en las zonas rurales empobrecidas, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

- a) fomentar el desarrollo rural mediante la promoción de las oportunidades de empleo, la provisión de servicios e instalaciones para la educación y la salud, el mejoramiento de la vivienda, el fortalecimiento de la infraestructura técnica y el estímulo de las empresas rurales y la agricultura sostenible;
- b) fijar un orden de prioridades respecto de las inversiones en infraestructura regional sobre la base de las posibilidades de rendimiento económico, la equidad social y la calidad del medio ambiente;
- c) alentar al sector privado a establecer y afianzar mercados al por mayor e intermediarios para la comercialización de los productos rurales sobre la base de contratos a fin de instaurar en las zonas rurales un régimen económico que facilite la circulación de dinero en efectivo o la celebración de contratos de futuros o mejorar el régimen existente;
- d) promover el acceso equitativo y eficiente a los mercados y, cuando proceda, sistemas de precios y de pago de los productos rurales, especialmente los productos alimentarios consumidos en zonas urbanas;
- e) promover los productos procedentes de las zonas rurales en los mercados urbanos y en los centros de servicios rurales mejorando el acceso a la información sobre el mercado y a los centros y redes de distribución;
- f) reducir en forma apreciable o eliminar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y otros programas, como los que favorecen el uso excesivo de plaguicidas y fertilizantes químicos, y los sistemas de control o subvención de los precios que perpetúan prácticas y sistemas de producción insostenibles en las economías rurales y agrícolas.

169. A fin de promover un desarrollo urbano y rural equilibrado y basado en el apoyo mutuo es preciso adoptar un planteamiento integrado. Para lograr ese objetivo, los gobiernos a los



niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, con el apoyo de las instituciones internacionales y regionales competentes, deben:

- a) establecer un marco jurídico, tributario y de organización apropiado que sirva para reforzar las redes de asentamientos pequeños y medianos en las zonas rurales;
- b) facilitar la creación de una infraestructura eficaz de distribución y comunicación para el intercambio de información, mano de obra, bienes, servicios y capital entre las zonas urbanas y las rurales;
- c) fomentar una amplia cooperación entre las comunidades locales a fin de buscar soluciones integradas para los problemas relativos al uso de la tierra, el transporte y el medio ambiente en un contexto urbano-rural;
- d) aplicar un método participativo para lograr un desarrollo urbano y rural equilibrado y mutuamente complementario, basado en un diálogo permanente entre las partes interesadas en el desarrollo urbano y rural.

11. Capacidad de prevención de desastres, mitigación de sus efectos, preparación para casos de desastre y rehabilitación posterior

170. Son cada vez mayores los efectos de los desastres naturales y los causados por el hombre sobre las poblaciones y los asentamientos humanos. Con frecuencia los desastres son causados por situaciones de vulnerabilidad creadas por la acción del hombre, como los asentamientos humanos no sujetos a control o mal planificados, la falta de infraestructura básica y la ocupación de zonas expuestas a desastres. Los conflictos armados también tienen consecuencias que afectan a los asentamientos humanos y a todo el país. Por consiguiente, tanto en casos de desastre como de conflicto armado, se requiere una acción especial y procesos de rehabilitación y reconstrucción que pueden requerir la participación internacional a solicitud del gobierno del país afectado. Los efectos de esos desastres y situaciones de emergencia son especialmente graves en los países que carecen de una capacidad suficiente de prevención, preparación, mitigación e intervención para hacer frente a las situaciones de esa índole.

171. Los sistemas más eficaces y eficientes de preparación para casos de desastre y los mejores medios de intervención tras los desastres suelen ser los que prestan los voluntarios y las autoridades locales en los barrios, que pueden funcionar independientemente, a pesar de la reducción, el deterioro o la destrucción de la infraestructura o la capacidad en otros lugares. Se requieren también medidas concretas a los niveles de gobierno apropiados, incluidas las autoridades locales, en asociación con el sector privado y en estrecha coordinación con los grupos comunitarios para desarrollar la preparación para casos de desastre y la capacidad de intervención con una planificación coordinada y una ejecución flexible. La vulnerabilidad a los desastres y la capacidad de intervención cuando éstos se producen guardan relación directa con el grado de acceso descentralizado a la información, las comunicaciones, la adopción de decisiones y el control de los recursos. Las redes nacionales e internacionales de cooperación pueden facilitar un rápido acceso a los especialistas, lo que puede contribuir a fomentar la capacidad de reducción de los





desastres, a la alerta temprana en casos de desastres inminentes y a mitigar sus efectos. Las mujeres y los niños son los más afectados en casos de desastre y sus necesidades deben tenerse en cuenta en todas las fases de la gestión de las actividades en casos de desastre. Debe fomentarse la participación activa de la mujer en la planificación y gestión de actividades en casos de desastre.

## Medidas

172. A fin de mejorar la prevención de los desastres naturales o causados por el hombre, la preparación para esos casos, la mitigación de sus efectos y la intervención, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, en estrecha consulta y cooperación con entidades como compañías de seguros, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, comunidades organizadas y círculos académicos, médicos y científicos, deben:

- a) formular, aprobar y aplicar normas y reglamento apropiados para la ordenación territorial, la construcción y la planificación basados en evaluaciones de la peligrosidad y la vulnerabilidad realizadas por profesionales;
- b) asegurar la participación en la planificación para casos de desastre y la gestión de las actividades en esos casos de todas las partes interesadas, incluidas las mujeres, los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad, en reconocimiento de su vulnerabilidad especial a los desastres naturales o causados por el hombre;
- c) alentar la movilización continua de los recursos nacionales e internacionales para las actividades de reducción de los desastres;
- d) promover y difundir información sobre los métodos y las tecnologías de construcción de edificaciones y obras públicas en general que sean resistentes a los desastres;
- e) concebir programas que faciliten, en lo posible, la reinstalación voluntaria y el acceso de toda la población a zonas menos expuestas a los desastres;
- f) preparar programas de capacitación sobre métodos de construcción resistentes a los desastres para diseñadores, contratistas y constructores.

Algunos programas deberán estar dirigidos en particular a las pequeñas empresas, que se encargan de la construcción de la mayor parte de las viviendas y otras edificaciones pequeñas en los países en desarrollo;

- g) adoptar medidas para aumentar, si fuera necesario, la resistencia de las infraestructuras importantes y de las instalaciones y los servicios esenciales para la supervivencia, en particular en las zonas en que los daños pueden ocasionar desastres secundarios o dificultar las operaciones de socorro de emergencia.

173. Todos los gobiernos y organizaciones internacionales con conocimientos técnicos en materia de limpieza y eliminación de contaminantes radiactivos deben considerar la



posibilidad de prestar la asistencia adecuada que haga falta con fines correctivos en las zonas adversamente afectadas.

174. Con respecto a la mitigación de los efectos de los desastres, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, en colaboración con todas las partes interesadas, deben, según proceda:

- a) establecer un sistema de información completo que determine y evalúe los riesgos en las zonas expuestas a desastres e integrar ese sistema en la planificación y el diseño de los asentamientos humanos;
- b) promover y apoyar soluciones factibles y económicas y métodos innovadores para hacer frente a los riesgos críticos de las comunidades vulnerables, entre otras cosas, mediante programas de cartografía de las zonas de riesgo y programas comunitarios de reducción de la vulnerabilidad;
- c) alentar, promover y apoyar soluciones factibles y económicas, métodos innovadores y normas de construcción apropiadas para hacer frente a los riesgos críticos de las comunidades vulnerables, entre otras mediante programas de cartografía de las zonas de riesgo y programas comunitarios de reducción de la vulnerabilidad;
- d) delimitar claramente las funciones y responsabilidades de los diversos sectores y agentes fundamentales en la gestión de las actividades previas a los desastres, la preparación para esos casos y la mitigación de sus efectos como, por ejemplo, la evaluación de riesgos y peligros, la vigilancia, la predicción, la prevención, el socorro, el reasentamiento y la intervención de emergencia, así como los cauces de comunicación entre ellos;
- e) alentar a todos los sectores de la sociedad a que participen en la planificación de la preparación para casos de desastre en ámbitos como el almacenamiento de agua y alimentos, el combustible y los primeros auxilios, así como en la prevención de desastres mediante actividades encaminadas a crear una cultura de la seguridad;
- f) establecer sistemas de alerta temprana en los planos mundial, regional, nacional y local para advertir a la población de un desastre inminente o reforzar los sistemas ya existentes.

175. A fin de prevenir desastres tecnológicos e industriales, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben, según proceda:

- a) promover los objetivos de prevención de graves accidentes tecnológicos y limitación de sus consecuencias mediante, entre otras cosas, las políticas de ordenación territorial y la promoción de tecnologías seguras; b) adoptar las medidas necesarias, mediante procedimientos de consulta apropiados, a fin de facilitar la aplicación de las políticas establecidas con arreglo a lo dispuesto en el inciso a) supra, para regular la ubicación de nuevos conjuntos habitacionales cercanos a lugares en que se realicen actividades industriales peligrosas que puedan agravar el riesgo de que se produzcan accidentes importantes; c) definir claramente las funciones y responsabilidades de los diversos sectores fundamentales en materia de prevención de desastres y preparación para casos de desastre, en particular la evaluación, la vigilancia, la predicción, la prevención, el socorro, el



reasentamiento y la intervención de emergencia, así como los cauces de comunicación entre ellos;

d) fomentar y alentar una participación de base amplia en las actividades de preparación para casos de desastre proporcionando a la población que viva en las cercanías de un lugar donde se realice una actividad peligrosa información adecuada y periódica sobre los posibles peligros;

e) establecer sistemas de alerta temprana en los planos mundial, regional y local para advertir a la población en caso de grave accidente tecnológico o reforzar los sistemas ya existentes.

176. Al preparar y ejecutar actividades de socorro, rehabilitación, reconstrucción y reasentamiento después de un desastre, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, en colaboración con todas las partes interesadas, deben: a) establecer o reforzar sistemas de preparación para casos de desastre e intervención posterior en que se delimiten claramente las funciones y las responsabilidades de los diversos sectores y agentes en las actividades de preparación para casos de desastre y en la intervención posterior, incluidas las medidas de ordenación, socorro y rehabilitación de emergencia, así como los cauces de comunicación entre ellos; b) preparar ejercicios para ensayar la intervención y el socorro en casos de emergencia, fomentar la investigación sobre los aspectos técnicos, económicos y sociales de la reconstrucción después de un desastre y adoptar estrategias y directrices eficaces para la reconstrucción posterior; c) establecer sistemas de comunicación fiables y mecanismos de adopción de decisiones y de intervención a los niveles nacional, local y comunitario; d) establecer planes de reserva, sistemas de ordenación y asistencia y disposiciones para la rehabilitación, la reconstrucción y el reasentamiento; e) reforzar la capacidad científica y técnica de evaluación y observación de los daños, así como técnicas especiales de rehabilitación y reconstrucción; f) prestar apoyo a todas las partes interesadas en la realización de actividades de socorro, rehabilitación y reconstrucción; g) identificar y apoyar enfoques adecuados para hacer frente a las apremiantes necesidades de vivienda de las personas que vuelven a su lugar de origen y de las internamente desplazadas, incluida, según proceda, la construcción de viviendas provisionales dotadas de servicios básicos, teniendo en cuenta las necesidades específicas de hombres y mujeres; h) indicar enfoques adecuados para reducir al mínimo la interrupción de la asistencia de los niños a la escuela; i) apoyar la labor de remoción de minas terrestres antipersonal inmediatamente después del cese de un conflicto armado; j) cerciorarse de que se tengan en cuenta las necesidades especiales de las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y los grupos vulnerables en todas las actividades de comunicación, rescate, reubicación, rehabilitación y reconstrucción; k) promover una dimensión cultural en los procesos de rehabilitación después de los desastres; l) reconocer, apoyar y facilitar la función de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como de sus sociedades nacionales miembros, en la prevención de los desastres, la preparación para casos de desastre, la mitigación de sus efectos y la intervención en esos casos, a los niveles local, nacional e internacional; m) alentar al Comité Internacional de la Cruz Roja a que en tiempo de conflicto armado adopte medidas para aliviar el sufrimiento de las víctimas de los conflictos y las personas desplazadas.



## D. Fomento de la capacidad y desarrollo institucional

### 1. Introducción

177. El desarrollo económico y social y la protección ambiental son componentes interdependientes del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos que se refuerzan mutuamente. Los asentamientos humanos económicamente pujantes, socialmente vibrantes y ambientalmente racionales, inmersos en un proceso de acelerada urbanización dependerán cada vez más la capacidad de todos los niveles de la administración para atender a las necesidades prioritarias de las comunidades, alentando y orientando el desarrollo local y concertando asociaciones entre los sectores privado, público y comunitario. Esto sólo podrá lograrse mediante una descentralización efectiva de las responsabilidades y una asignación proporcionada de recursos a las instituciones más representativas de los sectores interesados de la población y más cercanas a ellas, a fin de iniciar un proceso de ordenación urbana basado en una visión común, que al mismo tiempo garantice y proteja los derechos humanos. Esta concepción de un proceso de descentralización y de ordenación urbana exigirá un gran esfuerzo a las instituciones participantes, particularmente en los países en desarrollo y en los países con economías en transición. Por lo tanto, el fomento de la capacidad deberá dirigirse a reforzar la descentralización y la participación en el proceso de ordenación urbana.

178. Una estrategia de habilitación, el fomento de la capacidad y el desarrollo institucional deben estar orientados a habilitar a todos los agentes clave, particularmente a las autoridades locales, el sector privado, el sector de cooperativas, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias, para que puedan desempeñar una función eficaz en la planificación y gestión de los asentamientos humanos. Es necesario hacer esfuerzos concertados a todos los niveles a fin de desarrollar los recursos humanos y formar líderes, para poder llevar a cabo reformas institucionales, desarrollar la capacidad organizativa y de gestión y realizar una labor constante de formación y rediseño de instrumentos. El mejor modo de lograrlo será mediante asociaciones y redes nacionales e internacionales de autoridades locales y otras instituciones de capacitación nacionales y subnacionales, aunque primero haya que reforzarlas. Los gobiernos de los países en desarrollo y de los países con economías en transición deben dar alta prioridad a la aplicación de una política integrada de fomento de la capacidad. La comunidad internacional debe ayudar a esos países a desarrollar su capacidad, determinar y evaluar las necesidades principales de desarrollo institucional y reforzar su capacidad de gestión.

179. La habilitación y participación contribuyen a la democracia y el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles. La formulación de políticas y su aplicación por los gobiernos debe regirse por los principios de responsabilidad, transparencia y amplia participación pública. La responsabilidad y la transparencia son imprescindibles para evitar la corrupción y garantizar que los recursos disponibles se empleen en beneficio de todas las personas. Cada gobierno debe garantizar el derecho de todos los miembros de su sociedad a participar activamente en los asuntos de la comunidad en que viven, y garantizar y alentar la participación en la adopción de políticas, a todos los niveles.



## 2. Descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales y sus asociaciones o redes

### Medidas

#### 180. A fin de asegurar la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales

y sus asociaciones y redes, los gobiernos a los niveles apropiados deben: a) examinar y adoptar, según proceda, políticas y marcos jurídicos de otros Estados que aplican con eficacia la descentralización; b) examinar y revisar, según proceda, la legislación a fin de aumentar la autonomía local en la toma de decisiones, la aplicación, la movilización y utilización de recursos, especialmente en lo que respecta a los recursos humanos, técnicos y financieros y el desarrollo de empresas locales, en el marco general de las estrategias nacionales, sociales, económicas y ambientales, así como alentar la participación de los habitantes en la adopción de decisiones en lo relativo a sus ciudades, vecindarios o viviendas; c) desarrollar la educación cívica para poner de relieve la función de las personas en sus respectivas comunidades; d) prestar apoyo a las autoridades locales mediante la revisión de los sistemas de generación de ingresos fiscales; e) fortalecer, en caso necesario, la capacidad de las instituciones de educación, investigación y formación para proporcionar formación continua a funcionarios electos, gerentes y profesionales en cuestiones relacionadas con el urbanismo, por ejemplo, planificación, técnicas de gestión de tierras y recursos y finanzas municipales; f) facilitar el intercambio de tecnología, experiencia y conocimientos prácticos en materia de gestión, vertical y horizontalmente, entre el Gobierno y las autoridades locales en lo que se refiere a suministrar servicios, controlar los gastos, movilizar recursos, fomentar las asociaciones y desarrollar empresas locales, entre otras cosas mediante programas de asociación técnica y de intercambio de experiencias; g) destacar los logros de las autoridades locales reuniendo datos desglosados por sexo, edad e ingresos y analizando comparativamente y difundiendo información sobre las prácticas innovadoras en cuanto al suministro, funcionamiento y mantenimiento de bienes y servicios públicos, a la atención de las necesidades de sus ciudadanos y al aprovechamiento del potencial fiscal y de otra índole de sus ciudades; h) alentar la institucionalización de una amplia participación, incluidos mecanismos de consulta, en la adopción de decisiones y los procesos de gestión a nivel local; i) reforzar la capacidad de las autoridades locales para recabar la participación de los sectores privado y comunitario en la fijación de objetivos y de prioridades locales y normas ecológicamente racionales para el desarrollo de infraestructura y el suministro de servicios y para el desarrollo económico local; j) fomentar el diálogo entre todos los niveles de la administración y los sectores privado y comunitario y otros representantes de la sociedad civil, a fin de mejorar la planificación y la coordinación; k) en el marco de la administración, establecer asociaciones entre el sector público y los ciudadanos privados con miras a la innovación urbana, y analizar, evaluar y difundir información sobre las asociaciones que hayan tenido éxito; l) recoger, analizar y divulgar, según proceda, información comparativa, desglosada por sexo, edad e ingresos, sobre las realizaciones de las autoridades locales en lo tocante a satisfacer las necesidades de sus ciudadanos; m) reforzar las medidas tomadas para erradicar la corrupción y garantizar una mayor transparencia, eficiencia y participación comunitaria en la gestión de los recursos locales; n) facilitar a las autoridades locales y sus asociaciones o redes la adopción de iniciativas en la esfera de la cooperación nacional e internacional, en particular para



compartir información sobre las prácticas adecuadas y los enfoques innovadores de la gestión sostenible de los asentamientos humanos; o) reforzar la capacidad de los gobiernos centrales y de los locales mediante cursos de capacitación en hacienda y gestión urbanas, destinados a funcionarios públicos electos y gestores. p) desarrollar o reforzar, según proceda, en colaboración con los órganos competentes de las Naciones Unidas, en el marco de sus respectivos mandatos, así como con asociaciones o redes de autoridades locales y otras asociaciones y organizaciones internacionales, redes mundiales de información fácilmente accesibles con objeto de facilitar el intercambio de experiencias, conocimientos prácticos y conocimientos técnicos.

### 3. Participación popular y compromiso cívico

181. El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos requiere el compromiso activo de las organizaciones de la sociedad civil y una amplia participación popular. También requiere una administración pública local con capacidad de respuesta, transparente y responsable. La participación cívica y el gobierno responsable necesitan del fortalecimiento de distintos mecanismos de participación, como el acceso a la justicia y la planificación comunitaria de las intervenciones, que garanticen que el parecer de todas las personas se tenga en cuenta a la hora de determinar los problemas y las prioridades, fijar las metas, ejercer derechos, determinar las normas aplicables a los servicios, movilizar recursos y adoptar políticas y ejecutar programas y proyectos.

#### Medidas

182. A fin de alentar y apoyar la participación, el compromiso cívico y el cumplimiento de las responsabilidades gubernamentales, los gobiernos nacionales, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales, según proceda, deben poner en funcionamiento marcos institucionales y jurídicos que faciliten y hagan posible la participación amplia de todos los ciudadanos en la adopción de decisiones y la aplicación y vigilancia de estrategias, políticas y programas de asentamientos humanos; estos marcos institucionales y jurídicos deben estar dirigidos específicamente, entre otras cosas, a:

- a) proteger el derecho humano a tener opiniones propias y a expresarlas, y a buscar, recibir y difundir ideas e información sin injerencias; b) facilitar el reconocimiento jurídico de las comunidades organizadas y su consolidación;
- c) permitir, facilitar y proteger la formación de organizaciones no gubernamentales comunitarias, locales, nacionales e internacionales independientes;
- d) facilitar prontamente información completa y comprensible, sin excesivo costo financiero para quien la solicite;
- e) realizar programas de educación cívica, utilizando todos los medios de comunicación, y campañas de educación e información, a fin de fomentar el espíritu cívico y promover el conocimiento de los derechos y responsabilidades cívicos y de los medios de ejercerlos, así como de las cuestiones del desarrollo económico sostenible y de la mejora de la calidad de vida;





- f) establecer sistemas de consulta periódica y amplia para facilitar la participación de la sociedad civil en la adopción de decisiones y reflejar las necesidades diversas de la comunidad;
- g) eliminar los obstáculos jurídicos a la participación en la vida pública de grupos socialmente marginados y promover leyes sobre la no discriminación;
- h) establecer sistemas de participación en la preparación de programas a fin de que los individuos, las familias, las comunidades, los indígenas y la sociedad civil puedan desempeñar una función activa en la determinación de las necesidades y prioridades locales y la formulación de nuevas políticas, planes y proyectos;
- i) fomentar el conocimiento de la naturaleza de las relaciones contractuales y de otra índole con los sectores privado y no gubernamental a fin de adquirir los conocimientos técnicos necesarios para negociar asociaciones eficientes para la ejecución, el desarrollo y la gestión de proyectos que aporten a todo el pueblo los mayores beneficios posibles;
- j) fomentar la igualdad y la equidad, incorporar una perspectiva que tenga en cuenta la igualdad entre el hombre y la mujer y la participación plena e igual de la mujer y promover la participación de los grupos vulnerables y de bajos ingresos con medidas institucionales que garanticen la inclusión de sus intereses en los procesos de elaboración de políticas y de adopción de decisiones, y mediante actividades de capacitación y seminarios sobre defensa de intereses, que incluyan el fomento de técnicas de mediación y creación de consenso a fin de facilitar el establecimiento de redes y la formación de alianzas;
- k) facilitar el acceso de las personas y los grupos a las instancias judiciales y administrativas a fin de que puedan apelar contra decisiones o acciones social y ambientalmente perjudiciales o corregirlas, incluida la introducción de mecanismos jurídicos que garanticen que todos los órganos estatales, nacionales y locales y otras organizaciones civiles sean responsables de sus actividades, de acuerdo con sus obligaciones sociales, ambientales y de derechos humanos definidas en la legislación nacional;
- l) ampliar el derecho procesal de individuos y organizaciones de la sociedad civil para incoar acciones jurídicas en nombre de comunidades o grupos afectados que no tienen los recursos o los conocimientos para incoar ellos mismos estas acciones;
- m) promover la representación de intereses intergeneracionales, incluidos los de los niños y las generaciones futuras, en los procesos de adopción de decisiones, fortaleciendo al mismo tiempo la familia; n) promover todas las posibilidades de los jóvenes como colaboradores esenciales en el logro de una vivienda adecuada para todos y de asentamientos humanos sostenibles mediante distintas formas de educación, capacitación de calidad y transmisión de conocimientos, teniendo en cuenta las capacidades, realidades y experiencias diversas de la juventud;
- o) facilitar a las personas que viven en la pobreza y a los grupos de bajos ingresos acceso a estructuras de planificación y servicios jurídicos a través de centros de asistencia y asesoría letrada gratuita;



p) reforzar la capacidad de las autoridades locales y de las organizaciones de la sociedad civil para revisar las políticas sociales, económicas y ambientales que afecten a sus comunidades, y para determinar las prioridades locales y contribuir a fijar normas locales para los servicios en esferas como la educación básica, el cuidado de los niños, la salud pública, la seguridad ciudadana, la sensibilización sobre el problema de las drogas y la ordenación del medio ambiente;

q) promover la aplicación de nuevas tecnologías de información y de los medios de comunicación, incluidos los medios de comunicación locales, para facilitar el diálogo, intercambiar información, experiencias y prácticas pertinentes sobre asentamientos humanos y formar colaboraciones constructivas entre la sociedad civil y las personas encargadas de adoptar decisiones.

#### 4. Administración de los asentamientos humanos

183. Las autoridades locales y otras personas que administran los asentamientos humanos necesitan aprovechar los conocimientos o los recursos de distintas personas e instituciones a muchos niveles. La escasez de personal debidamente cualificado y las fallas de los sistemas institucionales y de la capacidad técnica son algunos de los principales obstáculos que dificultan el mejoramiento de los asentamientos humanos en muchos países, especialmente en los países en desarrollo. Las estrategias de fomento de la capacidad y desarrollo institucional deben ser parte integrante de las políticas de desarrollo de los asentamientos humanos en los planos nacional y local. Además, deben utilizarse nuevos conocimientos, habilidades prácticas y tecnologías en todas las esferas de la planificación y la gestión de los asentamientos humanos. En los países en que los cambios se suceden rápidamente creando problemas socioeconómicos y ambientales, los gobiernos y la comunidad internacional deben garantizar el desarrollo y la transferencia eficaces y eficientes de conocimientos en materia de dirección, planificación y administración, métodos prácticos y tecnología.

#### Medidas

184. A fin de facilitar el fomento de la capacidad y el desarrollo institucional para el mejoramiento de la planificación y gestión de los asentamientos humanos los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales y sus asociaciones, deben:

a) prestar apoyo, según proceda, a programas de formación de administradores y funcionarios públicos a todos los niveles y para todos los demás participantes claves, que faciliten las cualidades de dirección y promuevan la inclusión de mujeres y jóvenes en las estructuras de personal y en la adopción de decisiones;

b) considerar el establecimiento de foros públicos-privados, con el sector comunitario y los sectores empresarial y económico, a fin de intercambiar conocimientos prácticos y experiencia en materia de gestión;

c) promover políticas y programas integrados de capacitación, educación y desarrollo de los recursos humanos, en que se tengan en cuenta los intereses del hombre y la mujer y que



cuenten con la participación de las autoridades locales y sus asociaciones y redes, así como de instituciones académicas, de investigación, capacitación y enseñanza, organizaciones de base comunitaria y el sector privado, centrados en:

- i) la formulación de un enfoque multisectorial del desarrollo de los asentamientos humanos que incluya las contribuciones propias de las instituciones de los indígenas y los inmigrantes;
- ii) la formación de instructores a fin de crear un núcleo de personal para el fortalecimiento institucional y el fomento de la capacidad que incluya como componentes integrales la comprensión de los intereses de uno y otro sexo y las necesidades de los niños, los jóvenes y las personas de edad;
- iii) el desarrollo de la capacidad local para determinar las necesidades y emprender o encargar a otros investigaciones aplicadas, especialmente en lo que respecta a análisis por edades en los que se tengan en cuenta los intereses del hombre y la mujer, evaluaciones de los efectos sociales y ambientales, crecimiento económico local y creación de puestos de trabajo; y para incorporar los resultados a los sistemas de gestión;
- d) desarrollar sistemas de información para establecer redes y tener acceso a los recursos en forma oportuna y para intercambiar, transferir y compartir experiencias, conocimientos técnicos y prácticos y tecnología en materia de gestión de los asentamientos humanos;
- e) alentar, según proceda, en el contexto de la transparencia y la responsabilidad la participación de autoridades del sector privado, incluidas las organizaciones no gubernamentales, en el mejoramiento de la gestión y administración del sector público y en la formación de entidades que sean públicas por su función, privadas por su administración y mixtas por su financiación;
- f) considerar la posibilidad de preparar programas de mediación para resolver conflictos, incluidos los conflictos entre participantes que compiten para el acceso a los recursos de los asentamientos humanos y su distribución y utilización y formar a la sociedad civil en su utilización;
- g) ser alentados a aumentar sus conocimientos sobre los ciclos ecológicos que afectan a sus ciudades a fin de prevenir los daños ambientales;
- h) integrar políticas y normas en las que se tengan en cuenta los intereses del hombre y la mujer en cada una de las categorías anteriores si no se ha indicado ya de modo específico.

## 5. Planificación y ordenación metropolitanas

185. A pesar de que los administradores de asentamientos humanos se enfrentan con muchos problemas comunes, los encargados de la ordenación y el desarrollo de las zonas metropolitanas y de las megalópolis se enfrentan con problemas únicos que obedecen a la magnitud y la complejidad de sus tareas y funciones. Entre las características de las zonas metropolitanas que requieren conocimientos especiales, cabe mencionar la creciente competitividad mundial; la diversidad étnica y cultural de la población; las grandes



concentraciones de pobreza urbana; las extensas redes de infraestructura y los sistemas de transporte y comunicaciones; su función estratégica en las pautas nacionales, regionales e internacionales de producción y consumo, desarrollo económico, comercio y finanzas, y su capacidad para provocar una grave degradación del medio ambiente. Las grandes zonas metropolitanas y las megalópolis también están expuestas a grandes riesgos de pérdidas humanas, materiales y de capacidad de producción en caso de desastres naturales o causados por el hombre. En algunos países la inexistencia de una autoridad que abarque toda la zona metropolitana crea dificultades de ordenación urbana.

## Medidas

186. A fin de abordar las necesidades especiales de las zonas metropolitanas y de todas las personas que viven en ellas, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben:

- a) promover estrategias de planificación, desarrollo y gestión que abarquen toda el área metropolitana, o regional y que aborden de modo integrado todos los aspectos de las actividades urbanas y se basen en resultados concertados para el área metropolitana;
- b) tener en cuenta los intereses del hombre y de mujer en las estrategias de política, planificación y gestión;
- c) aprobar y aplicar directrices de gestión metropolitana en las esferas de la ordenación de los terrenos, el medio ambiente y la infraestructura, así como en las finanzas y en la administración;
- d) vigilar y analizar la eficacia y eficiencia de las estructuras y sistemas administrativos metropolitanos, e incorporar los resultados a las políticas públicas a fin de resolver problemas macroeconómicos, sociales y ambientales;
- e) crear un marco legislativo y adoptar estructuras organizativas que garanticen un suministro coordinado, eficiente y equitativo de servicios, la movilización de los recursos y el desarrollo sostenible en todas las áreas metropolitanas;
- f) reforzar la capacidad y las atribuciones de las autoridades metropolitanas, a fin de que puedan resolver eficientemente problemas de importancia regional y nacional, como las tierras y los derechos de propiedad de las mujeres, la ordenación de las tierras, la gestión de los recursos energéticos e hídricos, la ordenación del medio ambiente, el transporte y las comunicaciones, el comercio y las finanzas, los servicios e infraestructuras sociales adecuados y el acceso a ellos y la integración social;
- g) desarrollar y, de ser necesario, crear un núcleo de personal profesional, que incluya mujeres, capacitado en las esferas de la planificación urbana, la gestión ambiental, la ingeniería, el transporte, las comunicaciones y los servicios sociales, el desarrollo de infraestructura primaria y la planificación para emergencias y que tengan conocimientos para trabajar juntos a fin de resolver las cuestiones importantes de planificación de modo integrado;



h) facilitar y fomentar diálogos sobre políticas tanto a nivel nacional como internacional, y el intercambio de experiencias, conocimientos generales y prácticos y tecnología entre las autoridades metropolitanas, en esferas como el transporte y las comunicaciones, la gestión de los recursos hídricos y el tratamiento de las aguas residuales, la eliminación de desechos, la conservación de energía, la gestión del medio ambiente y el bienestar social, en los que se tengan en cuenta a las mujeres y a los grupos marginados;

i) tratar de encontrar soluciones útiles a los problemas urbanos que obedecen a la presencia de poblaciones étnica y culturalmente diversas en vez de depender sólo de las nuevas tecnologías.

## 6. Recursos financieros e instrumentos económicos nacionales

187. Los fondos para la financiación de viviendas y el desarrollo de los asentamientos humanos proceden principalmente de fuentes nacionales. Se dispone también de importantes fondos suplementarios de fuentes internacionales, cada vez más de fondos de inversión. Por lo tanto, las posibilidades de ampliar la base financiera dependerán de las mejoras del desarrollo económico, de prácticas financieras racionales y de la capacidad para movilizar recursos nacionales, controlar los gastos y administrar eficientemente los presupuestos.

188. Financiar el desarrollo urbano futuro y sostener la viabilidad económica de las ciudades representa un reto especial, que requerirá sistemas financieros innovadores a nivel nacional y local. Es necesario establecer asociaciones eficaces entre los sectores privado y público que combinen impuestos locales sobre la producción y el consumo con incentivos fiscales para la realización de inversiones por parte de la industria, el comercio y el sector privado. Es preciso concebir nuevos sistemas de financiación municipal a fin de satisfacer las necesidades futuras del desarrollo económico urbano y sufragar los costos de mantenimiento de la infraestructura y los servicios.

189. A fin de fortalecer la base económica y financiera nacional y local con objeto de hacer frente a las necesidades del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, las administraciones a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, deben tratar de proporcionar un marco favorable que tenga por finalidad:

a) reforzar, según proceda, la capacidad de las autoridades locales para atraer inversión;

b) adoptar políticas y sistemas macroeconómicos que fomenten el ahorro interno y faciliten su utilización para el desarrollo de la vivienda, la infraestructura básica y otros aspectos del desarrollo económico y social de los asentamientos humanos;

c) desarrollar fuentes de ingresos nacionales y locales eficientes, equitativas y pujantes, en particular impuestos, tarifas de usuarios, aranceles y cargos por mejoras, a fin de fomentar la capacidad nacional y local para efectuar inversiones de capital en vivienda, infraestructura y servicios básicos; y diseñar, según proceda, instrumentos financieros nuevos para penalizar los daños al medio ambiente, tanto los causados por actividades de producción como de consumo;



- d) mejorar la capacidad nacional y local de recaudación de impuestos, y el control de gastos a fin de contener los costos y mejorar los ingresos;
- e) tratar de recuperar la totalidad de los costos de los servicios urbanos, excepción hecha de los servicios de seguridad pública, mediante tarifas de usuarios y, al mismo tiempo, satisfacer las necesidades de los pobres mediante, entre otras cosas, políticas de fijación de precios y, cuando proceda, subvenciones transparentes;
- f) apoyar las actividades locales para crear asociaciones voluntarias entre el sector privado y el comunitario, y la participación en la construcción, el funcionamiento y el mantenimiento de los espacios verdes y la infraestructura básica y de servicios que, entre otras cosas, tengan en cuenta las necesidades de uno y otro sexo, hagan participar plenamente a la mujer y aborden las necesidades de los grupos marginados;
- g) facilitar y racionalizar, cuando proceda, el acceso de las autoridades locales a los mercados de capital e instituciones de crédito especializadas nacionales, regionales e internacionales, a través, entre otras medidas, de la creación de sistemas municipales independientes de crédito y calificación crediticia, teniendo en cuenta la capacidad de devolución de los créditos del prestatario, de conformidad con las correspondientes leyes y reglamentos nacionales;
- h) facilitar la función de las autoridades locales en la formación de asociaciones con el sector privado voluntario, comunitario y de cooperativas y otras instituciones, para el desarrollo de empresas locales;
- i) institucionalizar sistemas presupuestarios, según proceda, y de contabilidad para facilitar la participación de las autoridades locales en programas de inversión a mediano y largo plazo;
- j) establecer sistemas y procedimientos transparentes para asegurar la responsabilidad financiera;
- k) institucionalizar, cuando proceda, mecanismos de transferencia intergubernamentales transparentes que sean rápidos, predecibles y se basen en los resultados y las necesidades;
- l) atraer inversión privada y comunitaria para el desarrollo urbano.

## 7. Información y comunicaciones

190. Los recientes progresos en la tecnología informática y de las comunicaciones, junto con la liberalización del comercio y el libre flujo de capital a escala mundial, ocasionarán cambios radicales en los papeles y las funciones de las ciudades y en sus procesos de adopción de decisiones y asignación de recursos. Las sociedades que efectúen las inversiones necesarias en tecnología e infraestructura informática y habiliten a sus ciudadanos para que la utilicen eficazmente podrán lograr enormes aumentos de productividad en la industria y el comercio. Esta tecnología informática mejorada debe ser utilizada en forma óptima para preservar y compartir valores morales e impulsar y mejorar la educación, la capacitación y la sensibilización pública sobre cuestiones sociales,





económicas y ambientales que afectan a la calidad de vida, y para que todas las partes y las comunidades interesadas puedan intercambiar información sobre las prácticas en materia de hábitat, incluidas las que defienden los derechos de los niños, de las mujeres y de otros grupos desfavorecidos, en el contexto de una creciente urbanización.

#### Medidas

191. A fin de mejorar la capacidad para aprovechar estas innovaciones con objeto de potenciar sus repercusiones para bien de todos, las administraciones a todos los niveles, incluidas las autoridades locales, deben, según proceda:

- a) desarrollar, mejorar y mantener la infraestructura y la tecnología informática y alentar a todos los niveles de la administración, las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil, así como a las organizaciones de base comunitaria, a utilizarlas, y considerar las comunicaciones como parte integrante de la política de asentamientos humanos;
- b) promover la capacitación de todas las principales instituciones en materia de utilización de la tecnología informática;
- c) desarrollar métodos para compartir experiencias de iniciativas locales por medios electrónicos, como la Internet y redes y bibliotecas y para difundir información sobre las mejores prácticas, incluidas aquellas en que se recurre a políticas que tienen en cuenta las necesidades de uno y otro sexo;
- d) aplicar programas que fomenten la utilización de bibliotecas y redes de comunicación públicas, sobre todo por parte de los niños, los jóvenes y las instituciones docentes;
- e) facilitar el proceso de aprendizaje mediante la divulgación de experiencias, tanto fructíferas como fallidas, relacionadas con los asentamientos humanos, en los sectores gubernamental, público, privado y comunitario;
- f) fomentar políticas que permitan al público mayor acceso a servicios y tecnología informáticos, en particular mediante una amplia utilización de los medios de difusión;
- g) prestar especial atención a conseguir que las personas con discapacidad tengan acceso a esas nuevas tecnologías;
- h) fomentar el desarrollo de una programación de los medios de difusión nacionales y locales en que se reconozca la diversidad racial y cultural de las grandes ciudades y se promueva la comprensión de puntos de vista diferentes;
- i) promover la libre corriente y el acceso a información en esferas de la política pública, la adopción de decisiones, la asignación de recursos y el desarrollo social, en particular cuando tengan repercusiones para las mujeres y los niños; j) asegurar la competencia en el mercado y un amplio acceso público al suministro de la tecnología informática y de comunicaciones mediante una intervención pública en el mantenimiento del acceso a la tecnología de informática y comunicaciones.



192. La difusión de experiencias que contribuyen a facilitar el acceso a una vivienda adecuada para todos y el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles ayuda a formular políticas públicas en materia de desarrollo de los asentamientos humanos. Las administraciones nacionales, en asociación con las principales instituciones sociales, deben:

- a) promover la selección de prácticas de gestión urbana que sobresalgan por sus repercusiones positivas en la mejora del hábitat, su utilización de formas participatorias de organización y funcionamiento, su carácter sostenible y duradero y su tendencia a hacerse universales;
- b) crear estructuras de selección de las mejores prácticas, con la participación de organizaciones no gubernamentales activas en la esfera del desarrollo urbano;
- c) promover la difusión integrada de las prácticas, seleccionadas a nivel local, nacional, regional e internacional.

193. Con objeto de promover los conocimientos y fortalecer la base de información, las administraciones y las autoridades locales, junto con las instituciones de investigación, las oficinas de estadística y otras partes interesadas, deben:

- a) promover investigaciones sobre los aspectos económicos, sociales y ambientales relacionados con la urbanización, los asentamientos humanos y el desarrollo de la vivienda, centrándose en las prioridades de investigación determinadas sobre la base de las necesidades nacionales y la necesidad de una supervisión y evaluación sistemáticas del desarrollo, en particular las repercusiones sociales y ambientales de las políticas, programas y proyectos de asentamientos humanos, y prestando atención a las necesidades propias de uno y otro sexo;
- b) fortalecer los sistemas de información existentes relacionados con los asentamientos humanos adoptando metodologías y disposiciones institucionales eficientes y sostenibles, incorporando sistemáticamente los resultados de las investigaciones y recopilando, analizando y actualizando los datos relativos a los asentamientos humanos y las estadísticas de vivienda e indicadores que respondan a las políticas;
- c) difundir ampliamente indicadores de las investigaciones y demás información, mejorar sus resultados en la adopción de políticas a todos los niveles y garantizar una corriente de información en ambos sentidos entre los productores y los usuarios de la información.

## **E. Cooperación y coordinación internacionales**

### **1. Introducción**

194. La meta de garantizar vivienda adecuada para todos y de hacer que los asentamientos humanos y las comunidades sean productivos, salubres, seguros, no discriminatorios, equitativos y sostenibles contribuirá al logro de la paz, el desarrollo, la estabilidad, la justicia y la solidaridad humana en todo el mundo. La cooperación internacional adquiere más significación e importancia a la luz de las recientes tendencias hacia la mundialización y la interdependencia que se observan en la economía mundial. Apremia redefinir y reactivar los



procesos y la estructura de cooperación y formular modalidades nuevas e innovadoras de cooperación, a fin de que la humanidad pueda hacer frente a los desafíos que plantea el desarrollo de los sectores rurales y urbanos. Son necesarias, pues, la voluntad política de todos los Estados y medidas concretas a nivel internacional a fin de establecer, inspirar y promover nuevas modalidades de cooperación, asociación, coordinación a todos los niveles e inversión de todas las fuentes, incluido el sector privado, con objeto de contribuir eficazmente a la creación y el mejoramiento de condiciones de vivienda en los asentamientos humanos, especialmente en los países en desarrollo, teniendo en cuenta la diversidad de las necesidades y oportunidades de los asentamientos humanos de los distintos países.

195. La formulación y aplicación de estrategias de desarrollo de los asentamientos humanos son responsabilidad primordial de cada país a nivel nacional y local, en el marco del ordenamiento jurídico de cada país, y deben reflejar la diversidad económica, social y ecológica de la situación de cada país. Sin embargo, la disminución general de la asistencia oficial para el desarrollo, es motivo de profunda preocupación. En algunos países, esa tendencia ha ido acompañada también de aumentos considerables de las corrientes internacionales de capital y de una creciente participación del sector privado en el desarrollo y la gestión de la infraestructura y los servicios. La tendencia a la transición de la asistencia al comercio revela claramente la necesidad de que el sector privado intervenga en la configuración de la cooperación internacional. La comunidad internacional, incluidos los organismos multilaterales y bilaterales de asistencia, las instituciones financieras internacionales y el sector privado, deben desempeñar una importante función en la aportación de recursos adicionales para reforzar los esfuerzos nacionales por crear un entorno que propicie el logro de los objetivos de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

196. La mundialización de la economía mundial presenta oportunidades y retos para el proceso de desarrollo, así como riesgos e incertidumbres. En este contexto, la cooperación internacional adquiere más significación e importancia a raíz de las recientes tendencias hacia la mundialización que se observan en la economía mundial, por un lado, y del persistente deterioro de la difícil situación de los países en desarrollo, por el otro. Los problemas que tienen su origen en la pobreza, la urbanización, la falta de vivienda adecuada, incluida la vivienda social, el rápido crecimiento demográfico, la migración de las zonas rurales a las urbanas, el estancamiento económico y la inestabilidad social son particularmente agudos.

197. Es necesario buscar enfoques y marcos innovadores para la cooperación internacional en el desarrollo y la gestión de los asentamientos humanos, que incluyan la participación activa de todos los niveles de gobierno, de los sectores privado y cooperativista, de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones comunitarias en la adopción de decisiones, la formulación de políticas y la asignación de recursos. Estos enfoques y marcos deben incorporar asimismo modalidades nuevas y mejores de cooperación y coordinación entre los países, los organismos multilaterales y bilaterales de asistencia, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones internacionales y diversos órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las transferencias de mejores prácticas Sur-Sur, Norte-Sur y Sur-Norte, y el perfeccionamiento continuo de instrumentos y medios en materia de políticas, planificación y gestión, como la utilización de



indicadores urbanos y de vivienda, el desarrollo de los recursos humanos y el fortalecimiento de la capacidad institucional.

198. Estos enfoques innovadores no sólo deben promover la cooperación internacional sino incorporar modalidades nuevas de cooperación y asociación entre las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las autoridades locales. Esto implica reconocer formas complementarias de cooperación descentralizada y relaciones entre las autoridades locales, su participación en la cooperación en el contexto del ordenamiento jurídico de cada país, así como su contribución al proceso de formulación de las políticas de asentamientos humanos. Los gobiernos, así como los organismos bilaterales y multilaterales de asistencia, deben comprometerse a fomentar la cooperación entre las autoridades locales y a fortalecer redes y asociaciones de autoridades locales.

199. Los desequilibrios económicos internacionales, la pobreza y la degradación del medio ambiente, junto con la falta de paz y seguridad, las violaciones de los derechos humanos y la disparidad en el desarrollo de instituciones judiciales y democráticas, son todos ellos factores que influyen en migración internacional. Una migración internacional ordenada puede tener repercusiones positivas tanto para las comunidades de origen como para las de destino, al constituir para las primeras una fuente de remesas y proporcionar a las segundas los recursos humanos necesarios. La migración internacional también puede contribuir a facilitar la transferencia de conocimientos especializados y contribuir al enriquecimiento cultural. Sin embargo, la migración internacional implica la pérdida de recursos humanos para muchos países de origen y puede suscitar tiranteces políticas, económicas y sociales en los países de destino. Estos factores tienen profundas repercusiones sobre la distribución espacial de las poblaciones de las ciudades.

## 2. Un contexto internacional propicio

200. La economía mundial influye cada vez más en el suministro de vivienda adecuada para todos y en el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. El proceso de urbanización está vinculado al desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, componentes interdependientes del desarrollo sostenible que se refuerzan entre sí. En este contexto, es imperativo que todos los países, especialmente los países en desarrollo, puedan mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus asentamientos humanos. Para ello se requieren un contexto internacional propicio y enfoques integrados en los planos nacional e internacional que tengan en cuenta la aplicación por los países de programas de reforma o transición económica. Además, las transformaciones tecnológicas están obrando cambios importantes en la estructura del empleo. Se debe reconocer que, desde el punto de vista social y económico, la vivienda es un sector productivo. El logro de las metas de una vivienda adecuada para todos y del desarrollo de asentamientos humanos sostenibles a nivel mundial se verá facilitado, en particular, por la adopción de medidas positivas para abordar las cuestiones de la financiación, la deuda externa, el comercio internacional y la transferencia de tecnología.

201. La comunidad internacional debe apoyar a los gobiernos en sus esfuerzos por hacer frente a los efectos de estos cambios sobre los asentamientos humanos, en un marco de estrategias propiciadoras. La comunidad internacional debe promover:



- a) el establecimiento de un entorno económico internacional abierto, equitativo, cooperativo y mutuamente beneficioso;
- b) la coordinación de las políticas macroeconómicas a todos los niveles, a fin de lograr un sistema financiero internacional que favorezca el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente como componentes del desarrollo sostenible;
- c) un sistema financiero internacional más favorable al desarrollo estable y sostenible de los asentamientos humanos, entre otras cosas, por el aumento de la estabilidad de los mercados internacionales, la mitigación del riesgo de crisis financieras y la reducción de los tipos de interés reales;
- d) un entorno en todos los países que sea propicio a la inversión extranjera directa e incentive el ahorro y la inversión nacional;
- e) el desarrollo de empresas e inversiones productivas y la ampliación del acceso a mercados abiertos y dinámicos, en el contexto de un sistema multilateral de comercio internacional sujeto a normas y disciplinas y que sea abierto, equitativo, seguro, no discriminatorio, previsible y transparente y el acceso a tecnologías y conocimientos técnicos adecuados para todos, especialmente para quienes viven en la pobreza y los desfavorecidos, así como para los países menos adelantados;
- f) el fomento de la capacidad en todos los países en desarrollo, en particular en los países africanos y los países menos adelantados, y en los países con economías en transición;
- g) el fortalecimiento y perfeccionamiento de la asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo para fomentar el desarrollo sostenible y facilitar su participación plena y eficaz en la economía mundial.

202. Concretamente en relación con el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y el suministro de vivienda, la comunidad internacional debe: a) velar por que los beneficios del crecimiento económico mundial sirvan para mejorar la calidad de vida de los habitantes de todos los países, tanto en las zonas urbanas como en las rurales; b) movilizar recursos financieros nacionales e internacionales de todas las fuentes para el suministro de viviendas y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; c) ampliar el acceso de todos los niveles de gobierno y del sector privado en los países en desarrollo y en los países con economías en transición a los recursos financieros internacionales, de modo que puedan atraer inversiones en vivienda e infraestructura para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; d) en consonancia con la legislación nacional, tratar de aumentar la capacidad de las autoridades locales, el sector privado y las organizaciones pertinentes para que puedan establecer vínculos con los mercados mundiales de capital y tener acceso a los mercados financieros, de conformidad con las salvaguardias de disciplina y control en esos mercados, así como con las políticas monetarias nacionales, a fin de obtener recursos para financiar los programas de vivienda e infraestructura y mecanismos e instrumentos para facilitar la participación en el riesgo y el mejoramiento del crédito; e) fomentar la adopción de políticas encaminadas a la creación y desarrollo de un sector privado y promover estrategias que permitan realizar inversiones públicas y privadas considerables y



bien orientadas en la construcción y el desarrollo de viviendas, infraestructura, servicios de sanidad, educación y otros servicios básicos, en particular mediante la prestación de asistencia técnica y financiera apropiada; además, alentar a los gobiernos a promover estrategias que garanticen que el sector privado, incluidas las empresas transnacionales, observe las leyes y códigos nacionales, los reglamentos de seguridad social, los acuerdos, instrumentos y convenciones internacionales aplicables, incluidos los relativos al medio ambiente, así como otras leyes pertinentes, y a adoptar políticas y establecer mecanismos con objeto de adjudicar los contratos sin hacer discriminaciones; a contratar mujeres para puestos de dirección, adopción de decisiones y gestión en las mismas condiciones que los hombres y organizar programas de formación a los que hombres y mujeres tengan igual acceso; y a respetar las leyes en materia de trabajo, medio ambiente, derechos de los consumidores, sanidad y seguridad, en particular las que afectan a las mujeres y a los niños; f) alentar la cooperación internacional para remediar los efectos importantes de la migración internacional, en particular por medio de asistencia técnica, conocimientos especializados de gestión e intercambio de información; g) en consulta con los gobiernos, seguir ayudando a las personas desplazadas, incluidos los refugiados, a otras personas que necesitan protección internacional y a las personas internamente desplazadas, a fin de atender a sus necesidades, teniendo presentes las recomendaciones dimanantes de reuniones regionales sobre la migración internacional, las personas internamente desplazadas y los repatriados, y contribuir a encontrar para todos ellos una solución justa y duradera, de conformidad con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas y el derecho internacional, considerando, teniendo debidamente en cuenta el principio de la repatriación voluntaria, que los asentamientos humanos sostenibles para ellos deben establecerse referentemente en sus países de origen; h) facilitar el acceso a los recursos financieros internacionales a fin de que todos los países en desarrollo, en particular los de África y los menos adelantados, puedan aprovechar los mercados financieros internacionales en expansión para promover las inversiones en vivienda, incluidas las viviendas sociales, y en infraestructura de los asentamientos humanos sostenibles; i) facilitar a los países con economías en transición el acceso a los mercados financieros internacionales en expansión a fin de que puedan promover la inversión y respaldar la aplicación de las reformas de vivienda en el marco de la consecución de los objetivos de una vivienda adecuada para todos y del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en esos países.

### 3. Recursos financieros e instrumentos económicos

203. La demanda de vivienda y de servicios de infraestructura en los asentamientos humanos está en constante crecimiento. Debido al rápido aumento del costo de la vivienda, de los servicios y de la infraestructura física, las comunidades y los países, en especial los países en desarrollo, tienen dificultades para movilizar recursos financieros adecuados. Es necesario contar con recursos financieros nuevos y adicionales de fuentes diversas para lograr los objetivos de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización. Hay que potenciar los recursos de que disponen los países en desarrollo -públicos, privados, multilaterales, bilaterales, internos y externos- mediante mecanismos flexibles e instrumentos económicos apropiados en apoyo del suministro de viviendas adecuadas y del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.





204. La aplicación cabal y efectiva del Programa de Hábitat, especialmente en todos los países en desarrollo, en particular los países africanos y los menos adelantados, requerirá la movilización de recursos financieros de diversas fuentes en los planos nacional e internacional y una cooperación más efectiva a fin de promover la asistencia para las actividades en materia de vivienda y asentamientos humanos. Para ello, entre otras cosas, habrá que: a) dar mayor prioridad a los objetivos de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos entre los donantes multilaterales y bilaterales y movilizar el apoyo de éstos en favor de los planes de acción nacionales, subregionales y regionales de los países en desarrollo; b) esforzarse por lograr el objetivo convenido de que los países desarrollados destinen el 0,7% de su producto nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo tan pronto como sea posible, y aumentar, cuando corresponda, el porcentaje de financiación destinado a programas de vivienda adecuada y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, proporcionalmente al alcance y la escala de las actividades requeridas para lograr los objetivos y metas del Programa de Hábitat; c) esforzarse por cumplir cuanto antes, de conformidad con los compromisos contraídos en los acuerdos internacionales, como por ejemplo y, en particular, la Declaración y Programa de Acción de París en favor de los países menos adelantados en el decenio de 1990 (párr. 23), el objetivo del 0,15% del producto nacional bruto de los países desarrollados para la asistencia a los países menos adelantados, y por aumentar, cuando corresponda, el porcentaje de financiación destinado a programas de vivienda adecuada y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, proporcionalmente al alcance y la escala de las actividades requeridas para lograr los objetivos y metas del Programa de Hábitat; d) procurar que los programas de ajuste estructural sean compatibles con las condiciones económicas y sociales, las preocupaciones, los objetivos y las necesidades de cada país, incluido el suministro de viviendas adecuadas para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, proteger de los recortes presupuestarios los programas y gastos sociales básicos, en particular los que benefician a las personas que viven en la pobreza, las mujeres y los grupos vulnerables, y procurar que en los correspondientes programas de inversión se tengan en cuenta las prioridades del desarrollo de los asentamientos humanos, incluidas las prioridades urbanas y rurales; e) instar a las instituciones financieras internacionales a que examinen enfoques innovadores para ayudar a los países de bajos ingresos con un elevado porcentaje de deuda multilateral, con objeto de mitigar la carga de esa deuda; f) invitar a las instituciones multilaterales de desarrollo y a los donantes bilaterales a que presten apoyo a los países, en particular a los países en desarrollo, en sus esfuerzos por aplicar estrategias que permitan a los gobiernos, las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades, el sector privado y el sector cooperativista formar asociaciones para participar en el suministro de viviendas adecuadas y en el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; g) estudiar medios de fortalecer, apoyar y ampliar la cooperación Sur-Sur, en particular mediante la cooperación triangular, y la asociación entre países en desarrollo y países desarrollados; h) fortalecer la solidaridad de la comunidad internacional y sus organizaciones para suministrar vivienda adecuada a todos y promover el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos para las poblaciones sometidas a ocupación extranjera; i) fomentar, de forma compatible con el ordenamiento jurídico de cada país, los programas de descentralización de la ayuda al desarrollo elaborados por las autoridades locales y sus asociaciones, en virtud de los cuales los recursos financieros se transfieren



directamente de una autoridad local donante a su homóloga del país en desarrollo; j) aumentar la eficacia de la asistencia oficial para el desarrollo y de otras corrientes financieras externas mediante una mejor coordinación entre los donantes, y también entre los donantes y las actividades operacionales de las Naciones Unidas, y promoviendo una mayor integración de estas corrientes en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; k) apoyar los programas que promuevan la utilización eficaz y transparente de los recursos públicos y privados, reduzcan el desperdicio de recursos y los gastos sin destinatarios específicos y amplíen el acceso a la vivienda y a los servicios de todas las personas, en particular de las que viven en la pobreza; l) reconocer el efecto negativo de los gastos militares excesivos, del comercio de armamentos, especialmente de las armas excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, y de las inversiones excesivas en la producción y adquisición de armamentos, aun aceptando la legitimidad de las necesidades de la defensa nacional; m) dar preferencia, dentro de lo posible, a la utilización de expertos nacionales competentes de los países en desarrollo o, cuando sea necesario, de expertos competentes de la subregión o región o de otros países en desarrollo en la formulación, preparación y ejecución de proyectos y programas, y a la creación de capacidad local cuando ésta no exista; n) elevar al máximo la eficiencia de los proyectos y programas reduciendo al mínimo sus gastos generales; o) integrar medidas prácticas para reducir la vulnerabilidad a los desastres, en los programas y proyectos de desarrollo, en particular de construcción de edificios, infraestructura y redes de comunicaciones accesibles a las personas con discapacidad, incluidos los que se financien con recursos de la comunidad internacional, y asegurarse de que esas medidas formen parte integrante de los estudios de viabilidad y de determinación de proyectos; p) idear y desarrollar medidas apropiadas para aplicar políticas económicas que promuevan y movilicen el ahorro interno y permitan atraer recursos externos para inversiones productivas, y buscar fuentes innovadoras de financiación, tanto públicas como privadas, con destino a los programas de vivienda adecuada y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, y velar al propio tiempo por una utilización eficaz de esos recursos; q) fortalecer la asistencia técnica y financiera para los programas de desarrollo comunitario y de autoayuda y reforzar la cooperación entre los gobiernos a todos los niveles, las organizaciones comunitarias, las cooperativas, las entidades bancarias institucionales y no institucionales, las empresas privadas y las instituciones internacionales, con miras a movilizar el ahorro interno, fomentar el establecimiento de redes financieras locales, promover la inversión y reinversión de las empresas en actividades que tengan en cuenta los factores sociales de las comunidades y acrecentar la corriente de información sobre crédito y mercados de que disponen las personas de bajos ingresos, las mujeres y los grupos vulnerables y desfavorecidos respecto de la vivienda y el desarrollo de los asentamientos humanos; r) facilitar el acceso a la financiación mundial de los gobiernos y autoridades locales que inicien o estén ejecutando programas de asociación entre el sector público y el sector privado; s) establecer y promover vinculaciones entre los mecanismos de crédito no institucionales y las fuentes mundiales de recursos y ampliar el acceso de la mayoría de la población a la financiación de la vivienda, mediante procesos basados en la participación de las comunidades, las organizaciones no gubernamentales, las cooperativas de crédito, las instituciones financieras mundiales y otros agentes importantes; t) encauzar las corrientes internacionales de financiación pública y privada hacia el suministro de viviendas y el desarrollo de los asentamientos mediante instrumentos económicos apropiados; u) examinar los medios de facilitar la inversión



extranjera del sector privado en proyectos de asentamientos humanos sostenibles, incluidas las empresas mixtas o las asociaciones entre el sector público y el privado, en particular en las esferas de la infraestructura y el transporte; v) establecer mecanismos eficaces y equitativos de fijación de precios para viviendas adecuadas y asentamientos humanos sostenibles, infraestructura y servicios, y ayudar con este fin a los países, en particular a los países en desarrollo, de modo que se generen corrientes más amplias de recursos privados, nacionales y mundiales, y proporcionar también subvenciones transparentes y con fines específicos a las personas que viven en la pobreza; w) estudiar medidas apropiadas para la conversión de deuda en capital social en favor del desarrollo de la vivienda y la infraestructura en los asentamientos humanos; x) crear fuentes innovadoras de financiación, tanto públicas como privadas, para el desarrollo de los asentamientos humanos y establecer un entorno propicio para que la sociedad civil pueda movilizar recursos, incluidas las contribuciones de los beneficiarios y las aportaciones voluntarias de los particulares; y) promover la asistencia a las actividades de desarrollo de la vivienda y los asentamientos humanos en favor de las personas que viven en la pobreza, en particular de las mujeres, y los grupos vulnerables, como los refugiados, las personas internamente desplazadas, las personas con discapacidad, los niños de la calle, los migrantes y las personas sin hogar, mediante subvenciones destinadas específicamente a esos beneficiarios; z) reconocer la necesidad de vivienda adecuada para todos y del desarrollo de los asentamientos humanos para resolver los problemas especiales de algunos países que sufren los efectos de desastres naturales y causados por el hombre y necesitan urgentemente reconstruir sus economías y asentamientos humanos; aa) dar gran prioridad a la difícil situación y las necesidades de los países africanos y los países menos adelantados en la aplicación de los objetivos de suministro de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; bb) aplicar los compromisos de la comunidad internacional a las necesidades y los factores de vulnerabilidad de los asentamientos humanos en los pequeños Estados insulares en desarrollo, en particular proporcionando medios efectivos, como recursos suficientes, previsibles, nuevos y adicionales, para los programas de asentamientos humanos, de conformidad con la Declaración de Barbados y sobre la base de las disposiciones pertinentes del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo; cc) dar apoyo y asistencia internacionales a los países en desarrollo sin litoral y apoyar a esos países y a los países en desarrollo vecinos de tránsito en sus esfuerzos por hacer realidad los resultados de Hábitat II, teniendo en cuenta, según proceda, los desafíos y problemas propios de esos países; dd) acordar un compromiso mutuo entre los países desarrollados y en desarrollo interesa dos para destinar, en promedio, el 20% de la asistencia oficial para el desarrollo y el 20% de los presupuestos nacionales a los programas sociales básicos.

4. Transferencia de tecnología e intercambio de información 205. La utilización y transferencia de tecnologías ecológicamente racionales que tienen profundos efectos en las modalidades de producción y consumo son indispensables para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Las tecnologías avanzadas y apropiadas y los sistemas de conocimientos en que se basa su aplicación brindan nuevas oportunidades para emplear de manera más eficiente los recursos humanos financieros y materiales, instituir prácticas industriales más sostenibles y crear nuevas fuentes de empleo. Las organizaciones internacionales deben desempeñar una función importante en la divulgación y promoción del



acceso a información sobre las tecnologías que puedan transferirse. Queda entendido que en la transferencia de tecnología se tendrá en cuenta la necesidad de proteger los derechos de propiedad intelectual.

#### 206. La comunidad internacional debe promover y facilitar la transferencia de tecnología

y de conocimientos especializados para apoyar la ejecución de los planes de acción nacionales en favor de una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, entre otras cosas: a) alentando el establecimiento y fortalecimiento, según proceda, de redes mundiales entre todas las partes interesadas, a fin de facilitar el intercambio de información sobre tecnologías ecológicamente racionales, en particular las relacionadas con la vivienda y los asentamientos humanos; b) velando por que el proceso de transferencia de tecnología evite la transferencia de tecnologías perjudiciales para el medio ambiente y por que la transferencia de tecnologías favorables al medio ambiente y de los correspondientes conocimientos tecnológicos, en particular a los países en desarrollo, se haga en condiciones favorables, de forma convenida mutuamente, teniendo en cuenta la necesidad de proteger los derechos de propiedad intelectual; c) facilitando, desarrollando o intensificando la cooperación técnica con todas las regiones y entre todas las regiones, incluida la cooperación Sur-Sur, a fin de intercambiar experiencias, en particular respecto de las mejores prácticas, propiciar el desarrollo de la capacidad técnica y tecnológica y aumentar la eficiencia de las políticas y la gestión en materia de vivienda y asentamientos humanos, con el respaldo coordinado y complementario de mecanismos multilaterales y bilaterales; d) alentando y apoyando el uso de tecnologías de construcción apropiadas y la producción de materiales de construcción locales, así como apoyando el establecimiento de redes subregionales, regionales e internacionales de instituciones dedicadas a la investigación, la producción, la divulgación y la comercialización de materiales de construcción de producción local; e) haciendo especial hincapié en la financiación y el fomento de las investigaciones aplicadas, así como en su divulgación, y de la innovación en todos los aspectos que puedan contribuir a aumentar la capacidad de los países en desarrollo, particularmente de los países de África y de los países menos adelantados, para proporcionar vivienda, servicios urbanos, infraestructura y lugares de esparcimiento a sus comunidades; f) promoviendo la identificación y divulgación de tecnologías nuevas y prometedoras relacionadas con los asentamientos humanos que generen empleo, especialmente las que puedan reducir el costo de la infraestructura, hacer más asequibles los servicios básicos y reducir al mínimo los efectos ecológicos perjudiciales, y determinando también las funciones concretas que podrían desempeñar las organizaciones existentes de las Naciones Unidas a fin de promover estos objetivos.

#### 5. Cooperación técnica

207. Para poder hacer frente a los retos que plantea un mundo en acelerado proceso de urbanización es necesario garantizar que las redes internacionales y regionales faciliten más eficazmente el intercambio y la transferencia de conocimientos y experiencias sobre los marcos institucionales, jurídicos y reglamentarios y divulgar las mejores prácticas en lo que respecta a los asentamientos humanos sostenibles en las zonas urbanas y rurales, incluidas, entre otras, las que se reflejan en los resultados de la Conferencia Internacional sobre Mejores Prácticas para la mejora del entorno de vida, celebrada en Dubai en



noviembre de 1995. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), con arreglo a su mandato, debe actuar de catalizador de la movilización de cooperación técnica. Se podrían explorar las posibilidades de mejorar la divulgación y el intercambio de ideas sobre cooperación técnica en los planos nacional e internacional.

208. En particular, la comunidad internacional debe: a) teniendo en cuenta las redes existentes, estudiar el establecimiento de redes mundiales de información eficientes, accesibles y de costo razonable sobre asentamientos humanos, en forma de conferencias "electrónicas" permanentes que deben incluir información actualizada sobre el Programa de Hábitat y sobre las mejores prácticas, así como informes sobre la ejecución de los planes de acción nacionales; b) mediante redes mundiales de información sobre asentamientos humanos, ayudar a las administraciones públicas a todos los niveles, a los principales grupos de agentes y a los organismos internacionales de desarrollo a evaluar la información, desglosada por sexo, sobre las consecuencias sociales y ambientales de las políticas, las estrategias, los programas y los proyectos de desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y de suministro de vivienda;

c) con miras a apoyar y facilitar los esfuerzos nacionales y locales en la esfera de la gestión de los asentamientos humanos, elaborar y reforzar programas de fomento de la capacidad y fomentar el intercambio de experiencias y políticas en materia de urbanización y desarrollo regional integrado, en el marco de las estrategias de desarrollo nacionales;

d) fomentar la capacidad de las autoridades nacionales y locales para determinar y analizar los problemas críticos en materia de asentamientos humanos, elaborar y aplicar eficazmente políticas y programas encaminados a resolverlos y gestionar de manera eficiente el proceso de desarrollo de los asentamientos humanos a nivel local, en particular por conducto del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), con arreglo a su mandato;

e) seguir apoyando los programas de cooperación técnica encaminados a prevenir y mitigar los efectos de los desastres naturales y de los desastres causados por el hombre, así como las actividades de reconstrucción en los países afectados;

f) facilitar el suministro de asistencia técnica, jurídica e institucional a los gobiernos a todos los niveles pertinentes, cuando lo soliciten, en estrecha cooperación con las actividades de fomento de la capacidad que lleven a cabo las organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas, en particular por intermedio del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), conforme a su mandato y dentro de los límites de los recursos existentes.

## 6. Cooperación institucional

209. La tarea de lograr los objetivos de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, frente a la creciente interacción económica mundial, requiere la cooperación internacional de las instituciones públicas y privadas que realizan actividades de desarrollo de los asentamientos humanos, de modo que se puedan





mancomunar recursos, información y capacidad para resolver de manera más eficaz los problemas de los asentamientos humanos.

210. El Programa de Hábitat incorpora nuevos elementos al temario de medidas nacionales y cooperación internacional y promueve una percepción común de las prioridades en materia de asentamientos humanos. El Programa de Hábitat debe aplicarse en un marco coordinado que asegure que se dé amplio seguimiento a todas las conferencias de las Naciones Unidas y que los programas de acción convenidos sean cabalmente aplicados, supervisados y examinados, junto con los resultados de otras conferencias recientes de las Naciones Unidas que guardan relación con los asentamientos humanos.

211. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, los bancos y fondos de desarrollo regionales y subregionales y los organismos bilaterales de asistencia, cuando corresponda y de conformidad con el marco jurídico de cada país, deben:

- a) establecer o fortalecer mecanismos de cooperación a fin de integrar los compromisos y las medidas relacionados con el objetivo de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en sus políticas, programas y operaciones, en particular los compromisos y medidas que figuran en el Programa de Hábitat, aprovechando los resultados de otras conferencias recientes de las Naciones Unidas que guardan relación con los asentamientos humanos;
- b) establecer o fortalecer los vínculos con las asociaciones internacionales de autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria y con todas las demás partes interesadas, a fin de hacer realidad las metas de la Conferencia;
- c) realizar actividades encaminadas a fortalecer la capacidad de las autoridades locales;
- d) intensificar su cooperación con las asociaciones y redes de autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de voluntarios, las asociaciones comunitarias y los sectores privado y cooperativista en materia de vivienda adecuada y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos;
- e) apoyar las asociaciones entre el sector público y el privado en el suministro de viviendas y servicios y otras actividades de desarrollo para que haya vivienda adecuada y asentamientos humanos sostenibles;
- f) alentar las asociaciones de los sectores público y privado en lo que se refiere a inversiones comunitarias social y ambientalmente responsables y a la reinversión en programas de vivienda y asentamientos humanos sostenibles, y hacer públicos y accesibles los datos y las mejores prácticas desarrolladas de este modo;
- g) alentar la participación de todas las partes interesadas en el plano local para formular las medidas, los programas y las acciones locales necesarios para aplicar y supervisar el Programa de Hábitat y los planes de acción nacionales, por medio, entre otros mecanismos, de los procesos del "Programa 21 Local", conforme a lo dispuesto por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.





## **F. Aplicación y seguimiento del Programa de Hábitat**

### **1. Introducción**

212. El efecto a largo plazo de los compromisos asumidos por los gobiernos y la comunidad internacional, junto con las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales en Hábitat II dependerá de la aplicación de las medidas acordadas a nivel local, nacional, regional e internacional. Será preciso desarrollar o reforzar, según corresponda, planes nacionales de acción u otros programas y medidas nacionales pertinentes para alcanzar los objetivos de la vivienda adecuada para todos y del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y su aplicación habrá de ser supervisada y evaluada por los gobiernos en estrecha cooperación con sus asociados en el desarrollo sostenible a nivel nacional. Análogamente, será preciso evaluar los progresos realizados en la aplicación del Programa de Hábitat con miras a alentar y capacitar a todas las partes interesadas con el fin de mejorar su actuación y reforzar la cooperación internacional.

### **2. Aplicación a nivel nacional**

213. Incumbe a los gobiernos la responsabilidad primordial de aplicar el Programa de Hábitat. Como entidades encargadas de facilitar la aplicación, los gobiernos deben crear y reforzar en cada país asociaciones eficaces con las mujeres, los jóvenes, los ancianos y las personas con discapacidad, los grupos vulnerables y desfavorecidos y los indígenas y con las comunidades, las autoridades locales, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. Deben establecerse o mejorarse, según corresponda, mecanismos nacionales para coordinar las medidas a todos los niveles pertinentes de la administración que tengan efectos en los asentamientos humanos y para evaluar esos efectos antes de adoptar las medidas. Debe apoyarse a las autoridades locales en sus esfuerzos por aplicar el Programa de Hábitat si es necesario adoptar medidas en el plano local. Deben desarrollarse y utilizarse todos los mecanismos adecuados de participación, en particular las iniciativas del Programa 21 Local. Los gobiernos tal vez deseen coordinar la ejecución de sus planes nacionales de acción mejorando la cooperación y la asociación con las organizaciones subregionales, regionales e internacionales, entre otras, el sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, que tienen una función muy importante que desempeñar en diversos países.

### **3. Aplicación a nivel internacional**

214. En el marco de la cooperación y la asociación a nivel internacional, en la aplicación eficaz de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) debe tenerse en cuenta la integración de los objetivos de una vivienda adecuada y del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos con otras consideraciones más amplias de carácter ecológico, social y económico. Los principales agentes intergubernamentales a nivel mundial de la aplicación y el seguimiento del Programa de Hábitat continuarán siendo todos los Estados, la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social, y, en particular, la Comisión de Asentamientos Humanos, de conformidad con su mandato y su función, contenidos en la resolución 32/162 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1977, y en todas las



demás resoluciones pertinentes de la Asamblea. También tienen una importante función que desempeñar en la aplicación del Programa de Hábitat otros órganos y organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y todos los órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben tener en cuenta el Programa de Hábitat con miras a aplicarlo en sus respectivas esferas de competencia.

215. Todos los Estados deben realizar esfuerzos concertados por lograr la aplicación del Programa de Hábitat mediante la cooperación bilateral, subregional, regional e internacional, así como a través del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods. Los Estados también pueden organizar reuniones bilaterales, subregionales y regionales y tomar otras iniciativas apropiadas para contribuir al examen y la evaluación de los progresos realizados en la aplicación del Programa de Hábitat.

216. Con respecto al examen de la cuestión de una vivienda adecuada para todos y del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos a nivel intergubernamental, debe prestarse especial atención a la función de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social.

217. La Asamblea General, como órgano intergubernamental supremo, es el principal órgano de adopción y evaluación de políticas en las cuestiones relativas al seguimiento de Hábitat II. En su quincuagésimo primer período de sesiones, la Asamblea debería incluir en su programa el seguimiento de la Conferencia incluyendo en él un tema titulado "Aplicación de los resultados de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)". En el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General que se celebrará en 1997 con el fin de realizar una revisión y evaluación general del Programa 21, debería prestarse la debida atención a la cuestión de los asentamientos humanos en el contexto del desarrollo sostenible. En su quincuagésimo segundo período de sesiones, la Asamblea debería examinar la eficacia de las medidas tomadas para aplicar los resultados de la Conferencia.

218. La Asamblea General debería considerar la posibilidad de celebrar un período extraordinario de sesiones en el año 2001 con el fin de realizar una revisión y evaluación general de la aplicación de los resultados de Hábitat II, y debería también examinar otras medidas e iniciativas al respecto.

219. El Consejo Económico y Social, de conformidad con el papel que le corresponde en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y de las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, supervisaría la coordinación general de la aplicación del Programa de Hábitat en todo el sistema y formularía recomendaciones al respecto. Debería invitarse al Consejo Económico y Social a que en su período de sesiones sustantivo de 1997 revisara el seguimiento del Programa de Hábitat.

220. El Consejo Económico y Social podría convocar sesiones de representantes de alto nivel para fomentar el diálogo internacional sobre cuestiones de importancia crítica relativas a la vivienda adecuada para todos y al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos,



así como sobre políticas para abordar esos temas mediante la cooperación internacional. A este respecto, podría considerar la conveniencia de dedicar una serie de sesiones de alto nivel antes del año 2001 a los asentamientos humanos y a la aplicación del Programa de Hábitat, con la participación activa, entre otros, de los organismos especializados, entre ellos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

221. La Asamblea General y el Consejo Económico y Social, cuando procediera, deberían promover la cooperación subregional y regional en la aplicación del Programa de Hábitat. A este respecto, las comisiones regionales, en el marco de sus mandatos y en cooperación con las organizaciones intergubernamentales y los bancos regionales, deberían considerar la posibilidad de convocar reuniones de alto nivel para examinar los progresos realizados en la aplicación de los resultados de Hábitat II, intercambiar opiniones sobre sus experiencias respectivas, especialmente en lo que respecta a las mejores prácticas, y adoptar las medidas oportunas. En esas reuniones podrían participar, de ser oportuno, las principales instituciones técnicas y financieras. Las comisiones regionales deberían informar al Consejo de los resultados de esas reuniones.

222. La Comisión de Asentamientos Humanos, bajo la dirección del Consejo Económico y Social, debe tener, entre otros, los objetivos, funciones y responsabilidades siguientes, en particular en vista de su función de promover, examinar, vigilar y evaluar los progresos realizados en la aplicación de los objetivos de la vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en todos los países, de conformidad con el Programa de Hábitat:

a) fomentar políticas integradas y coherentes a todos los niveles, encaminadas a alcanzar los objetivos de una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en todos los países, teniendo debidamente en cuenta la capacidad máxima de carga del medio ambiente, de conformidad con el Programa de Hábitat;

b) hacer un seguimiento de los progresos realizados en la aplicación del Programa de Hábitat, entre otras cosas, analizando las aportaciones pertinentes de los gobiernos, las autoridades locales y sus asociaciones, las organizaciones no gubernamentales competentes y el sector privado;

c) prestar asistencia a los países, en particular a los países en desarrollo, las subregiones y regiones en lo que respecta a intensificar y mejorar sus propios esfuerzos por resolver los problemas de la vivienda y los asentamientos humanos, en particular promoviendo la formación profesional;

d) fomentar, en apoyo de los planes y actividades nacionales de seguimiento, la cooperación internacional con el fin de aumentar la disponibilidad de recursos de todos los países en desarrollo, especialmente los de África y los países menos adelantados, y promover la contribución efectiva del sector privado y de las autoridades locales y sus asociaciones;

e) presentar recomendaciones adecuadas a la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico y Social, sobre la base de un análisis y síntesis de la información recibida, e informar a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible;



- f) facilitar la cooperación y las asociaciones entre todos los países y regiones para alcanzar los objetivos de la vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos;
- g) seguir formulando y promoviendo objetivos, prioridades y directrices normativas en lo que respecta a los programas de trabajo existentes y previstos del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) en las esferas de la vivienda adecuada y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, de conformidad con el Programa de Hábitat;
- h) seguir el avance de las actividades del sistema de las Naciones Unidas, cooperar con otras organizaciones internacionales en lo que respecta a la vivienda adecuada y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y proponer, según corresponda, medios para alcanzar de la mejor manera posible los objetivos y fines normativos generales en esos sectores en el sistema de las Naciones Unidas;
- i) promover la vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en armonía con las recomendaciones hechas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, especialmente el capítulo 7 del Programa 21, teniendo en cuenta, de proceder, los resultados pertinentes de otras grandes conferencias y reuniones en la cumbre de las Naciones Unidas;
- j) fomentar la plena y efectiva aplicación del Programa de Hábitat a nivel nacional e internacional;
- k) estudiar, en el contexto del Programa de Hábitat, nuevas cuestiones y problemas con miras a idear soluciones para lograr los objetivos de vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, incluidas las de carácter regional o internacional;
- l) continuar dando orientaciones normativas generales y supervisando las operaciones del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), incluida la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos;
- m) examinar y aprobar periódicamente la utilización de los fondos a su disposición para llevar a cabo actividades de desarrollo de la vivienda y los asentamientos humanos a todos los niveles;
- n) vigilar y evaluar los progresos realizados y los obstáculos con que se ha tropezado para alcanzar los objetivos del Programa de Hábitat y recomendar medidas oportunas y otras medidas alternativas que se consideren necesarias para reforzar el carácter dinámico del Programa de Hábitat.

223. Teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la Asamblea General en su quincuagésimo primer período de sesiones, la Comisión de Asentamientos Humanos, en su próximo período de sesiones, debería examinar su programa de trabajo a fin de asegurar el seguimiento efectivo y la aplicación de los resultados de la Conferencia, en forma compatible con las funciones y contribuciones de otros órganos pertinentes del sistema de



las Naciones Unidas, y hacer recomendaciones al respecto al Consejo Económico y Social, en el marco de su examen de las actividades de sus órganos subsidiarios. La Comisión también debería examinar sus métodos de trabajo a fin de lograr que participen en su labor los representantes de autoridades locales y entidades pertinentes de la sociedad civil, en particular el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, en la esfera de la vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, teniendo en cuenta su reglamento.

224. Se invita a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social a que, de conformidad con sus respectivos mandatos, examinen y refuercen el mandato de la Comisión de Asentamientos Humanos, teniendo en cuenta el Programa de Hábitat, así como la necesidad de coordinación con otras comisiones interesadas y las actividades complementarias de la Conferencia, y de que se aplique un criterio a nivel de todo el sistema para su puesta en práctica.

225. La Comisión de Asentamientos Humanos, como Comisión Permanente que presta asistencia al Consejo Económico y Social, debe desempeñar una función central en la vigilancia en el sistema de las Naciones Unidas, de la aplicación del Programa de Hábitat, y debe asesorar al Consejo al respecto. Es preciso que la Comisión tenga un mandato claro y recursos humanos y financieros suficientes, mediante la redistribución de recursos en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas que le permitan desempeñar ese mandato.

226. La Comisión de Asentamientos Humanos debe prestar asistencia al Consejo Económico y Social al coordinar con las organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas la presentación de informes sobre la aplicación del Programa de Hábitat. La Comisión debe aprovechar las aportaciones de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de otras fuentes, según proceda.

227. Al formular su programa de trabajo, la Comisión de Asentamientos Humanos, debe examinar el Programa de Hábitat y analizar la posibilidad de incluir en su programa de trabajo las actividades complementarias de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). En este contexto, la Comisión de Asentamientos Humanos podría examinar la manera de seguir desarrollando su función catalítica en la promoción de la vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

228. En el marco de su mandato y considerando la necesidad de centrarse en objetivos bien definidos y en cuestiones estratégicas, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) deberá cumplir, entre otras, las funciones siguientes:

- a) supervisar, con miras a asegurar la armonización entre las secretarías, los programas de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos planeados y ejecutados por el sistema de las Naciones Unidas;
- b) prestar asistencia a la Comisión de Asentamientos Humanos en la formulación de recomendaciones para coordinar las actividades relacionadas con la vivienda adecuada



para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en el sistema de las Naciones Unidas, a fin de mantenerlas bajo examen y evaluar su eficacia;

c) promover, facilitar y ejecutar programas y proyectos adecuados de vivienda y desarrollo de los asentamientos humanos;

d) facilitar un intercambio mundial de información acerca de los objetivos de la vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, en particular, mediante un intercambio de información sobre las mejores prácticas y fomentando la realización de investigaciones sobre enfoques y métodos sostenibles en lo relativo a los materiales de construcción y la tecnología de la construcción;

e) abordar las cuestiones interregionales relacionadas con los objetivos de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en plena cooperación con las comisiones regionales, así como con las principales instituciones técnicas y financieras y otros asociados pertinentes a nivel regional;

f) complementar los conocimientos regionales para la formulación y aplicación, previa solicitud, de programas y proyectos de vivienda adecuada para todos y desarrollo de los asentamientos humanos, prestando la debida atención a las instituciones regionales de cooperación;

g) fomentar y consolidar la colaboración, conforme al ordenamiento jurídico de cada país, con todas las partes interesadas, incluidas las autoridades locales y el sector privado y las organizaciones no gubernamentales en la aplicación del Programa de Hábitat;

h) mantener y actualizar una guía mundial de consultores y asesores para complementar el número de expertos disponibles en el sistema de las Naciones Unidas y, cuando sea necesario, prestar asistencia en la contratación de expertos a nivel mundial, incluidos expertos de países en desarrollo y de países con economías en transición;

i) efectuar actividades de información pública sobre vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, en cooperación con el Departamento de Información Pública de la Secretaría de las Naciones Unidas;

j) fomentar la utilización de tecnología audiovisual e informática en relación con los objetivos de vivienda adecuada y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos;

k) desempeñar las responsabilidades y funciones adicionales que le asigne la Asamblea General y el Consejo Económico y Social;

l) continuar ejecutando la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, teniendo en cuenta el Programa de Hábitat;

m) analizar y vigilar las tendencias más importantes de la urbanización y los efectos de las políticas en los asentamientos urbanos y rurales, observar los progresos en la ejecución del Programa de Hábitat y continuar su programa de publicaciones con inclusión entre otras publicaciones del Informe mundial sobre los asentamientos humanos;





n) prestar asistencia en la preparación de orientaciones para la vigilancia y evaluación nacional y local de la aplicación del Programa de Hábitat mediante la utilización de programas de indicadores de la vivienda y los asentamientos humanos;

o) promover la gestión y el desarrollo de base comunitaria de los asentamientos humanos con el objetivo especial de conseguir una administración transparente, representativa y responsable mediante el desarrollo institucional, la creación de capacidades y las asociaciones.

229. La principal función del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) situado en Nairobi (Kenya) es prestar servicios sustantivos a la Comisión de Asentamientos Humanos y otros órganos intergubernamentales en lo tocante a la vivienda adecuada para todos y al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Se le debe nombrar centro de coordinación de la aplicación del Programa de Hábitat. A la luz del examen del mandato de la Comisión de Asentamientos Humanos, solicitado en el párrafo 224 supra, también deberán evaluarse las funciones del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) con miras a revitalizarlo. Se pide al Secretario General que asegure un funcionamiento más eficaz del Centro, entre otras cosas proporcionándole suficientes recursos humanos y financieros con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

230. En el marco de sus mandatos, otros órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social, como la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, la Comisión de Desarrollo Social, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de Población y Desarrollo, deben tener debidamente en cuenta las cuestiones relativas a los asentamientos humanos, según se indica en el Programa de Hábitat.

231. Se invita al Secretario General a que vele por una coordinación eficaz de la aplicación del Programa de Hábitat y un examen adecuado de las necesidades en materia de asentamientos humanos en todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas. El Comité Administrativo de Coordinación debe examinar sus procedimientos a nivel interinstitucional y asegurar la coordinación en todo el sistema y la participación de sus diversas entidades en la aplicación del Programa de Hábitat. Estas entidades deben examinar sus programas con el fin de determinar la mejor manera de contribuir a la aplicación coordinada del Programa de Hábitat. Se pide al Secretario General que incluya la aplicación del Programa de Hábitat en los mandatos de los grupos de tareas interinstitucionales existentes del Comité Administrativo de Coordinación a fin de facilitar una aplicación integrada y coordinada del Programa de Hábitat.

232. Se invita al Secretario General a que continúe asegurando el funcionamiento eficaz del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) para que pueda desempeñar cabalmente su mandato.

233. Debe insistirse en el importante papel del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la supervisión de los aspectos del Programa de Hábitat relacionados con el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por los Estados Partes.



234. Con el fin de reforzar su apoyo a las medidas adoptadas a nivel nacional y para mejor contribuir a un seguimiento integrado y coordinado por las Naciones Unidas, debe instarse a los organismos especializados y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que consideren y determinen qué medidas concretas adoptarán para atender a las prioridades indicadas en el Programa de Hábitat.

235. Con el fin de mejorar la eficiencia y la eficacia de las organizaciones de las Naciones Unidas en lo que respecta al apoyo a los esfuerzos por facilitar vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos a nivel nacional, y de aumentar la capacidad de esas organizaciones para alcanzar los objetivos de Hábitat II, es necesario renovar, reformar y revitalizar las diversas partes del sistema de las Naciones Unidas, en particular sus actividades operacionales. Todos los organismos especializados y las organizaciones conexas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas deben reforzar y ajustar sus actividades, programas y estrategias de mediano plazo, conforme a su mandato y según corresponda, para tener en cuenta el seguimiento de Hábitat II, en especial sobre el terreno. Los órganos directivos pertinentes deben examinar sus políticas, programas, presupuestos y actividades a este respecto.

236. Las instituciones financieras internacionales deben contribuir a movilizar recursos para la aplicación del Programa de Hábitat. Con este fin, se invita a las instituciones pertinentes a que adopten las medidas siguientes:

a) debe invitarse al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional, a los bancos y fondos regionales y subregionales de desarrollo y a todas las demás organizaciones financieras internacionales a que integren en mayor medida los objetivos de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en sus políticas, programas y operaciones, por ejemplo otorgando mayor prioridad a esos objetivos, cuando sea posible, en sus programas de crédito;

b) debe invitarse a las instituciones de Bretton Woods y a otras organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas a que trabajen conjuntamente con los países interesados, especialmente los países en desarrollo, para mejorar el diálogo sobre políticas y promover nuevas iniciativas destinadas a asegurar que los programas de ajuste estructural fomenten una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, prestando atención especial a las personas que viven en la pobreza y otros grupos vulnerables;

c) debe invitarse al sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods y otros organismos especializados, a que amplíen y mejoren su cooperación en relación con los objetivos de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos con el fin de asegurar que los esfuerzos sean complementarios y a que, en lo posible, mancomunen recursos impulsando iniciativas conjuntas tendientes a proporcionar vivienda adecuada para todos y a promover el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, de conformidad con los objetivos de Hábitat II.

4. Participación de las autoridades locales y de la sociedad civil, con inclusión del sector privado



237. La aplicación eficaz del Programa de Hábitat exige fortalecer las autoridades locales, las organizaciones comunitarias y las organizaciones no gubernamentales en las esferas de la educación, la salud, la erradicación de la pobreza, los derechos humanos, la integración social, la infraestructura y el mejoramiento de la calidad de la vida, y el socorro y la rehabilitación, para que puedan participar de modo constructivo en la adopción y aplicación de políticas. Para ello será necesario:

- a) establecer marcos legislativos y de reglamentación, disposiciones institucionales y mecanismos de consulta para que las organizaciones puedan participar en el diseño, aplicación y evaluación de las estrategias y programas de asentamientos humanos;
- b) respaldar los programas de fomento de la capacidad de las organizaciones que trabajan en esferas esenciales como la planificación participadora, el diseño, la aplicación y evaluación de programas, el análisis económico y financiero, la gestión del crédito, la investigación, la información y las medidas de defensa de intereses;
- c) suministrar recursos consistentes en medidas como programas de subvenciones y apoyo técnico y administrativo de otra índole para las iniciativas asumidas y gestionadas en el plano de las comunidades;
- d) fortalecer las redes de cooperación y el intercambio de conocimientos y experiencias entre estas organizaciones.

238. La contribución al desarrollo de las autoridades locales y de la sociedad civil, con inclusión del sector privado, puede mejorarse de la siguiente manera:

- a) elaborando procedimientos de planificación y adopción de políticas para facilitar la asociación y la cooperación entre los gobiernos y la sociedad civil en el desarrollo de los asentamientos humanos;
- b) alentando a las empresas comerciales a que realicen inversiones y persigan otras políticas, en particular actividades no comerciales que contribuyan al desarrollo de los asentamientos, especialmente en relación con las oportunidades de creación de empleo, servicios básicos, acceso a los recursos productivos y construcción de infraestructuras;
- c) facilitando y alentando la participación de los sindicatos en la creación de oportunidades de empleo en condiciones justas, la prestación de servicios de capacitación, atención de la salud y otros servicios básicos y el desarrollo de un entorno económico que facilite el logro de una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos;
- d) apoyando a instituciones académicas y de investigación, especialmente en los países en desarrollo, para que contribuyan a los programas de desarrollo de los asentamientos humanos, y facilitando mecanismos para una vigilancia independiente, imparcial y objetiva de los progresos de los asentamientos humanos, especialmente reuniendo, analizando y difundiendo información e ideas sobre la vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos;



e) alentando a las instituciones educativas, los medios de comunicación y otras fuentes de información y opinión públicas para que presten especial atención a los problemas de desarrollo de los asentamientos humanos y faciliten un debate amplio y bien informado sobre políticas en toda la comunidad.

#### 5. Evaluación de resultados, indicadores y mejores prácticas

239. Es esencial evaluar los efectos que las políticas, estrategias y las medidas adoptadas tienen en los objetivos de proporcionar vivienda adecuada y conseguir el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Los resultados de estas evaluaciones serán examinados por los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, entre ellos la Comisión de Asentamientos Humanos. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), junto con otras organizaciones pertinentes, se encargará de establecer un proceso adecuado para el análisis y la observación de las principales tendencias de la urbanización y los efectos de las políticas urbanas. En particular, debe reunirse información desglosada por edad y por sexo sobre los efectos que la urbanización tiene en los grupos vulnerables y desfavorecidos, incluidos los niños, teniendo en cuenta otros trabajos pertinentes en esta esfera.

240. Todos los participantes en el Programa de Hábitat, incluidos las autoridades locales, el sector privado y las comunidades, deben vigilar y evaluar periódicamente su propia actuación en lo que respecta a la aplicación del Programa de Hábitat mediante indicadores comparables de asentamientos humanos y vivienda y las mejores prácticas documentadas. La responsabilidad del Centro comprenderá la prestación de asistencia para preparar directrices de supervisión nacional y local y evaluación de la aplicación del Programa de Hábitat mediante la aplicación de programas indicadores de la vivienda y los asentamientos humanos. Se fortalecerán las capacidades de reunión y análisis de datos de todos los participantes y se les prestará asistencia, si procede, a todos los niveles, especialmente a nivel local.

241. Como parte de su determinación de fortalecer su actual capacidad de reunión y análisis de datos sobre vivienda y asentamientos los gobiernos a todos los niveles, incluidas las autoridades locales, deben continuar seleccionando y divulgando las mejores prácticas, desarrollando y aplicando indicadores de vivienda y de desarrollo de los asentamientos humanos, incluidos los que reflejan los derechos y el bienestar de los niños. Los indicadores esenciales, junto con indicadores orientados hacia las políticas a nivel nacional y subnacional propios de las distintas regiones, y demás información pertinente, serán utilizados, según corresponda, por los gobiernos para evaluar la aplicación nacional del Programa de Hábitat. Los indicadores deben abarcar esferas esenciales del Programa de Hábitat como la vivienda, la salud, el transporte, la energía, el abastecimiento de agua, el saneamiento, el empleo y otros aspectos de la sostenibilidad urbana, la potenciación, la participación y la responsabilidad local, y en lo posible deben tener en cuenta las diferencias entre los sexos. Esta información, que debe estar disponible y accesible para todos, se suministrará a las Naciones Unidas, teniendo en cuenta los diferentes procedimientos de presentación de informes en las esferas económica, social y ambiental y la necesidad de que los procedimientos de presentación de informes reflejen la diversidad de características y prioridades regionales, nacionales, subnacionales y, en especial, locales.



## **POLITICA AMBIENTAL NACIONAL**

### **Ley 25.675**

Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Principios de la política ambiental. Presupuesto mínimo. Competencia judicial. Instrumentos de política y gestión. Ordenamiento ambiental. Evaluación de impacto ambiental. Educación e información. Participación ciudadana. Seguro ambiental y fondo de restauración. Sistema Federal Ambiental. Ratificación de acuerdos federales. Autogestión. Daño ambiental. Fondo de Compensación Ambiental.

Sancionada: Noviembre 6 de 2002

Promulgada parcialmente: Noviembre 27 de 2002

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

### **LEY GENERAL DEL AMBIENTE**

Bien jurídicamente protegido

**ARTICULO 1º** — La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

**ARTICULO 2º** — La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos:

- a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas;
- b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria;
- c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión;
- d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales;
- e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos;
- f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica;
- g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo;



- h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal;
- i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma;
- j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional
- k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

**ARTICULO 3º** — La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, **operativas** y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta.

#### Principios de la política ambiental

**ARTICULO 4º** — La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:

Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. .

Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de





recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

**Principio de subsidiariedad:** El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

**Principio de sustentabilidad:** El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.

**Principio de solidaridad:** La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

**Principio de cooperación:** Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

**ARTICULO 5º** — Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley.

#### Presupuesto mínimo

**ARTICULO 6º** — Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

#### Competencia judicial

**ARTICULO 7º** — La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas.

En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal.

#### Instrumentos de la política y la gestión ambiental

**ARTICULO 8º** — Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes:

1. El ordenamiento ambiental del territorio
2. La evaluación de impacto ambiental.



3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.
4. La educación ambiental.
5. El sistema de diagnóstico e información ambiental.
6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

#### Ordenamiento ambiental

**ARTICULO 9º** — El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.

**ARTICULO 10.** — El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

- a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica;
- b) La distribución de la población y sus características particulares;
- c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;
- d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;
- e) La conservación y protección de ecosistemas significativos.

#### Evaluación de impacto ambiental

**ARTICULO 11.** — Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución,

**ARTICULO 12.** — Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un



estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados.

**ARTICULO 13.** — Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos.

#### Educación ambiental

**ARTICULO 14.** — La educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población.

**ARTICULO 15.** — La educación ambiental constituirá un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización que, como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas, deberá facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental,

Las autoridades competentes deberán coordinar con los consejos federales de Medio Ambiente (COFEMA) y de Cultura y Educación, la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal.

Las jurisdicciones, en función de los contenidos básicos determinados, instrumentarán los respectivos programas o currículos a través de las normas pertinentes.

#### Información ambiental

**ARTICULO 16.** — Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan.

Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.

**ARTICULO 17.** — La autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

**ARTICULO 18.** — Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas.



El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.

#### Participación ciudadana

**ARTICULO 19.** — Toda persona tiene derecho **a ser consultada y** a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.

**ARTICULO 20.** — Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.

**ARTICULO 21.** — La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

#### Seguro ambiental y fondo de restauración

**ARTICULO 22.** — Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.

#### Sistema Federal Ambiental

**ARTICULO 23.** — Se establece el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

**ARTICULO 24.** — El Poder Ejecutivo propondrá a la Asamblea del Consejo Federal de Medio Ambiente el dictado de recomendaciones o de resoluciones, según corresponda, de conformidad con el Acta Constitutiva de ese organismo federal, para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos, las complementarias provinciales, y sus reglamentaciones en las distintas jurisdicciones.

#### Ratificación de acuerdos federales



**ARTICULO 25.** — Se ratifican los siguientes acuerdos federales:

1. Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), suscrita el 31 de agosto de 1990, en la ciudad de La Rioja, cuyo texto integra la presente ley como anexo I.
2. Pacto Federal Ambiental, suscrito el 5 de junio de 1993, en la ciudad de Buenos Aires, cuyo texto integra la presente ley como anexo II.

Autogestión

**ARTICULO 26.** — Las autoridades competentes establecerán medidas tendientes a:

- a) La instrumentación de sistemas de protección de la calidad ambiental que estén elaborados por los responsables de actividades productivas riesgosas;
- b) La implementación de compromisos voluntarios y la autorregulación que se ejecuta a través de políticas y programas de gestión ambiental;
- c) La adopción de medidas de promoción e incentivos. Además, se deberán tener en cuenta los mecanismos de certificación realizados por organismos independientes, debidamente acreditados y autorizados.

Daño ambiental

**ARTICULO 27.** — El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

**ARTICULO 28.** — El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder.

**ARTICULO 29.** — La exención de responsabilidad sólo se producirá acreditando que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder.

La responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa. **Se presume iuris tantum la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existen infracciones a las normas ambientales administrativas.**

**ARTICULO 30.** — Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de



la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción.

Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros.

Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo.

**ARTICULO 31.** — Si en la comisión del daño ambiental colectivo, hubieren participado dos o más personas, o no fuere posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí para lo que el juez interviniente podrá determinar el grado de responsabilidad de cada persona responsable.

En el caso de que el daño sea producido por personas jurídicas la responsabilidad se haga extensiva a sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación.

**ARTICULO 32.** — La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. **Asimismo, en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes.**

En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte.

**ARTICULO 33.** — Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación.

La sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto erga omnes, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias.

Del Fondo de Compensación Ambiental

**ARTICULO 34.** — Créase el Fondo de Compensación Ambiental que será administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción y estará destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales; asimismo, a la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente.





Las autoridades podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado.

La integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por ley especial.

**ARTICULO 35.** — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS SEIS DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOS. REGISTRADA BAJO EL N° 25.675 —

EDUARDO O. CAMAÑO.—JUAN C. MAQUEDA. — Eduardo D. Rollano.— Juan C. Oyarzún.

---

NOTA: los textos en negrita fueron observados.

## **ANEXO I**

### **Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente**

Las altas partes signatarias:

Declaran:

Reconociendo: Que la preservación y conservación del ambiente en el territorio del país requiere para el mejoramiento de la calidad de vida una política coordinada y participativa, en virtud de que el sistema ambiental es una complejidad que trasciende las fronteras políticas provinciales.

Que el federalismo es un sistema político de distribución territorial de las competencias que puede resolver con eficacia la administración local de los problemas ambientales.

Que resulta igualmente apto para generar una política ambiental de integración entre las provincias y el gobierno federal.

Que nos hallamos frente a un problema de carácter universal que constituye uno de los grandes desafíos que enfrenta la comunidad internacional.

Considerando: Que el ambiente es un patrimonio común de la sociedad y que de su equilibrio depende la vida y las posibilidades de desarrollo del país.

Que la coordinación entre los distintos niveles gubernativos y sociales son indispensables para la eficacia de las acciones ambientales.

Que los recursos ambientales deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, con equilibrio e integridad.



Que la difusión de tecnologías apropiadas para el manejo del medio ambiente, la información ambiental y la formación de una conciencia pública sobre la preservación del entorno son esenciales en la formulación de la política ambiental.

Por ello los estados signatarios acuerdan lo siguiente:

### **Creación, objeto y constitución**

Artículo 1º: Créase el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros.

Artículo 2º: El COFEMA tendrá los siguientes objetivos:

1. Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escales locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales.
2. Coordinar estrategias y programas de gestión regionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental.
3. Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente.
4. Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico con equidad social en armonía con el medio ambiente.
5. Difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre la comunidad y el Estado.
6. Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la Nación, provincias y municipios.
7. Exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental, en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales.
8. Propiciar programas y acciones de educación ambiental, tanto en el sistema educativo formal como en el informal, tendientes a elevar la calidad de vida de la población.
9. Fijar y actualizar los niveles exigidos de calidad ambiental y realizar estudios comparativos, propiciando la unificación de variables y metodologías para el monitoreo de los recursos ambientales en todo el territorio nacional.
10. Constituir un banco de datos y proyectos ambientales.
11. Gestionar el financiamiento internacional de proyectos ambientales.



Artículo 3º: El COFEMA será una persona jurídica de derecho público constituida por los Estados que lo ratifiquen, el Gobierno federal y las Provincias que adhieran con posterioridad y la Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 4º: Los estados partes se obligan a adoptar a través del poder que corresponda las reglamentaciones y normas generales que resuelva la Asamblea cuando se expida en forma de resolución.

En caso de incumplimiento o de negatoria expresa, la Asamblea en la reunión ordinaria inmediata, considerará las alternativas de adecuación al régimen general que presentare el estado miembro o la Secretaría Ejecutiva.

### **Composición del COFEMA**

Artículo 5º: El COFEMA estará integrado por la Asamblea. La Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Administrativa.

### **De la Asamblea**

Artículo 6º: La Asamblea es el órgano superior del Consejo con facultad de decisión, y como tal, es la encargada de fijar la política general y la acción que éste debe seguir.

Estará integrada por un ministro o funcionario representante titular o por su suplente, designados expresamente por el Poder o Departamento o Ejecutivo de los Estados miembros.

Artículo 7º: La Asamblea elegirá entre sus miembros presentes por una mayoría de dos tercios de sus votos, un presidente que durará en sus funciones hasta la sesión de la próxima Asamblea Ordinaria.

Artículo 8º: Las Asambleas serán ordinarias y extraordinarias.

Las ordinarias se reunirán dos veces al año en el lugar y fecha que indique la Asamblea anterior.

Las extraordinarias se convocarán a pedido de una tercera parte de los miembros del Consejo o por la Secretaría Ejecutiva.

Artículo 9º: La Asamblea se expedirá en forma de:

- a) Recomendación: determinación que no tendrá efecto vinculante para los estados miembros.
- b) Resolución: decisión con efecto vinculante para los estados miembros.

### **Atribuciones de la Asamblea**

Artículo 10º: Serán atribuciones de la Asamblea:



- a) Dictar el reglamento de funcionamiento del Consejo.
- b) Establecer y adoptar todas las medidas y normas generales para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º.
- c) Proponer los aportes que deberán realizar los estados miembros para el sostenimiento del organismo.
- d) Aprobar el proyecto de presupuesto anual del consejo que deberá presentar la Secretaría Ejecutiva.
- e) Dictar las normas para la designación del personal.
- f) Crear las comisiones y consejos asesores necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- g) Aprobar anualmente un informe ambiental elaborado por la Secretaría Ejecutiva y que será difundido en los Estados miembros.
- h) Evaluar la gestión de la Secretaría Ejecutiva.

### **Quórum y votación**

Artículo 11º: La Asamblea deberá sesionar con un quórum formado por la mitad de los miembros del Consejo.

Artículo 12º: Cada miembro de la Asamblea tendrá derecho a un voto.

Artículo 13º: Las decisiones de la Asamblea serán tomadas por el voto de la mitad más uno de sus miembros presentes, salvo cuando se estipule una mayoría superior.

Artículo 14º: La Secretaría Ejecutiva presidida por el presidente de la asamblea será el órgano ejecutivo y de control. Expedirá las instrucciones necesarias para el cumplimiento de estas resoluciones, indicando en el informe pertinente, que elevará a la asamblea ordinaria, las dificultades y alternativas que crea oportunas.

Artículo 15º: La Secretaría Ejecutiva estará formada por un delegado de cada una de las regiones en que la Asamblea resuelva dividir el país.

La representación será anual y rotativa entre los miembros que formen cada región.

Artículo 16º: La Secretaría Ejecutiva comunicará fehacientemente la convocatoria a asamblea, con una antelación de no menos de diez días y debiendo incluirse el orden del día de la misma.

Artículo 17º: La Secretaría Ejecutiva promoverá la concertación de acuerdos entre los Estados miembros a fin de integrar las jurisdicciones.

De la Secretaría Administrativa



Artículo 18º: La Secretaría Administrativa será designada y organizada por la Asamblea Ordinaria.

Artículo 19º: Sus funciones serán la gestión administrativa y presupuestaria del organismo.

### **Disposiciones complementarias**

Artículo 20º: El presente acuerdo será ratificado por los miembros de conformidad con sus respectivos procedimientos legales.

No se adquirirá la calidad de miembro hasta que este procedimiento se haya concluido.

Artículo 21º: La ratificación y adhesiones posteriores deberán contener la aceptación o rechazo liso y llano del mismo, sin introducir modificaciones.

Artículo 22º: Las ratificaciones y adhesiones serán entregadas a la Secretaría Administrativa, la cual notificará su recepción a todos los miembros.

Artículo 23º: La sede del COFEMA estará constituida en la jurisdicción que representa el presidente de la Asamblea.

Artículo 24º: Para la modificación de la presente acta se requerirá el voto de las dos terceras partes de los Estados miembros.

Artículo 25º: El presente Acuerdo podrá ser denunciado por los miembros del COFEMA con un aviso previo de noventa días y será comunicado, en forma fehaciente, al presidente de la Asamblea, quedando excluido, desde entonces, de los alcances del mismo.

### **Disposiciones transitorias**

Artículo 26º: La Secretaría Administrativa corresponderá hasta su constitución definitiva al representante de la Provincia de La Rioja.

Artículo 27º: EL COFEMA comenzará a funcionar a los noventa días corridos, contados desde la fecha de la Asamblea constitutiva, siempre que durante ese lapso haya sido ratificado este acuerdo, o han adherido, al menos siete jurisdicciones, o después de esa fecha, si este número de miembros se alcanzase.

Artículo 28º: Los firmantes de la presente acta, quienes actúan a referéndum de los Poderes Provinciales representan a las siguientes jurisdicciones: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Formosa, La Rioja, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe y Tucumán. Firmado: Doctora Cristina Maiztegui, asesora de la Comisión Interministerial de Política Ambiental, Asesoría General de Gobierno, Provincia de Buenos Aires; Arquitecta Julia Mercedes Corpacci, Directora de Medio Ambiente, Provincia de Catamarca; Ingeniero Daniel Esteban Di Giusto, Subsecretario de Gestión Ambiental, Provincia de Córdoba, Señor Emilio Eduardo Díaz, Subsecretario de Recursos Naturales y Ecología, provincia de Formosa; Arquitecto Mauro Nicolás Bazán, Director General de Gestión Ambiental, Provincia de La Rioja; Arquitecto Ricardo Jílek, Director General de Medio Ambiente, Provincia de Mendoza; Licenciado Alberto Morán, Subsecretario de Medio



Ambiente, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; Licenciada Janett S. De Yankelevich, Directora General de Gestión Ambiental, Provincia del Neuquén; Arquitecto Sergio Perota, miembro del Consejo Provincial de Medio Ambiente, Provincia de Salta; Licenciado Federico Ozollo, Asesor del Ministerio de Acción Social y Salud Pública, Provincia de San Juan; Ingeniero Jorge Alberto Hammerly, Director General de Saneamiento Ambiental; Ingeniero Julio Oscar Graieb, Director General de Saneamiento Ambiental, Provincia de Tucumán. Previa lectura y ratificación se firman doce (12) ejemplares de un mismo tenor a sus efectos, en la ciudad de La Rioja a los treinta y un (31) días del mes de agosto de 1990.

## **ANEXO II**

### **Pacto Federal Ambiental**

En la ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, a los cinco días del mes de julio del año mil novecientos noventa y tres.

En presencia del señor Presidente de la Nación, Doctor Carlos Saúl Menem, señor Ministro del Interior, Doctor Gustavo Beliz, la señora Secretaria de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano y señores Gobernadores de las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán, y el señor Intendente de la Ciudad de Buenos Aires.

#### **Las autoridades signatarias declaran:**

Considerando:

Que la preservación, conservación, mejoramiento y recuperación del ambiente son objetivos de acciones inminentes que han adquirido dramática actualidad, desde el momento en que se ha tomado conciencia de que el desarrollo económico no puede estar desligado de la protección ambiental.

Que esta situación compromete, no solo a todos los estratos gubernamentales de la República, sino también, a cada uno de los ciudadanos, cualquiera sea su condición social o función.

Que la voluntad reflejada en el Pacto Federal firmado en la ciudad de Luján, el 24 de mayo de 1990, y los compromisos contraídos ante el mundo en la CNUMAD '92, hace indispensable crear los mecanismos federales que La Constitución Nacional contempla y, en cumplimiento de ese compromiso, resulta oportuno reafirmar el espíritu y la acción federal en materia de recursos naturales y medio ambiente.

En consecuencia:

La Nación y las Provincias aquí representadas acuerdan:





- I. - El objetivo del presente acuerdo es promover políticas ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo Acuerdos Marcos entre los Estados Federales y entre estos y la nación, que agilicen y den mayor eficiencia a la preservación del ambiente teniendo como referencia a los postulados del Programa 21 aprobado en la CNUMAD '92.
- II. - Promover a nivel provincial la unificación y/o coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental, concentrando en el máximo nivel posible la fijación de las políticas de recursos naturales y medio ambiente.
- III. - Los Estados signatarios reconocen al Consejo Federal de Medio Ambiente como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en la República Argentina.
- IV. - Los Estados signatarios se comprometen a compatibilizar e instrumentar en sus jurisdicciones la legislación ambiental.
- V. - En materia de desarrollo de una conciencia ambiental, los Estados signatarios se comprometen a impulsar y adoptar políticas de educación, investigación científico-tecnológica, capacitación, formación y participación comunitaria que conduzcan a la protección y preservación del ambiente.
- VI. - Los señores gobernadores propondrán ante sus respectivas legislaturas provinciales la ratificación por ley del presente acuerdo, si correspondiere.
- VII. - El Estado Nacional designa ante el Consejo Federal de Medio Ambiente, para la implementación de las acciones a desarrollarse a efectos de cumplimentar los principios contenidos en este Acuerdo, a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación.

## **REGIMEN DE GESTION AMBIENTAL DE AGUAS**

### **Ley 25.688**

**Establécense los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Utilización de las aguas. Cuenca hídrica superficial. Comités de cuencas hídricas.**

**Sancionada: Noviembre 28 de 2002.**

**Promulgada: Diciembre 30 de 2002.**

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de Ley:

## **REGIMEN DE GESTION AMBIENTAL DE AGUAS**

**ARTICULO 1°** — Esta ley establece los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional.

**ARTICULO 2°** — A los efectos de la presente ley se entenderá:



Por agua, aquélla que forma parte del conjunto de los cursos y cuerpos de aguas naturales o artificiales, superficiales y subterráneas, así como a las contenidas en los acuíferos, ríos subterráneos y las atmosféricas.

Por cuenca hídrica superficial, a la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas.

**ARTICULO 3°** — Las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso se consideran indivisibles.

**ARTICULO 4°** — Créanse, para las cuencas interjurisdiccionales, los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas. La competencia geográfica de cada comité de cuenca hídrica podrá emplear categorías menores o mayores de la cuenca, agrupando o subdividiendo las mismas en unidades ambientalmente coherentes a efectos de una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas.

**ARTICULO 5°** — Se entiende por utilización de las aguas a los efectos de esta ley:

- a) La toma y desviación de aguas superficiales;
- b) El estancamiento, modificación en el flujo o la profundización de las aguas superficiales;
- c) La toma de sustancias sólidas o en disolución de aguas superficiales, siempre que tal acción afecte el estado o calidad de las aguas o su escurrimiento;
- d) La colocación, introducción o vertido de sustancias en aguas superficiales, siempre que tal acción afecte el estado o calidad de las aguas o su escurrimiento;
- e) La colocación e introducción de sustancias en aguas costeras, siempre que tales sustancias sean colocadas o introducidas desde tierra firme, o hayan sido transportadas a aguas costeras para ser depositadas en ellas, o instalaciones que en las aguas costeras hayan sido erigidas o amarradas en forma permanente;
- f) La colocación e introducción de sustancias en aguas subterráneas;
- g) La toma de aguas subterráneas, su elevación y conducción sobre tierra, así como su desviación;
- h) El estancamiento, la profundización y la desviación de aguas subterráneas, mediante instalaciones destinadas a tales acciones o que se presten para ellas;
- i) Las acciones aptas para provocar permanentemente o en una medida significativa, alteraciones de las propiedades físicas, químicas o biológicas del agua;
- j) Modificar artificialmente la fase atmosférica del ciclo hidrológico.



**ARTICULO 6°** — Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen.

**ARTICULO 7°** — La autoridad nacional de aplicación deberá:

- a) Determinar los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas de acuerdo a los distintos usos;
- b) Definir las directrices para la recarga y protección de los acuíferos;
- c) Fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas;
- d) Elaborar y actualizar el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas, que deberá, como sus actualizaciones ser aprobado por ley del Congreso de la Nación.

Dicho plan contendrá como mínimo las medidas necesarias para la coordinación de las acciones de las diferentes cuencas hídricas.

**ARTICULO 8°** — La autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.

**ARTICULO 9°** — El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley dentro de los 180 días de su publicación y dictará las resoluciones necesarias para su aplicación.

**ARTICULO 10.**— Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES,  
A LOS VEINTIOCHO DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOS.

— REGISTRADA BAJO EL N° 25.688 —

EDUARDO O. CAMAÑO. — JUAN C. MAQUEDA. — Eduardo D. Rollano. — Juan C. Oyarzún.



## **DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION**

### **Resolución N° 39/07**

Bs. As., 4/6/2007

VISTO,

Que la actuación N° 5629/06 caratulada "CENTRO DE PROTECCION A LA NATURALEZA-RENACE" expresa una solicitud de intervención vinculada con diversos impactos ambientales que se estarían produciendo en el país, que abarcan actividades y problemas de muy diversa índole que se han ido tratando simultáneamente en numerosas actuaciones en esta Defensoría del Pueblo de la Nación, a saber: impacto de la actividad minera, forestal, pesquera, industrial, agropecuaria, de generación energética, de servicios públicos y residencial.

y CONSIDERANDO:

Que los derechos ambientales lesionados, según las denuncias analizadas, se expanden a todos los habitantes de la Nación y se relacionan con el modelo de desarrollo imperante en la época y plasmado en nuestro sistema jurídico hasta la reforma constitucional de 1994, cuando los constituyentes adoptaron en el nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional, la exigencia de promover un DESARROLLO SUSTENTABLE, apto para satisfacer las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer las de las generaciones futuras, artículo que integra el trípode constitucional-ambiental conformado por los nuevos artículos 41, 43 y 124 del texto constitucional, sentándose así las bases de un nuevo Derecho Ambiental Argentino.

Que, los Estados Provinciales también han jerarquizado los derechos ambientales de sus habitantes, en todas las reformas constitucionales sancionadas en los últimos 20 años, asumiendo este modelo de desarrollo ambientalmente sostenible y consagrando una amplia visión y misión de protección ambiental.

Que dicha jerarquización se expresó asimismo, con la creación en 1990, del CONSEJO FEDERAL DE MEDIO AMBIENTE, por la vía constitucional de la suscripción del tratado interprovincial conocido como "Acta Constitutiva del COFEMA", conformando así el ámbito por excelencia, de reunión y concertación de políticas ambientales que integran todos los poderes ejecutivos de las Provincias, de la Ciudad Autónoma y del Gobierno Nacional en un pie de igualdad.

Que el artículo 41 es el que reglamenta los derechos ambientales individuales y colectivos, y define la categoría de poderes relacionales en materia ambiental, entre el Gobierno Nacional y los Provinciales, consagrándose así, poderes ambientales concurrentes entre ambos niveles de gobierno, a partir de la determinación de los presupuestos mínimos de protección por parte de la Nación.

Que en este sentido Bustamante Alsina ha dicho que con este artículo se ha puesto fin al problema de las competencias en el ejercicio del poder de policía ambiental,



"...correspondiendo en adelante a la Nación dictar las normas legales necesarias para la tutela del ambiente en toda la República que contengan los presupuestos mínimos de protección..."

Que la incorporación de esta noción de "presupuestos mínimos de protección" obedeció a la necesidad de establecer un modelo funcional de distribución de competencias entre Nación y Provincias.

Que, de lo establecido en el mencionado artículo 41 de la C.N., tercer párrafo, resulta que "corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales".

Que esta solución expresa la conciliación entre las "lógicas del territorio" en que se funda el federalismo y las "lógicas del ambiente" en que necesariamente deberá fundarse una regulación y ordenamiento de las políticas en materia ambiental, tal como ha sido señalado con acierto por Horacio Rosatti.

Que, en tal sentido, cumpliendo el mandato constitucional, el H. Congreso de la Nación ha sancionado las primeras 6 leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental (leyes N° 25.612, N° 25.675, N° 25.670, N° 25.688, N° 25.831 y N° 25.916), sin perjuicio de otros proyectos en discusión parlamentaria, con el fin de garantizar el ejercicio homogéneo de los derechos ambientales en todo el territorio nacional, dentro del sistema federal de gobierno.

Que la ley N° 25.612 de "GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS INDUSTRIALES Y DE ACTIVIDADES DE SERVICIO", sancionada el 3/7/02 y promulgada parcialmente el 25/7/02, impone, al Poder Ejecutivo en el artículo 62; la obligación de reglamentar la ley dentro de los 120 días corridos a partir de su promulgación. Y que han transcurrido más de cuatro años calendario sin dicha reglamentación.

Que a continuación fue sancionada la ley N° 25.670 de "GESTION Y ELIMINACION DE PCBs", el 23/10/02 y promulgada el 18/11/02, en cuyo artículo 26 se estableció el plazo máximo de 60 días corridos de reglamentación, lo que ya fuera motivo de resolución N° 58/06 de esta Defensoría.

Que a su turno la ley N° 25.675 denominada "LEY GENERAL DEL AMBIENTE", fue sancionada el 6/11/02 y promulgada parcialmente el 27/11/02, habiendo transcurrido más de cuatro años sin tratamiento reglamentario integral, pese a los importantes instrumentos de gestión ambiental que regula, sin perjuicio de la reciente reglamentación del artículo 22 de la misma tendiente a la puesta en marcha del sistema de seguros ambientales, a través de la resolución n° 177/07 y su modificatoria de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Que por su parte, la ley N° 25.688 de "GESTION AMBIENTAL DE AGUAS", fue sancionada el 28/ 11/02 y promulgada el 30/12/02 y establece en su artículo 9° que el "Poder Ejecutivo reglamentará esta ley dentro de los 180 días de su publicación", lo que ocurrió el 3/1/03,



facultándose además al Poder Ejecutivo a dictar las resoluciones necesarias para su aplicación. La misma también continúa sin reglamentación.

Que, la ley N° 25.831 de "LIBRE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA AMBIENTAL", sancionada el 6/11/03 y promulgada el 6/1/04, establece en su artículo 10° que el plazo de reglamentación es de 90 días, cosa que tampoco ha sucedido.

Que finalmente, la ley N° 25.916 de "GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS DOMICILIARIOS" fue sancionada el 4/8/04 y promulgada el 3/9/04, siendo su publicación en el Boletín Oficial el 7/9/04, y si bien no posee plazo de reglamentación en el texto legal, la norma es definida como de orden público en el artículo 38 y los extensos plazos de adecuación de los artículos 33 y 34 son justamente los que fueron observados por el Poder Ejecutivo Nacional, por lo que su entrada en vigencia se ha convertido en inmediata. Sin embargo tampoco se ha reglamentado.

Que en términos generales, consultada la información parlamentaria disponible, ha sido ya más extenso el plazo que el Poder Ejecutivo Nacional se ha tomado para la reglamentación que el que ha demorado el propio Congreso en su discusión y sanción.

Que es sumamente llamativo, pero INJUSTIFICABLE, que ninguna ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental haya sido reglamentada integralmente, ni puesta en vigencia por ninguna de las autoridades ambientales de la Nación ni de las provincias ni de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que una vez más se debe destacar la palmaria necesidad de la sanción de la reglamentación de todas estas normas tan necesarias para dar seguridad jurídica-ambiental, respuestas certeras, confiables y respetables a las preocupaciones por las afecciones a la salud de la población y para evitar la alteración del equilibrio ambiental.

Que por otra parte, teniendo en cuenta que el Poder Ejecutivo Nacional es el Jefe de Gobierno y responsable político de la administración general del país y que es su obligación constitucional ineludible, expedir las instrucciones y reglamentaciones que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias (art. 99 incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional), es ésta la autoridad responsable de impulsar y dictar la reglamentación necesaria.

Los actos emanados del Poder Legislativo, propios de la función legislativa, son tendientes a su perdurabilidad, correspondiendo al Poder Ejecutivo la definición de aspectos que por su propia dinámica, exigen otros plazos.

Que las reglamentaciones administrativas requieren rapidez en su sanción y permanentemente deben ser actualizadas, siendo los órganos administrativos los más aptos para ello por el principio de la inmediatez que rige toda la actividad administrativa.

Que dentro de este contexto se postula la idea de que la potestad reglamentaria puede corresponder a la Administración en ejercicio de poderes propios en la medida de que no avance sobre la reserva de la ley.





Que, es dable destacar la excepción existente en lo atinente al ejercicio del poder de policía de los gobiernos provinciales que corresponde a éstos por ser jurisdicciones locales y lo que estrictamente estas normas nacionales han impuesto como obligación al COFEMA.

Que los decretos reglamentarios o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo Nacional (art. 99, inc. 2º, C.N.) en ejercicio de facultades constitucionales propias, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, llevando o regulando detalles necesarios para un mejor cumplimiento de aquéllas y de las finalidades que se propuso el legislador. Por el contrario el ejercicio de sanción de la reglamentación de las leyes en tiempo y forma es una obligación insoslayable del Poder Administrador.

Que por tanto, la autoridad competente para reglamentar las leyes, de acuerdo a la Constitución Nacional, es el órgano Presidente de la República, a través del Jefe de Gabinete de Ministros.

#### EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

#### RESUELVE:

ARTICULO 1º — Recomendar a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACION que expida las instrucciones necesarias para la inmediata reglamentación de las leyes N° 25.612, 25.670, 25.675, 25.688, 25.831 y 25.916 de presupuestos mínimos de protección ambiental en todo lo atinente a su estricta competencia, derivada de lo dispuesto en los artículos 41 y 99 de la Constitución Nacional.

ARTICULO 2º — Regístrese, notifíquese y publíquese en el Boletín Oficial. — EDUARDO MONDINO, Defensor del Pueblo de la Nación.

e. 8/6 N° 548.011 v. 8/6/2007



## **LEY N 2120: APROBACION DEL ACUERDO FEDERAL DEL AGUA Y LOS "PRINCIPIOS RECTORES DE POLITICA HIDRICA DE LA REPUBLICA ARGENTINA".-**

**SANTA ROSA, LA PAMPA, 16 de Septiembre de 2004**

**BOLETIN OFICIAL, 08 de Octubre de 2004**

Artículo 1.- Apruébase el Acuerdo Federal del Agua y "los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina" que como Anexo I forma parte integrante del mismo, suscrito con fecha 17 de septiembre de 2003 por representantes de la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y diversas Provincias, entre ellas, La Pampa, mediante el cual se determina la adopción de los

"Principios Rectores de Política Hídrica de la Republica Argentina", el reconocimiento al Consejo Hídrico Federal como ámbito idóneo para la definición de la política hídrica de la Republica Argentina y la elevación del mismo al Congreso de la Nación a los fines de materializar la normativa a través de una Ley Marco de Política Hídrica para la Republica Argentina.-

Artículo 2.- Dicha Acta Acuerdo y el Anexo I forma parte de la presente ley.-

Artículo 3.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.-

FIRMANTES: Prof. Norma Haydee DURANGO, Vicegobernadora de la Pampa, Presidente Cámara de Diputados Provincia de La Pampa,- Dr. Mariano Alberto FERNANDEZ, Secretario Legislativo, Cámara de Diputados Provincia de La Pampa.-

### **ANEXO A: ACUERDO FEDERAL DEL AGUA**

I. Adoptar los "Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina", comprometiéndose a compatibilizar e instrumentar dichos principios en las políticas, legislaciones y gestión de las aguas de sus respectivas jurisdicciones.

II. Reconocer al Consejo Hídrico Federal como Ámbito idóneo para la definición de la política hídrica de la República Argentina.

III. Elevar el presente Acuerdo al Congreso de la Nación para su conocimiento y materialización normativa a través de una Ley Marco de Política Hídrica para la República Argentina.

IV. Impulsar los procedimientos que sean necesarios en las respectivas jurisdicciones para la ratificación del presente acuerdo.

Forman parte del presente acuerdo los siguientes Anexos: ANEXO I: Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina. ANEXO II: Acta Constitutiva y Carta Orgánica del Consejo Hídrico Federal.

Suscriben el presente acuerdo los representantes de: NACION: Ing. Víctor POCHAT, Director Nacional, Subsecretaría de Recursos Hídricos - Ing. Gustavo E. DIAZ, Coordinador



Política Hídrica, Subsecretaría de Recursos Hídricos - Dr. César MAGNANI, Asesor Legal, Subsecretaría de Recursos Hídricos.- BUENOS AIRES: Ing. Julián PALACIOS, Presidente del Directorio, Autoridad del Agua - Ing. Ana STRELZIK,, Autoridad del Agua.- CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES: Ing. Abel FATALA, Secretario Secretaría de Obras y Servicios Públicos - Ing. Arnaldo CARBO, Secretario de Obras y Servicios Públicos. CHACO: Ing. Hugo R. ROHRMANN, Presidente de la Administración Provincial del Agua. CHUBUT: Ing. Matilde A. HILDEBRANDT, Subsecretaria, Subsecretaría de Recursos Hídricos. CORDOBA: Dr. Jorge A. SARAVIA, Subdirector Provincial de Agua y Saneamiento. CORRIENTES: Ing. Mario R. RUJANA, Administrador General Instituto Correntino del Agua y del Ambiente.- ENTRE RIOS: Ing. Sergio FLESLER, Director de Hidráulica - Ing. Oscar DUARTE, Jefe Departamento de Hidrología. FORMOSA: Ing. Carlos J. NARDIN, Director de Recursos Hídricos. JUJUY: Ing. Julio C. ELLAR, Director Provincial de Recursos Hídricos. LA PAMPA: Ing. Raúl GATTO CACERES, Director de Aguas. LA RIOJA:Ing. Luis E. VERGARA, Administrador General, Administración Provincial del Agua. MENDOZA: Lic. Lucio DUARTE, Superintendente Departamento General de Irrigación-Ing. Juan Carlos MILLER, Secretario General, Departamento General de Irrigación. MISIONES: Ing. Anahi M. POGGIESE, Administradora Instituto Misionero de Agua y Saneamiento. NEUQUEN: Ing. Eduardo VIDAL, Director General de Recursos Hídricos. RIO NEGRO: Ing. Daniel PETRI, Director General de Recursos Hídricos, Departamento Provincial de Aguas - Ing. Juan KUGLER, Departamento Provincial de Aguas. SALTA: Ing. Gustavo LOPEZ ASENSIO, Director General Agencia de Recursos Hídricos - Ing. Wanny CAMELLA, Representante del COPIFE - Dr. Luis ARCE, Gerente de Asuntos Legales, Agencia de Recursos Hídricos. SAN JUAN: Ing. Héctor M. BACHA, Director General Departamento de Hidráulica. SANTA CRUZ: Ing. Jaime ALVAREZ, Director Dirección Provincial de Recursos Hídricos - Ing. Sergio QUINTEROS, Dirección Provincial de Recursos Hídricos. SANTA FE: Ing. Roberto GIORIA, Interventor, Dirección de Obras Hidráulicas. SANTIAGO DEL ESTERO: Ing. Eduardo BAILON, Administración Provincial de Recursos Hídricos. TIERRA DEL FUEGO: Ing. Pablo HAVELKA, Subsecretario, Subsecretaría de Recursos Naturales - Ing. Adriana URCIUOLO, Jefa Departamento de Recursos Hídricos, Subsecretaría de Recursos Naturales. TUCUMAN: Ing. Alfredo MONTALBAN, Director, Dirección de Irrigación - Ing. Fernando INSAURRALDE, Director Dirección Provincial del Agua. EXPEDIENTE N° 10885/04.-

**L – 195 – XVIII La Pampa,**

**Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos**

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires. de de 1987.



Vistos los autos: “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos”, de los que

Resulta:

I). Que la provincia de La Pampa inicia demanda contra la de Mendoza a fin de que se la condene a no turbar la posesión que ejerce y le atañe sobre las aguas públicas interjurisdiccionales que integran la sub cuenca del río Atuel y sus afluentes, a cumplir lo dispuesto en la resolución 50/49 de Aguas de Energía Eléctrica y para que se reglen los usos en forma compartida entre ambas provincias.

Expresa que el proceso de aprovechamiento intensivo e inconsulto de los ríos interjurisdiccionales en la zona sur del territorio de la Provincia de Mendoza, con el consiguiente trastorno en el régimen de escurrimiento del Atuel, se intensificó en el siglo actual y destaca una serie de hechos que causaron esos efectos, entre los cuales, señala principalmente, la construcción del dique “El Nihuil”. Tras la finalización de esta obra, en el año 1948, desaparecieron los caudales que llegaban a jurisdicción pampeana con la continuidad y perennidad que tipifican el concepto de río pese a lo cual las aguas inundan el viejo cauce en forma periódica tal como lo demuestran los antecedentes que invoca.

Señala que se realizaron un sinnúmero de gestiones, tanto privadas como públicas, para recuperar el recurso y entre las primeras, las que trajeron aparejado el dictado de la Resolución 50/49 de Agua y Energía Eléctrica que disponía sueltas periódicas de agua hacia territorio pampeano y que, pese a los reclamos que efectuaron tanto las autoridades como las fuerzas vivas provinciales, nunca llegó a cumplirse.

Las gestiones oficiales fueron también intensas y se iniciaron hacia 1949 cuando La Pampa era un territorio nacional y se mantuvieron permanentemente determinando una serie de decisiones de las autoridades federales de las que infiere su reconocimiento de la condición interprovincial del río.

Esta condición -afirma- ha sido negada por la Provincia de Mendoza pero su tesis de que solamente en forma esporádica ha llegado al territorio pampeano, es contradecida por los antecedentes geográficos, históricos geológicos, agronómicos, hidrológicos y legislativos y la opinión de destacados especialistas, de imparcialidad inobjetable, como son aquéllos a quienes encargó estudios sobre el tema, cuyas conclusiones principales se volcaron en un acta redactada en la Casa de La Pampa, sita en esta Capital, el 12 de setiembre de 1979. Esas conclusiones acreditan la interprovincialidad, la forma en que el régimen del río fue alterado por el uso y la posibilidad de revertir ese proceso mediante la recuperación de caudales y la mejora del sistema de riego en Mendoza (ver fs. 19 vta. 30). Distintos antecedentes que menciona ratifican estos conceptos.

En otro orden de ideas, describe las consecuencias del cese de los escurrimientos en territorio de La Pampa y recuerda cómo la “extraordinaria irrigación



de la zona había dado vigor a todo el oeste pampeano” (fs. 32), lo que se vio afectado por los aprovechamientos inconsultos y la construcción del dique “El Nihuil” con el consiguiente retraimiento demográfico y económico.

Pasa luego a considerar el derecho aplicable. En ese sentido sostiene que las provincias gozan en nuestro orden constitucional de una absoluta igualdad a la que tuvo acceso La Pampa cuando fue provincializada. De ese principio deduce, siguiendo a Joaquín V. González, que en sus relaciones esos estados se rigen por las formas y principios del derecho internacional público como lo reafirman otras opiniones doctrinarias y la jurisprudencia de esta Corte. Aquellos principios prohíben usar abusivamente de un derecho alterando las condiciones de un recurso natural.

También nuestro derecho privado interno reconoce esas soluciones, por ejemplo, en los arts. 2.645 y 2.646 del Código Civil cuya constitucionalidad no ofrece dudas.

Por las razones antedichas es que “se puede afirmar que Mendoza ha abusado de su derecho, que en forma irracional y deficiente utiliza las aguas del río Atuel y que nunca ha respetado los principios de buena fe y que hacen a las buenas costumbres entre los vecinos”, en violación a lo dispuesto por el art. 1.071 de aquel texto legal. Todo ello justifica la acción de turbación posesoria iniciada que encuentra fundamento en normas como los arts. 2.637, 2.638, 2.651, 2.653 y los ya citados 2.645 y 2.646 pues “estas restricciones al dominio inspiran todo nuestro derecho hidráulico” (fs. 39 vta. ) que ha surgido con los Estados Unidos de Norte de América y cuyo caso más importante es la sentencia en el litigio entre los estados de Kansas y Colorado dictada en 1906 cuyos principales fundamentos comenta y sintetiza: 1). Los Estados tienen un derecho igual a obtener los beneficios de las corrientes de agua naturales que dividen o atraviesan sus respectivos territorios; 2). Esta doctrina recibe aplicación, cualquiera sea el sistema legal imperante en cada Estado; 3) De esa jurisprudencia nace un derecho común interestatal, concepto con que traduce la expresión interstae common law.

En el campo del derecho internacional que se nutre, según se expresa, de la opinión de los autores, se desarrollaron teorías aplicables al caso planteado ante el Tribunal. Desde opiniones hoy desechadas, como la que inspiró la doctrina Harmon, se fue evolucionando como lo muestran las citas doctrinarias que se transcriben hasta la actualidad en la que “la conclusión definitiva, es de que en materia de ríos que atraviesan el territorio de un estado, existen derechos y obligaciones recíprocas en la utilización de las vías de agua de interés internacional y en caso de utilización de las vías de agua de interés internacional y en caso de utilización concurrente, se impone el principio de participación equitativa de las aguas” (fs. 44).

Criterio como el que propugna ha sido el fruto de las reuniones de institutos científicos como el de Derecho Internacional que se refirió al tema en sus sesiones de Madrid (1911) Neuchâtel (1959) y Salzburgo donde se establecían los derechos y límites al uso de los ríos compartidos, la necesidad de la consulta y la aplicación de “la equidad teniendo en cuenta especialmente las respectivas necesidades”(fs. 45).



También la Internacional Law Association se ocupó del tema en las sesiones de Edimburgo y Druvonik para aprobar, finalmente, en 1966, las llamadas Reglas de Helsinki. Si bien ambas instituciones son de carácter privado –continúa- su prestigio hace que sus conclusiones puedan ser consideradas como fuente de derecho en el sentido del art. 38 del estatuto de la Corte Internacional de la Haya.

Cita por último la jurisprudencia y las convenciones internacionales de las que extrae conceptos que apoyarían su reclamo y destaca la trascendencia del caso con relación a la posición internacional de nuestro país en materia de recursos naturales compartidos.

II) A fs. 201/203 la Provincia de Mendoza opone la excepción previa de defecto legal (art. 347, inc. 5º del Código Procesal) por cuanto considera que el petitorio de la parte actora adolece de imprecisión en lo que hace al caudal o porcentaje del volumen de agua del río pretendido y en lo que respecta a la inclusión o no de la proveniente de los ríos Salado – Desaguadero y sus eventuales tributarios.

III) A fs. 460/462, la Provincia de La Pampa contesta el traslado conferido. En lo atinente a la primera de las observaciones arriba mencionadas afirma que su demanda está dirigida “a que se condene a la Provincia de Mendoza a no turbar la posesión que ejerce y le atañe a la Provincia de La Pampa, sobre las aguas públicas interjurisdiccionales que integran la sub cuenca del río Atuel y sus afluentes, a cumplir lo dispuesto en la resolución 50/49 de Agua y Energía y para que se reglen los usos compartidos entre ambas provincias dueñas del recurso”. Su petición – agrega- “es clara y precisa y si alguien pretende que se establezca qué porcentaje de agua del módulo del río Atuel peticiona La Pampa, no quedan dudas que ello es imposible determinarlo a priori y que surgirá de toda la prueba a producirse y máxime cuando su representada ha expresado reiteradamente que respetará los usos consuntivos efectivos actuales de la cuenca, caso contrario –concluye- “hubiese reclamado, directamente, el 50% de las aguas del río Atuel” (fs. 460/460 vta. ). Más adelante, expresa: “La Provincia de La Pampa no pide ni pretende el 1%, el 99% o el 50% de las aguas del río Atuel, sino lo justo, ni más ni menos” y finaliza, rechazando el intento de vincular su reclamo con las aguas del Salado – Desaguadero.

IV) A fs. 510, el Tribunal desestimó la excepción planteada por entender que “las precisiones que efectúa la parte actora en su escrito de fs. 460/462 excluyen toda duda razonable en cuanto a los puntos debatidos”.

V) A fs. 371/453, obra la contestación de demanda de la Provincia de Mendoza.

Tras algunas consideraciones de carácter general referidas al desarrollo del Valle del Atuel en territorio mendocino, afirma que el río pierde su condición de tal aguas debajo de la localidad de Carmensa toda vez que no mantiene su perennidad. En ese sentido, dice que era originariamente tributario de la laguna de Llancanello y que desde fines de la década de 1910, al salir de los Andes e ingresar al pedemonte, aguas arriba de El Nihuil, se ha desviado parcialmente y al mismo tiempo hacia el





norte y el sur; en el primer caso hacia la zona conocida como Piedras de Afilar y en el segundo escurriendo hacia Llanquanello. Ese fenómeno, consecuencia del constante crecimiento de los conos de deyección, se agravó entre 1917 y 1933 y determinó que el curso del Atuel en la zona de cultivos mendocina y consecuentemente en La Pampa, quedara sin aguas por lo que el gobierno provincial en colaboración con las autoridades nacionales, debió construir obras que son las que hoy permiten que el río llegue a la provincia actora. Destaca, otros hechos de origen natural, que han influido en la disminución de los caudales, entre ellos, la tendencia declinante de todos los ríos andinos.

Tras hacer comentarios sobre las gestiones que llevaron al dictado de la resolución 50/49 y refutar afirmaciones de índole hidrológica o referentes al manejo de las aguas vertidas por la actora y los especialistas por ella contratados, entre otras las que aluden a la ineficiencia del sistema de riego, las pérdidas de caudales y las posibilidades de recuperación, hace particular mención a la ley nacional 12.650 y el contrato celebrado con el gobierno federal el 17 de junio de 1941 atribuyendo a este último, la decisión política de afianzar el desarrollo del sur mendocino aun a sabiendas de que ello significaba privado de agua al territorio de La Pampa y transcribe la opinión de los parlamentarios que participaron en los debates originados por el proyecto de la que sería la ley 12.650.

Más adelante, vuelve sobre este tema para afirmar en lo sustancial, que la ley y el consiguiente contrato, celebrado por el gobierno federal entonces administrador del territorio de La Pampa, obligan a esta provincia por los efectos de: principio que rige la sucesión entre estados en el derecho internacional. La provincia que se constituye sobre la base de lo que era hasta entonces un territorio nacional –afirma– adquiere el status y jurídico de las demás provincias pero adquiere su territorio y sus recursos en las condiciones en que se encontraban y “La Pampa no puede impugnar, ni desconocer, ni incumplir un contrato que, celebrado por el Estado Federal bajo cuya jurisdicción exclusiva se hallaba su territorio a esa fecha (1941), afectó un río acaso sería (según las pretensiones de la actora) interjurisdiccional (fs. 420 vta.). Otras consideraciones que efectúa sobre este tema unidas a la circunstancia de que el Poder Ejecutivo Nacional “estaba avisado, al firmar el contrato del 17 de junio de 1941, de que al construirse el dique del Nihuil no llegaría –sino excepcionalmente– más agua a La Pampa, reafirman la aplicabilidad actual a La Pampa de las estipulaciones de dicho contrato” (fs. 422/423).

En el desarrollo de su contestación, alude al concepto de igualdad entre las provincias para refutar la interpretación de la actora y reitera que el río Atuel no es interprovincial, desconociendo legitimación a la provincia para efectuar su reclamo. Rechaza la procedencia de la acción posesoria intentada toda vez que el Código Civil es inaplicable a este litigio por las razones que invoca, entre ellas las vinculadas al carácter de una demanda iniciada ante esta Corte sobre la base de lo dispuesto en el art. 109 de la Constitución. Por lo demás, agrega, aún en la hipótesis de que admitiera la aplicación de aquel cuerpo legal, la acción posesoria estaría prescripta y tacha de inconstitucional la interpretación que se hace de los alcances de los art.



2.646, como la que pretende reconocer en el gobierno nacional facultades para regular el uso de las aguas que ya su dominio pertenece a las provincia.

Más adelante, se refiere a los principios de la distribución equitativa y razonable de las aguas en las cuencas interjurisdiccionales para destacar, en primer lugar, la prevalencia en el derecho internacional de las normas contractuales y posteriormente, las reglas del derecho común interestadual norteamericano respecto de las cuales recuerda las establecidas en el litigio entre los estados de Kansas y Colorado, también citado con la actora, pero de las que extrae conclusiones diversas que favorecen su postura. Entre ellas, señala también las que disponen que deben protegerse las economías preexistentes, el respeto de los usos cronológicamente anteriores y los derechos adquiridos. Cita el caso de Nebraska c/Wyoming para reafirmar la preferencia por la prioridad y, al mismo tiempo, la pauta comparativa entre los usos previos y los más recientes.

En igual sentido, se refiere al derecho fluvial internacional y es particular a las Reglas de Helsinki que consagran el principio del uso equitativo y razonable y que en su art. V contiene los elementos orientadores de este concepto. Transcribe esos factores relevantes que, entiende, respaldan plenamente su derecho. Hace alusión al interés nacional y pide que se integre la litis con el Estado Nacional el que se presenta y formula las breves consideraciones que expone el escrito de fs. 457/459.

Considerando:

1º) Que la Provincia de Mendoza ha sostenido en sus escritos de responder que el río Atuel no es interprovincial y, por tanto, de su dominio exclusivo toda vez, que aguas debajo de la localidad de Carmensa, pierde la condición de perenne. Por consiguiente, no tiene, desde el punto de vista jurídico, la condición de río en razón de que la perennidad, que sería su elemento jurídicamente sustantivo, “está directa e inexcusablemente ligada físicamente a los usos de las aguas. Ningún uso, que por su esencia debe ser continuo, puede ser echo y asegurado si no hay disponibilidad continua del caudal”. Desde Ulpiano hasta la más moderna doctrina los autores han señalado esta condición necesaria.

El río Atuel, - sostiene -, era originariamente tributario de la laguna de Llanquanello, que es una cuenca cerrada. Desde fines de la década de 1910, el río al salir de los Andes e ingresar al pedemonte, aguas arriba de el Nihuil, se ha desviado hacia el norte formando bañados en la conocida como Piedras de Afilar y hacia el sur, con su afluente, el Salado, escurriendo hacia Llanquanello. De esa manera se produjo un crecimiento natural constante de los conos de deyección producto de la sedimentación del material sólido que arrastran las aguas. Ese fenómeno se agravó entre 1917 y 1933 y determinó que el curso del Atuel quedara casi sin aguas en la zona de cultivos y consecuentemente en La Pampa. En esas condiciones, el gobierno nacional en colaboración con el mendocino, construyó en las inmediaciones del paraje conocido como Las Juntas “importantes obras para reencauzar las aguas para su antiguo cauce”. Esos trabajos fueron los que permitieron que hayan retornado a “sus cauces originales”.



Por otra parte, cabe afirmar –dice Mendoza- que es una constante histórica la baja del módulo anual de los ríos andinos que produce ondas cíclicas descendentes de las aguas. Así lo reconoce el Ing. Pontussi, hoy asesor de La Pampa, en un informe que reproduce. Todavía en la actualidad el agua se infiltra y escurre subterráneamente al ingresar al pedemonte en la zona de Las Juntas en tal medida que los técnicos de la sociedad del Estado Agua y Energía Eléctrica estiman que las pérdidas son superiores al 35% de ese módulo.

De tal manera, el río se pierde totalmente como curso superficial después de las tomas de San Pedro del Atuel, a la altura de Carmensa, donde existen los últimos cultivos hechos con sus aguas. Sin duda, pendiente abajo existen cauces en formación deltaica por los que a veces escurre hacia territorio pampeano con una periodicidad media que es de menos de 4 meses cada 4 años. Esos cauces no son, por lo tanto, ríos en un sentido jurídico aunque lo sean para la geomorfología.

2º) Que, con el propósito de acreditar la condición interprovincial del Atuel, La Pampa requirió de los peritos en geografía, hidrografía e hidrología, hidrogeología y fotointerpretación, información específicamente vinculada con el tema.

En ese sentido, es necesario analizar los respectivos dictámenes incorporados a la causa en cuerpos autónomos integrados al expediente. Los cuerpos XXXIV y XXXV contienen el dictamen del perito geógrafo Dr. Alfredo Siragusa, que informa sobre los puntos requeridos de manera exclusiva por la parte actora. En ese sentido, guarda particular atinencia con el tema en debate la contestación al punto pericial LP 101 (ver fs. 32/49, cuerpo XXXIV). En la determinación de la cuenca hidrográfica del Atuel, tras un extenso estudio de sus características que abarca la delimitación física, la superficie atribuible, y la caracterización de las secciones en que la divide conforme a la ciencia geográfica y geomorfológica, concluye que: a) la cuenca del río abarca un total de 54.800 km<sup>2</sup> de los cuales 36.600 están ubicados en territorio mendocino y 18.200 en territorio pampeano, b) que la alimentación principal del río se produce en las cuencas superior y media, ubicadas en Mendoza, c) que el régimen del Atuel presenta fuertes oscilaciones y que los consumos de agua se producen en el valle medio y primera parte del valle inferior llegan a comprometer totalmente sus caudales en épocas o ciclos de pobres precipitaciones, determinando que los cauces en La Pampa se sequen, situación que se modifica cuando las precipitaciones en la cuenca superior y media sobrepasan ciertos límites, que en tal caso, al no consumirse las aguas totalmente, fluyen a la provincia actora, y, finalmente, que ese flujo “dentro del territorio de La Pampa por las noticias existentes fue permanente” (fs. 49). Por otra parte, cuando se refiere a lo que denomina “Valle inferior del Atuel” señala que el río cruza el paralelo 36º que divide a las provincias de Mendoza y La Pampa “llegando a unirse (sus brazos) dentro del territorio de esta última a cota 270 ms” y penetrando unos 170 km.

3º) Que el peritaje geográfico contiene otras referencias de interés al comentar el informe preparado para la actora por el Profesor Daus, en particular las atinentes al concepto del río expresado, desde luego, desde el punto de vista del



conocimiento geográfico. En ese sentido, a fs. 4, al referirse al párrafo 16 del informe Daus recuerda que al definir su concepto advierte sobre la variación de los caudales que pueden menguar hasta desaparecer casi totalmente sin que esto altere su perennidad y agrega que: “considera correcta esta interpretación que cree que puede llegar a desaparecer la visibilidad de las aguas durante tiempos más o menos prolongados, sin que deje de tener validez el topónimo de río”. Más adelante, cuando contesta a las explicaciones requerida por las demandas, destaca que la “denominación río no implica permanencia de agua en el cauce” (fs. 194).

4º) Que los peritos fotointérpretes, al igual que los hidrólogos e hidrogeólogos, debieron responder a igual pregunta formulada por La Pampa. Es oportuno hacer mención, en primer término, a su informe (cuerpo XXXII). Al contestar al punto LP 115, los expertos indican los límites de la cuenca hidrográfica en el plano II – I, que involucra zonas ubicadas en las dos provincias que da un total de 30.115 km<sup>2</sup>, de los cuales 24.222 se encuentra en Mendoza y constituyen el 80% de ese total (fs. 19, 63 vta.). Por otra parte, para fijar la sección de cierre de cuenca, han tomado el seguimiento de una línea imaginaria que pasa por Paso de los Algarrobos, zona que está ubicada en territorio pampeano (fs. 19 vta.). En otro sentido, a fs. 62 vta. aventan las dudas que podía suscitar el uso del símbolo cartográfico de intermitencia y destacan que ese signo no alude al carácter natural del río sino a las condiciones de éste reflejadas en el material utilizado y que corresponden al período entre 1960 y 1978/79. Sus explicaciones de fs. 63/64 ilustran sobre las razones que dan lugar a la discrepancia en la superficie de cuenca que, en territorio pampeano, refleja el peritaje geográfico (18.200 km<sup>2</sup>) y su propio trabajo (5.880 km<sup>2</sup>).

5º) Que, por su parte, en las conclusiones de su informe parcial, (cuerpo XVII, pág. 9/10, pregunta LP 104) los hidrólogos admiten como límites de la cuenca hidrográfica los que fijan los fotointérpretes y califican al río como “un curso agua definido”... “que comprende los territorios de la Provincia de Mendoza y de La Provincia de La Pampa” incluidos en el plan confeccionado por aquellos, y afirman que “desemboca a través del arroyo de La Barda en el río Salado – Chadileuvú en las inmediaciones de Paso de los Algarrobos (ver también fs. 297 del cuerpo XVIII). Más adelante, refiriéndose a su cuenca de llanura, señalan que “agua debajo de la estación de aforo Paralelo 36º, ubicada a unos 12 km. del mencionado paralelo, el río se abre en dos brazos, que alimentan una gran zona de bañados, para escurrir luego por un brazo único a la altura del paraje La Puntilla a alcanzar, finalmente y “con un caudal muy disminuido, a confluir con el Salado o Chadileuvú en la localidad de Paso de los Algarrobos” (fs. 22). A fs. 296 del cuerpo XVIII, al describir la delimitación de la cuenca, afirman que desde la localidad de el Sosneado hacia aguas abajo, se ha constatado la existencia de un “curso permanente” que ingresa a La Pampa para confluir, como se ha dicho, en el Paso de Los Algarrobos con el Salado o Chadileuvú.

6º) Que igualmente vinculadas a la cuestión se prestan las conclusiones de los expertos al contestar el punto 1 propuesto de común acuerdo por las partes. Se requería establecer el régimen hidrológico del Río Atuel”, ya sea en sus condiciones



naturales o considerando los aprovechamientos realizados para verificar su comportamiento en determinados puntos geográficos, entre ellos el paralelo 36° que, como se sabe, fija el límite entre las dos provincias. A fs. 4 del cuerpo XVII afirman, con fundamento en los estudios realizados en el capítulo 10 de su trabajo (fs. 393/398, cuerpo XVIII), que la circulación de caudales en todo el tramo Rincón del Atuel (aguas arriba de la zona de riego) hasta dicho paralelo se haría sin más alteración que la propia interacción localizada con el cauce permeable, conocida como almacenamiento de banco, según la sucesión de crecientes y bajantes, el aporte de aguas subterráneas provenientes de zonas de recarga y mermas por evaporación y por desborde en épocas de crecidas importantes. La escasa cantidad de los aportes y de las mermas que se estima que podrían ocurrir en situaciones de régimen sin obras, permiten suponer el equilibrio entre unos y otras, con más razón cuando se consideran promedios mensuales de un período extenso. En consecuencia, a la luz de los conceptos anteriores, se concluye que, a todo efecto práctico, el régimen natural del Atuel en el límite interprovincial puede suponerse casi coincidente con el del Rincón del Atuel. Por el contrario –agregan– “con la influencia de las obras se ha caracterizado por la interrupción artificial de su escurrimiento en virtud de la derivación total o parcial de los caudales con fines de riego aguas abajo del Rincón del Atuel. Dicho escurrimiento ha presentado intermitencias cada vez más pronunciadas a partir de las primeras décadas del siglo, en correspondencia con el desarrollo de la red de riego. Desde 1947, en correspondencia con la entrada en operación de El Nihuil, cesó por completo hasta 1973, en que nuevamente en forma esporádica y luego continua a partir de 1979, volvieron a ingresar caudales en territorio pampeano”.

7º) Que, por otro lado, la contestación a las explicaciones requeridas respecto al punto LP 104, ratifica estas afirmaciones,. En efecto, tras señalar que la señalización del Atuel como intermitente surge del plano confeccionado por los fotointérpretes, entienden que el río “no es naturalmente intermitente”. Las interrupciones en sus escurrimientos –dicen– tienen origen en las costas ya sea en las costas (gastos) provocadas por Valle Grande según sus planes operativos y en la disminución de caudales para riego en el tramo Valle Grande – Carmensa. Por lo tanto, el curso “debe interpretarse como naturalmente permanente en toda su extensión hasta su ingreso a La Pampa” (cuerpo XIX, fs. 667).

8º) Que a comprobaciones semejantes llegan, igualmente, los hidrogeólogos. Cuando contestan a la pregunta LP 107, en la que La Pampa requiere la delimitación de la cuenca hidrográfica del Atuel, también definen como tal a la que señalan en su dictamen los fotointérpretes (ver fs. 239, cuerpo XXI): opinión del perito tercero, Oscar J. Ruiz Huidobro fs. 650, cuerpo XXIII). En otros puntos de su informe ratifican su criterio sobre la interprovincialidad del río; por ejemplo, cuando señalan las características que presentan sus cauces en La Pampa (fs. 556 y 559 vta., cuerpo XXII) y, más especialmente, al afirmar que “tanto cualitativa como cuantitativamente la presencia de las aguas del río Atuel en la Provincia de La Pampa fue y debe ser un hecho normal en condiciones naturales de no-interferencia” (fs. 560 vta.) Por lo demás, párrafos antes habían señalado que las descargas en la proporción





registrada en los últimos años de 20 a 30 m<sup>3</sup> prueba, pese a las obras existentes, “el trabajo de un río cuyas aguas merecen tal nombre no necesitan ser permanentes” toda vez que la literatura especializada no desconoce los regímenes de agua efímeros o transitorios (fs. 559).

9º) Que, aunque los peritajes en hidráulica y agronomía no tenían como contenido específicos puntos vinculados al tema, hacen alusión a él. Los agrónomos, por ejemplo, mencionan que el río tiene “escurrimientos que van más allá del paralelo 36º” (cuerpo XXVIII, pág. 75 vta.) y los ingenieros hidráulicos vinculan la situación en La Pampa con las consecuencias de la explotación de las aguas del Atuel (cuerpo XXIV, fs. 45/46). Estas aseveraciones se encuentran ratificadas por numerosa prueba documental aportada al expediente, de la que cabe señalar la más relevante, con prescindencia de aquella vinculada con la resolución 1.560/73 que otorgó a La Pampa participación en las regalías hidroeléctricas del Atuel, habida cuenta por la posición asumida por Mendoza en el sentido de que tal decisión –pese al tiempo transcurrido- no se encontraría firme.

10) Que entre esos elementos probatorios asumen particular gravitación los atinentes al dictado, por parte de la entonces Dirección General de Agua y Energía Eléctrica, de la resolución 50/49, cuyos antecedentes obran en el expediente 146.091. Esa resolución enmarcada en el régimen de la ley 13.030, importó el reconocimiento por parte de la dependencia técnica nacional, del carácter interprovincial del río, que antes de la utilización de sus aguas por la provincia cuyana, llegaba al noroeste pampeano. Se decía así que tras la inauguración del dique El Nihuil, correspondía adoptar los recaudos necesarios para asegurar “la libre circulación de los caudales acumulados y su equitativa distribución y utilización en todo el curso del río”. A tal efecto –apuntaba el director de la repartición citada en nota al Secretario de Industria y Comercio, de fecha 20 de enero de 1949- y de acuerdo a los antecedentes disponibles, “consistentes en un censo levantado en años anteriores y diversas informaciones que acusan el aprovechamiento de un caudal para el regadío de unas 1.500 has.”, se tendría que esa superficie utilizada en La Pampa, “representa el 2% del total de las 70.000 has aproximadamente que se sirven en Mendoza. De esa manera y tendiendo a restablecer las llegadas del caudal del Atuel operadas en sus crecientes, se disponía que “las descargas desde el embalse de El Nihuil, un volumen equivalente al 2½ del derrame anual del río, establecido en 1.100 hms<sup>3</sup>, se destinará a bebida de poblaciones y ganado, regadío de las praderas naturales y alimentación de represas y lagunas en la zona noreste de La Pampa, como compensación de los caudales sobrantes y de creciente que recibía dicha zona con anterioridad al aumento de la superficie con caudales bajo riego del mencionado río en la Provincia de Mendoza”. Se establecía, también, las modalidades de esas sueltas y el compromiso de realizar estudios técnicos apropiados.

11) Que distintos funcionarios nacionales reconocieron, durante los últimos 50 años, el carácter interprovincial del Atuel. Entre ellos, es importante el informe del Ing. Félix Duhart, del 5 de octubre de 1948, antecedente inmediato de la citada





resolución que reproduce buena parte de sus conceptos. Allí se destacaba que antes del desarrollo del riego en el Valle del Atuel “a principios del siglo actual” la zona noroeste de La Pampa recibía las crecientes periódicas del río, bañándose así grandes extensiones de campos en los departamentos de Chalileo y Chicalcó, se reseñaban los efectos del aprovechamiento en Mendoza y la gravitación – desfavorables para la provincia pampeana- de la construcción del dique El Nihuil. Para evitar estos efectos proponía asignar un volumen de agua teniendo en cuenta el censo levantado por pedido de la ex Dirección General de Irrigación de fecha 14 de mayo de 1934 y que, “según las declaraciones juradas de cinco usuarios de agua del río Atuel en el territorio de La Pampa que obran a fs. 14/25 del citado expediente, estos han denunciado el aprovechamiento de agua para riego de 1.500 has bajo riego en Mendoza”. Es decir –continuaba- “que correspondería fijar el 2% del derrame anual para su aprovechamiento en La Pampa”. A ello habría que agregar el ½% del derrame, estimado en 1.100 hm<sup>3</sup>, para alimentación de personas y animales (fs. 33/36). Por su parte el Ing. Juan G. Dietsch, integrante de la Dirección Nacional de Irrigación, señalaba en 1939, las circunstancias reseñadas por el Ing. José A. Balbi, que atribuía la interrupción de la llegada de las aguas a la zona de Santa Isabel y Algarrobo del Águila a la utilización del caudal aguas arriba y a los desvíos y tapones no autorizados, y concluía en que “por su situación geográfica tienen derechos naturales sobre las aguas del río Atuel, los terrenos que posteriormente por la división política de la Nación han quedado parte en la provincia de Mendoza parte en el territorio de La Pampa” (prueba R. 33, caja N° 7). El informe Balbi, más explícito en el punto que nos interesa, recordaba que las zonas de La Pampa citadas, “había sido evidentemente el campo de derrame de las aguas del Atuel en los años en que el caudal del río no se utilizaba para la irrigación de tierras en la Provincia de Mendoza” y que en su discurrir –abierto en dos brazos- pasaba “al este de la población de Santa Isabel y se unía al Salado en el punto llamado “Paso de la Horqueta” y formaba dos arroyos: El Butaló y el de La Barda”. Servían así al “desarrollo de vegetación apta para el sustento de ganado y al mismo tiempo de aguadas para poblaciones y haciendas”. Concluía, finalmente, en que el Atuel “bañaba en años anteriores”- escribe en 1928- “extensiones de campo en el territorio de La Pampa (Santa Isabel, Algarrobo del Águila)” y que la zona primeramente citada “no recibe más derrames del río Atuel” (prueba R 32, caja N° 7).

12) Que asimismo, el informe de otro funcionario de la Dirección de Irrigación, el Ing. Carlos Alberto Dillon, admite el ingreso del Atuel en La Pampa, como surge del documento R. 69, caja 10. También el entonces Director de Coordinación Hídrica, Ing. Julio C. Huidobro Saravia, tras reproducir los fundamentos de la citada resolución 50/49, sostuvo como conclusión de su informe en el expediente 173/73 del Ministerio de Obras Públicas que “de los antecedentes expuestos se infiere que la condición interprovincial o interjurisdiccional de las Aguas de Atuel es equívoca y tiene plena vigencia” (documentación R. 21, caja N° 7).

13) Que por último, es conveniente recordar que en oportunidad de debatirse en el Senado de la Nación la ley de provincialización de los territorios nacionales, el miembro informante, Dr. Pablo A Ramella, señalaba en su descripción geográfica de



La Pampa que “en cuanto a sus ríos, uno de los principales y cuyo caudal de agua es fundamental para este territorio, es el Atuel que viene de la provincia de Mendoza. Antes –decía- “entraba por el Arroyo Butaló, actualmente por el Arroyo Las Bardas” (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, año 1951, T. I, pág. 456) y que el propio letrado de la demanda ha admitido que “salvo la cuenca cerrada de la laguna Llancanello (que incluye el pequeño río Malargüe) todos los ríos mendocinos son interprovinciales” lo que obviamente, involucra al Atuel (Carro, Guillermo J. “Reseña Crítica de la Legislación y Administración de Aguas en Mendoza”, 1967, pág. 53).

14) Que la Provincia de Mendoza ha pretendido demostrar que una serie de circunstancias reseñadas al enumerar las defensas por las que negaba la interprovincialidad del río, debidas algunas a hechos de la naturaleza y otras a la acción humana, le han privado – si alguna vez la tuvo -, de esa condición y que no goza, por lo tanto del atributo, a su juicio indispensable, de la perennidad. En su alegato sostiene, esencialmente, que alrededor de la década de 1920 (entre 1917 y 1933) “por hecho de la naturaleza, el Atuel se dispersó en la zona de Las Juntas, al salir de la cordillera a la llanura, de modo tal que sus aguas no solo no llegaban continuamente a La Pampa sino tampoco a la zona mendocina cultivada con sus aguas, lo que anuló la interprovincialidad del río si es que la hubiera tenido (lo que admitimos por hipótesis). Esa situación fue corregida por la acción humana de modo que si llegan ocasionalmente al territorio pampeano es a raíz de tales obras encaradas por Mendoza y las autoridades nacionales” (fs. 22 vta., cuerpo XXXVIII).

15) Que la provincia demandada requirió de los peritos hidrogeológicos su opinión sobre este particular por medio de las preguntas M 43 y M 44. Los peritos de parte sostuvieron opiniones discordantes. Para el Ing. Zakalik, técnico de Mendoza, los ríos Salado y Atuel se desviaron por causas naturales de sus cauces, derivando el primero hacia la laguna Llancanello y el segundo hacia la zona de Piedras de Afilar. Si bien no puede precisar el volumen de agua perdido del cauce principal por estas consecuencias, entiende que era un “importante caudal”, en ambos casos, hasta la construcción de las defensas en 1934, admitiendo que las pérdidas producidas en la actualidad por efectos de la evaporación e infiltraciones del orden del 29,2 % para el año 1979. No hay, en el peritaje, ratificación expresa de la afirmación de Mendoza de que el proceso de dispersión se haya producido entre los años 1917/33-. Solo se afirma que es anterior a las obras encaradas pero no cuanto tiempo anterior (cuerpo XXI, fs. 250 vta./253, ver también cuerpo XXIII, fs. 736/741). Estas conclusiones no son compartidas por el Dr. Sala, perito de La Pampa.

16) Que en efecto, el mencionado profesional, tras extensas consideraciones afirma que no ha habido desvíos de los cursos naturales de los ríos que son aquéllos “por los cuales escurre el agua en la actualidad, tanto en el estiaje como durante las crecientes”. Esos cursos no pudieron ser desviados por el hombre aun mediante la realización de obras que, en el caso, “son insignificantes en relación a los fenómenos naturales” (fs. 261), y agrega que si los ríos “en tiempos geológicamente más



antiguos hubieran escurrido en otras direcciones, hace miles de años que fluyen por sus cauces actuales” (fs. 264 vta.). A fs. 749/752 ratifica este aserto.

17) Que estas opiniones controvertidas acerca de la evidencia y la oportunidad del desvío de los ríos Salado y Atuel, se reiteran cuando los peritos deben responder al punto M 44 que perseguía la comprobación del destino natural de sus aguas superficiales si no se hubieran construido en 1933, las obras de reencauce invocadas. Para el Dr. Zakalik, que ilustra su dictamen con fotografías, su destino físico no sería el actual toda vez que, en ambos casos, un importante caudal se desviaba del cauce principal hasta que se erigieron las defensas.

Estas defensas y sus objetivos –afirma – están descriptos en un informe del Ing. Federico Tapper al Director General de Irrigación de la Nación, fechado en 1932. Por su parte, el Dr. Sala afirma, en cambio, que de no haberse llevado a cabo las obras, las aguas habrían seguido –igualmente- su curso presente.

18) Que frente a estas diferencias cabe señalar la opinión del perito tercero, Dr. Ruiz Huidobro, que no resulta tan categórica como las vertidas por sus colegas. A fs. 254 dice: “como se describió en la pregunta C 9 y en F Historia Geológica (Texto general 2ª parte) los ríos Salado (mendocino) y el Atuel cambiaron su curso durante el pleistoceno”. “Sobre un viejo curso del Salado que iba hacia la Laguna Llanquanello escurre el arroyo Malo. La separación del río Salado del arroyo Malo es debida a un fenómeno natural de evolución geomórfica.

El hombre desde antiguo realiza obras de defensa y contención de las aguas del río Salado, por temor de que vuelvan a su antiguo cauce”. Luego continúa: “lo dicho más arriba vale para el río Atuel; aunque en este caso convendría proseguir con la ejecución de defensas de la margen derecha a fin de evitar que pueda dirigirse hacia las ciénagas de Piedra de Afilar, teniendo en cuenta que la tendencia del drenaje, en su evolución geológica, es la de migrar hacia el norte”.

19) Que, por otro lado, al contestar la pregunta M 44 que requería determinar el destino físico actual de las aguas del Salado y del Atuel si no se hubieran construido las obras de reencauce, responde: “El río Salado habría mantenido lo mismo su cauce. Sin embargo, se considera que las defensas evitaron, durante los períodos de creciente, que cuando el río sale de su cauce, erosione la terraza que lo separa del arroyo Malo; que es la defensa natural que tiene hoy día. Lo dicho vale con respecto a la defensa de la margen norte del río Atuel, que evitará en el futuro, la erosión y posible flujo hacia las ciénagas de Piedra de Afilar” (fs. 270). Su dictamen sobre el punto se completa con la respuesta al pedido de explicaciones que corre a fs. 733 donde señala que son bien notables los cursos aluvionales construidos por dichos ríos y la “evolución geomórfica de los ríos Atuel y Salado en tiempos pasados hacia el Sur y del sur hacia el norte respectivamente”.

20) Que, sin perjuicio de señalar que las respuestas del perito tercero no favorecen una clara interpretación del punto, cabe deducir que reconoce una tendencia de las aguas a divagar en su dirección hacia Llanquanello y Piedra de Afilar



y la construcción de defensas con el propósito de evitarla en las épocas de crecidas. No obstante, no existe afirmación alguna que permita apreciar si ese fenómeno se produjo en el lapso que invoca la demandada o medir su magnitud; si existen, por el contrario, manifestaciones en el sentido de que se habría producido en épocas muy remotas (ver fs. 773, cuerpo XXIII).

21) Que el dictamen de los hidrólogos contiene, asimismo, elementos que sirven para ilustrar la cuestión. En efecto, al contestar el pedido de explicaciones de Mendoza a la pregunta C I vinculada a la determinación del régimen hidrológico del Atuel y por las que le requería la razón de no haber considerado el efecto de “los fenómenos naturales aludidos en las preguntas M 43 y M 45”, señalan que efectivamente la demandada había construido obras de contención para “evitar los desbordes”, que para medir su gravitación sobre el módulo del río se practicaron estudios técnicos apropiados y que, tras su consideración, “no se observan modificaciones significativas del régimen del río Atuel, que tendrían que reflejarse en un incremento sostenido del módulo a partir de la fecha de funcionamiento de las obras de reencauce”... “En opinión de esta pericia” –siguen– “las obras de referencia habrían contribuido eficazmente en disminuir o evitar los desbordes de las crecidas anuales hacia la laguna Llancanello y las ciénagas de La Piedra de Afilar respectivamente pero no pueden estimar porcentajes ni magnitud de caudales desbordados por cuanto no conocen las cotas críticas de desbordes ni los niveles alcanzados por las aguas en períodos de crecidas, tanto ordinarias como extraordinarias”. “En todo caso” –agregan por último– “surge del análisis de las series estadísticas tratadas que los volúmenes desbordados con anterioridad a la fecha de construcción de las obras y reencauzados a posteriori de las mismas, si bien pudieron ser importantes en valores absolutos en el momento de las crecidas, no alcanzaron a ser lo suficientemente significativos dentro del balance global de las pérdidas, como para modificar el régimen del río ya sea por la escasa permanencia anual de niveles altos o por su baja recurrencia durante el período estadístico analizado, que se traducirían en caudales no detectables a través de los caudales medios anuales de las series (fs. 651/655, cuerpo XXI).

22) Que, por su parte, el perito geógrafo Dr. Siragusa también consideró este tema. A fs. 29 del cuerpo XXXIV señala la influencia de la laguna de Llancanello a la que, de controlarse los escurrimientos podrían derivar las aguas del Atuel y del Salado, dejando sin ese elemento vital a la zona de riego, y reconoce que en la zona de Las Juntas la Provincia de Mendoza realizó obras que califican de “simplemente zanjás y pequeños terraplenes” pero que contribuyen a reforzar el caudal del Atuel. Más adelante, cuando describe la cuenca hidrográfica del río, señala que aguas del Salado engrosan al Atuel en Las Juntas y que otras se pierden en la laguna de Llancanello (fs. 39 y a fs. 54), que “los derrames incontrolados” producen en la planicie de Llancanello “insunción de agua que luego formará pantanos”. Al contestar las explicaciones solicitadas (ver fs. 271) señala que en “la década de 1933 se restableció una conexión que amenazaba con desviar por cierto tiempo, parte de la afluencia del Salado al Atuel”.



23) Que se vinculan con las obras de reencauce, las actuaciones iniciadas por la Dirección Gral. de Irrigación cuyas copias figuran, agregadas por la demandada, de fs. 275 a fs. 302 de los autos principales. Un informe encomendado al Ing. Federico Tapper, sobre cuya base se proponen los trabajos, señala la previa e infructuosa construcción de obras que trataron, de impedir los desvíos del Atuel hacia Piedras de Afilar y del Salado hacia Llancanello que se veían favorecidos por los desbordes. Por ello, aconsejaba nuevos trabajos de reencauce de ambos ríos con el fin de atender las necesidades de riego en Mendoza. Al igual que el Ing. Tapper, el Inspector Gral. de la zona Sud, Ing. Ballester, alude a estas obras en su nota al Director de Irrigación del 22 de agosto de 1932. Por su parte el Director, Ing. Outes, destacaba al Ministro del Interior que se procuraba evitar los derrames del Atuel y del Salado y prevenir “la escasez de agua que sufren algunos años los extensos regadíos de Mendoza” servidos por el primero. En ningún caso existen referencias en el sentido de que esas obras fueran determinadas por una alteración del curso del río operada en los años inmediatamente anteriores, como lo sostiene Mendoza.

24) Que si bien se han aportado a la causa elementos probatorios que sirven para demostrar el fenómeno de dispersión que se opera en los casos de desbordes en la zona del pedemonte hacia la laguna de Llancanello y la región conocida como Piedra de Afilar, como así también que las autoridades nacionales y las de la Provincia realizaron en su momento obras de reencauce para evitar ese efecto, la prueba producida no es suficiente para acreditar las argumentaciones centrales de la demandada; esto es, que el proceso de dispersión haya tenido, como consecuencia directa, que esas aguas no sólo no llegaran “continuamente a La Pampa sino tampoco a la zona mendocina cultivada con sus aguas, lo que anuló la interprovincialidad del río si es que la hubiera tenido” (ver alegato, fs. 26), que se produjera en el lapso denunciado, y que las obras mendocinas hayan sido las determinantes de que hayan retornado –como se afirma- a sus cauces originarios.

25) Que, en efecto, las discrepantes conclusiones de los peritos hidrogeológicos no autorizan tal interpretación toda vez que la opinión más favorable a la tesis mendocina, emitida por el Dr. Zakalik, no alcanza a demostrar que los hechos denunciados –que da por existentes- hayan acaecido entre los años 1917 y 1933 y menos aún la avala el criterio que sobre el punto exponen los expertos en hidrología. Esas afirmaciones, confrontadas con la evidencia de que las obras y los usos han provocado la interrupción artificial de un escurrimiento que según aquellos ha “presentado intermitencias cada vez más pronunciadas a partir de las primeras décadas del siglo en correspondencia con el desarrollo de la red de riego” (cuerpo XVIII, fs. 393/398), requieren una demostración más acabada que la que se ha obtenido en el expediente. Por otra parte, si, como se anticipó, la circulación de caudales en el tramo Rincón del Atuel- Paralelo 36º presenta –sin considerar las obras- un régimen sin mayores variantes que sí se altera si se computan los aprovechamientos, resulta razonable atribuir a éstos y no a aquellos fenómenos la interrupción o disminución de ese escurrimiento.





26) Que otras consideraciones, fundadas en elementos probatorios emanados del peritaje de hidrología, aseveran lo expuesto. Pareciera obvio, si se atiende a la trascendencia que Mendoza asigna al hecho físico denunciado y a las obras de reencauce, que el derrame del Atuel mostrara diferencias cuantitativas antes y después de los trabajos. Sin embargo, esto no es así, y la prueba más concluyente sobre el particular la constituyen –entre otros elementos- las planillas de caudales medios y derrames medidos en las estaciones de Rincón del Atuel y La Angostura que cubren el período 1917/18-1918/82, serie que los peritos hidrólogos destacan como la más confiable (fs. 33, 108 y 109 del cuerpo XVII) y la figura 1.2 de fs. 57 de ese cuerpo). Si se computan los registros de caudales y derrames por el lapso 1917/18-1926/27, que abarcan diez períodos anteriores a la realización de los trabajos de reencauce donde el proceso de disminución de caudales apareciera, según Mendoza, en su culminación, con otro lapso igual pero posterior a las obras (1933/34-1942/43), las variaciones, ya sea del caudal medio o los derrames, no ofrecen mayor diferencia (en efecto, de un caudal medio promedio de 34,55 m<sup>3</sup> para el primer caso, se pasa a otro de 34,2 y de un derrame anual de 1.088 hm<sup>3</sup>). Por su lado, el gráfico de fs.- 57, comparativo de los caudales medios de los ríos Atuel, Mendoza y San Juan para los años 1909/10 y 1980/82, indica la regularidad del primero a lo largo de la serie, como que, a su respecto, el decrecimiento de caudales no es significativo. Estos datos reciben, por lo demás, ratificación suficiente en los cuadros elaborados por los hidrólogos para responder al pedido de explicaciones formulado por la demandada que corren a fs. 653/654 del cuerpo XIX y en los que aquellos se apoyaron para emitir las conclusiones citadas en el considerando 21). Por último, corresponde agregar otra conclusión no menos trascendente: una variación geomorfológica como la denunciada por Mendoza no parece posible que se haya operado en un tiempo histórico tan reducido.

27) Que, descartadas las defensas de la demandada, debe reconocerse el carácter interprovincial de la cuenca hidrográfica del Atuel. Sólo corresponde alguna consideración sobre el requisito de la perennidad cuya necesidad aduce para calificar, desde el punto de vista jurídico, a un río como tal. “Ningún uso” –ha dicho Mendoza- “que por su esencia debe ser continuo, puede ser hecho y asegurado si no hay disponibilidad continua del caudal”; pero tal afirmación, inobjetable como razonamiento abstracto, omite la circunstancia de que la interrupción o discontinuidad de las llegadas de las aguas a La Pampa se debe a la intensidad de los usos consuntivos operados en su territorio como lo han comprobado los elementos probatorios analizados en los párrafos precedentes.

28) Que, decidido el carácter interprovincial del río se torna necesario considerar la defensa de la demandada basada en la significación que atribuye al convenio que celebró con la Nación en el año 1941 y a la ley 12.650 que

-sostiene-, obligan a la Provincia de La Pampa, sucesora del Estado Nacional, por entonces autoridad territorial.

Ese contrato, del 17 de junio de 1941 -explica-, fue formalizado en virtud de la ley 12.650 y vinculó al gobierno federal y a Mendoza. Se trata de un contrato de





derecho público concertado entre estados y enmarcado en el derecho intrafederal. Para la demandada solo caben dos interpretaciones de sus alcances: a) si el río Atuel es mendocino, el contrato implicó para la autoridad nacional el reconocimiento de tal condición; b) de lo contrario, era, en 1941, un río interjurisdiccional y esa autoridad tenía “plena competencia para convenir con Mendoza el aprovechamiento del curso de agua que penetraba en un territorio nacional (La Pampa) sometido entonces a jurisdicción federal exclusiva”. Por lo tanto, resulta innegable que “estaba en condiciones constitucionales de disponer de un río que atravesaba una Provincia y un territorio de jurisdicción federal mediante acuerdo con esa Provincia” (fs. 416).

29) Que, agrega, esa disposición de un bien del dominio público -como lo es un río (art. 2340, inc. 3, del Código Civil) no presenta dificultades cuando se opera el traspaso a otro dominio público, toda vez que, como lo destaca la doctrina que cita, no se modifica la condición jurídica del bien ya que su afectación a ese tipo de dominio permanece inalterable. De tal manera “tratándose de un río cuya titularidad pudo haber estado compartida entre dos de los estados que forman la República Argentina, es decir entre la Provincia de Mendoza y el Estado Nacional –que tenía el dominio de los bienes públicos situados en su territorio de La Pampa- no existía ningún obstáculo jurídico para que dicho entes reglamentasen sus respectivos derechos sobre las aguas del mencionado río e incluso uno reconociese los derechos del otro” (fs. 417). Si era un recurso compartible, no había ningún inconveniente en que la autoridad nacional, en cumplimiento de objetivos de bien común, tomara medidas para propender al “bienestar general” como lo dispone el preámbulo de la Constitución. Ese contrato es oponible a La Pampa y la obliga.

30) Que, a su juicio, apoya tal aseveración la situación jurídico- institucional en que se encontraba por entonces La Pampa, que, por su condición de territorio, no era una entidad política autónoma sino solo una circunscripción administrativa del estado federal, el cual, podía disponer del río como lo hizo. Cuando La Pampa adquirió el estatus de Provincia en 1951, se encontró sometida a las condiciones preexistentes y no podía pretender mejores derechos que los del estado federal al que pertenecía su territorio hasta ese momento. Se configuró por lo tanto –afirma- un caso de sucesión de estados, que si bien es propio del derecho internacional público, contiene elementos que se vuelven aplicables cuando, dentro de un estado federal, se forma una provincia con territorio que hasta entonces estaba sujeto a aquella jurisdicción. Como corolario de estas consideraciones y tras citar opiniones de doctrina, concluye en que “si el río Atuel no fuera –como Mendoza entiende que es- un río exclusivamente provincial, de su exclusivo dominio y jurisdicción, las aguas que llegaran a La Pampa no podrían ser pretendidas por ésta al margen y con desconocimiento del contrato de 1941 y del principio de sucesión entre estados” (fs. 421).

31) Que no se observan, en nuestros antecedentes nacionales, precedentes que guarden analogía con la situación planteada en autos. La propia demandada ha recordado una sentencia de esta Corte, la publicada en Fallos: 274:169, que, como lo reconoce, solo se limita a producir la opinión de un tribunal provincial sin que haya



sido el punto objeto de su específica decisión. Sin duda, pudo haber recurrido a otros ejemplos que si consideraron los efectos, frente a las nuevas provincias, de los actos del gobierno federal (Fallos: 263:158:264:306 y 277:133), pero, cabe advertir, respecto a una categoría de bienes –las tierras fiscales- que no guarda identidad con la que caracteriza al recurso natural de que aquí se trata.

32) Que, en efecto, al resolver el publicado en Fallos: 264:306, in re “Hourteloup, Andrés c/ Provincia de Santa Cruz”, el Tribunal sostuvo que la provincia no podía “desconocer los derecho emanados de los actos válidos que la Nación consumó con anterioridad a la provincialización respecto de los bienes de los que podía disponer y con arreglo a las leyes de provincialización respectivas” y citó en apoyo de este argumento la opinión de Corwin en “The Constitution of the United States”. La solución –continuaba la sentencia- “aparte de garantizar la seguridad jurídica y estabilidad de los actos concluidos...se compadece con lo que disponen los arts. 1.195. 3.266 del Código Civil y normas afines”. Tales afirmaciones que, en principio, acordarían fundamento a la posición mendocina, no son aplicables al sub lite. En ese caso, como en los otros citados, se trataba de situaciones que –como se anticipó- tenían por objeto tierras fiscales que constituyen bienes del dominio privado del Estado; en este juicio, esta involucrado un bien de su dominio público. Corresponde, por lo tanto, estudiar si éstos son los bienes de los que el Estado Nacional, en tanto administrador del territorio, “podía disponer” como se destacaba con sustento en la opinión del citado constitucionalista norteamericano.

33) Que para ello resulta necesario precisar la condición jurídica de los territorios a la luz de los antecedentes legislativos nacionales, inspirados, como se sostiene generalmente, en los norteamericanos. En efecto, el mensaje enviado el 20 de julio de 1.883 por el Poder Ejecutivo acompañando el proyecto de la que sería la ley 1.532, advertía sobre la necesidad de dictar una ley general “si se tiene en cuenta el progreso de los territorios y la conveniencia de fomentarlos” y la evidencia de que se trataba de “zonas extensas que serán ocupadas bien pronto por una población laboriosa”. Entendía el Poder Ejecutivo que por tal razón era imprescindible acordarles un régimen apropiado “como acertadamente se ha hecho en los Estados Unidos de Norte América”. A su vez, cuando en 1884 se debatió en la Cámara de Diputados el proyecto que dio base a la ley 1.532, el miembro informante, Ramón J. Cárcano, reconocía que el proyecto de territorialización se inspiraba en aquellos antecedentes y, en particular, en el espíritu de la Ordinance for the Government of the United States Territory of the Northwest of the Ohio River” de 1787; y otro de sus integrantes, el diputado Nicolás A. Calvo, sostuvo que “nuestra ley fue presentada en proyecto por el Diputado Cárcano, lo más igual posible a la de los Estados Unidos (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados, 1884, pág. 1.068, 1.070). Igual opinión expresó durante la discusión en el Senado, el Senador Nougues (Diario de Sesiones del Honorable Senado, 1884, pág. 764) y los autores que se ocuparon del tema).

34) Que el Diputado Cárcano, cuando describía el estado de desamparo de las vastas regiones de nuestro país para las que requería un ordenamiento



institucional por medio de una ley de territorios, afirmó la necesidad de dictar normas que la organizara, “de manera que se aseguren sus intereses, para la actualidad y el porvenir, asentando sus condiciones civiles y administrativas de conformidad al espíritu de nuestras instituciones, una ley que consagre los mismos derechos y garantías de que gozan los habitantes de las provincias de la República, que como la famosa Ordenanza Norteamericana de 1787, sea la incubadora de nuevos estados que más tarde incorporarse a la Unión Argentina para seguir las manifestaciones de su engrandecimiento”. Cárcano sostenía que “bajo cualquier punto de vista que se considere los territorios nacionales ya originariamente adquiridos por la conquista, o más tarde por la cesión, el gobierno tiene derecho de administrarlos por el sistema que estime más propio y conveniente” y, siguiendo a Story, recordaba que “ninguno de ellos, tiene título alguno para reclamar un gobierno individual” de manera que su administración quedaba librada a la voluntad del Congreso Nacional cuya competencia en la materia emanaba de la propia Constitución (art. 67, inc., 14). “Los Estados Unidos –continuaba Cárcano- con una disposición constitucional idéntica, han hecho lo mismo que nosotros pretendemos hacer ahora (Diario de Sesiones, pág. 1.068).

35) Que las mismas opiniones reconocían que “los territorios que se organicen, son la gestación de nuevas provincias que, más tarde, han de incorporarse a la vida nacional, con su autonomía y soberanía local, su gobierno propio, su constitución y leyes especiales, de manera que la forma de gobierno que hoy se adopte, debe ser apropiada para instruirlos y adiestrarlos, en el rol que con el tiempo, están llamados a desempeñar en el mecanismos de nuestras instituciones”. Si carecían en el presente de entidad política –decía Cárcano- y eran dependientes del gobierno federal, “apoyados por la mano poderosa de la Nación, van a fecundar su progreso al calor del trabajo constante, hasta que el crecimiento de su prosperidad permita abandonarlos a sus propias fuerzas”. El diputado Puebla, por su parte, aludía a los territorios caracterizándolos como “provincias en embrión” (Diario de Sesiones, 1884, pág. 1.199).

36) Que esas expresiones, suficientemente explicativas del carácter de los territorios, encuentran ratificación en la exposición de motivos con que el Poder Ejecutivo acompañó, tiempo más tarde, el proyecto de ley elevado al Congreso con fecha 30 de septiembre de 1924. Allí se destacaba que la ley 1.532 había tenido como objetivo “la evolución orgánica de los territorios” y se reconocía la necesidad de propiciar medidas que favorecieran un “procedimiento preparatorio para su transformación en provincias” (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados, año 1924, pág. 920/921). Del conjunto de estas manifestaciones y de la opinión generalizada de la doctrina surge claro que el concepto de territorio supone una división administrativa de la Nación, sometida temporariamente a la jurisdicción y legislación del gobierno federal y destinada a convertirse en provincia autónoma una vez satisfechas las exigencias que la ley respectiva impone. Es de su esencia, parece evidente, la condición temporaria y su potencialidad latente para incorporarse a las unidades autónomas del régimen federal.



37) Que tales principios habían sido recogidos en la doctrina constitucional norteamericana. Para Henry Campbell Black, los territorios no son estados de la unión sino entidades administrativas sujetas a la autoridad nacional y a la legislación del Congreso (Handbook of American Constitutional Law, ed. 1927, pág. 16). Corwin, a su vez, sostiene que “en los territorios el Congreso ejerce plena jurisdicción tanto nacional como local y tiene “plena facultades legislativas” (The Constitution of the United States, ed. 1953, pág. 703). Pero no son estos conceptos los que más interesan en el presente caso. Westel W. Willoughby, tras señalar que no se discute el poder absoluto del Congreso en cuanto a legislar en los territorios, agrega, en su obra sobre “The Constitutional Law of the United States”; “no puede haber dudas de que era intención general al tiempo en que se dictó la constitución que todo el territorio entonces bajo la soberanía de los Estados Unidos y no incluido dentro de los límites de alguno de los entonces “several states” sería posteriormente dividido e incorporado como nuevos estados a la Unión”(vol. I, Ed. 1929, pág. 413). Y los tratados que cita, como los celebrados con motivo de la cesión de Louisiana o Florida, o el suscrito con México en 1848, por lo que este país resignó sus derechos a la Alta California y Nuevo Méjico, contuvieron explícita o implícitamente esta convicción. Había en quienes los suscribieron –dice Willoughby- “la certeza de que los territorios así adquiridos lo eran para incorporarse como elementos integrantes de los Estados Unidos y finalmente, constituidos como Estados y admitidos en la Unión “in full and equal fellowship with the original states” (pág. 403/404). Por eso puede definirlos como estados en embrión (embryo states).

38) Que estas características destacadas por Willoughby, que denotan la particular condición jurídico – institucional del territorio, fueron advertidas desde temprano por la jurisprudencia de la Corte norteamericana. En el caso que cita ese autor (“Loughborough c/ Blake”); 5 Wh. 317), el Juez Marshall asimiló esa condición a “a state of infancy, advancing to manhood, looking forward to complete equality as soon as that state of manhood shall be attained” (un estado de minoridad avanzando hacia la adultez, en búsqueda de una completa igualdad tan pronto como se alcance ese desarrollo); y en otro precedente que también recoge Willoughby y cuya cita se hará frecuentemente a lo largo de esta sentencia se dijo: “los territorios son administrados (held) con el objeto de que tan pronto como su población y aptitud lo justifiquen, sean admitidos en la Unión como Estados en el mismo plano de igualdad (equal footing) que los Estados originarios en todos los sentidos (“Shively c/ Bowlby”, 152 U.S. 1). Más adelante, en O’ Donohue c/ USA (289 U.S., 516) se reiteró el carácter temporario y al hacerse mención de la condición de los jueces territoriales se la adjudicó, citando el caso de 182 U.S., 244, 293 a la “presumably ephemeral nature of a territorial government” (la condición presumiblemente efímera del gobierno del territorio) y se recordó que existían precedentes que calificaban a los territorios sometidos a un régimen de tutoría (“the territorial state is one of pupillage at best”); (during the term of their pupillage as territories, they are mere dependencies of the United States” – 18 Wall, 317), y citando la trascendente decisión de “Pollard’s Lessee c/ Hagan” (3 How, 212) se destacó que tenían una condición temporaria (temporary territorial government).



En tiempos mucho más cercanos se volvió a reconocer el “status of pupilage”, se dijo que “desde su creación los territorios estaban destinados a ser admitidos como estados en la Unión”, y se aludió, también, a su naturaleza transitoria (409 U.S., 418).

39) Que dada esa particular característica de los territorios, es oportuno precisar, desde un punto de vista general, cuáles son, en principio, los Poderes del Congreso Federal. Estos han sido reconocidos tanto en la doctrina nacional como en la norteamericana como amplios, y así lo sostiene la jurisprudencia. En el caso “National Bank c/ Country of Yankton” (101 U.S., 129) se dijo que el congreso no solo podía abrogar leyes de la legislatura local (se refiere a los casos en que existían legislaturas territoriales) sino que podía legislar por sí mismo en ese ámbito. “Puede descalificar un acto legislativo local válido o validar otro que no lo fuera” y se precisaba: “en otras palabras, tiene plena y completa autoridad sobre el territorio y todos los departamentos del gobierno territorial”. Esos amplios poderes fueron reconocidos en 114 U.S., 43; 198:371 y 301:308, entre otros. En principio, y salvo las excepciones que luego se señalaran, los actos realizados por la autoridad federal durante su vigencia temporal, obligarán a los nuevos estados que se constituyan. Así, por ejemplo, se dijo en 267 U.S., 30 que un estado creado sobre la base de un territorio y sobre cuyos límites físicos decidió el gobierno nacional “is bound by the previous recognition and adoption of that line by the United States her predecessor and cannot be heard to disavow the boundary so recognized” (está ligado por el reconocimiento y adopción de la línea de frontera efectuado por los Estados Unidos, su antecesor, y no puede desconocer esos límites ya admitidos).

40) Que también han sido objetos de consideración los alcances, en cuanto a plenitud de derechos, de la incorporación a la Unión de un nuevo estado, constituido sobre la base de territorio preexistente. La doctrina y jurisprudencia norteamericana han sostenido que esa incorporación debe hacerse bajo la regla del “equal footing”, esto es, que debe estar presidida por el principio de la igualdad con los estados ya constituidos y el principio se reiteró en numerosas oportunidades. A medida que las complejidades de la conformación institucional del país aumentaban, la Corte delineó con mayor rigor el concepto. En el caso de 339 U.S. 707, se dijo: “el principio de la igualdad (equal footing) se ha referido hasta ahora a los derechos políticos y a la soberanía. No incluye el aspecto económico. “Nunca ha habido igualdad entre los estados en ese sentido”. Y más adelante se refería a las condiciones que han creado gran diversidad en los aspectos económicos de los estados. El requerimiento de la igualdad –se dijo– no se elaboró para borrar estas diversidades sino para establecer una paridad en el plano político y de la soberanía.

Esta regla, como vemos, no asegura la igualdad económica. Pero las excepciones a sus principios deben ser claras e inequívocas (363 U.S. 142; 410 U.S. 702) toda vez que es “esencial al armonioso funcionamiento del sistema sobre cuya base se organizó la república” (221 U.S. 559). Autores como Willoughby y Campbell Black coinciden con este criterio.





41) Que estas precisiones procuran determinar si el alcance de las prerrogativas conferidas al gobierno federal le autorizó, en el caso que nos ocupa, a disponer por medio del convenio celebrado con Mendoza sobre la base de la ley 12.650, de un recurso natural incorporado entonces a su dominio público y si, como consecuencia de ello, ese acto que autorizó el aprovechamiento de las aguas del río Atuel, es oponible a la Provincia de La Pampa, su sucesora desde 1951. Se trata, en suma, de apreciar si el ejercicio de esa autoridad admite restricciones inspiradas en la necesidad de atender a los objetivos mismos que justificaron la creación de los territorios, esto es, el desarrollo institucional y económico de esas regiones sometidas temporariamente a su jurisdicción y según el elocuente lenguaje de la Corte norteamericana a un estado “described as one of pupilage at best” (409 U.S. 418). Para ello, resulta indispensable el estudio de los antecedentes que registra la jurisprudencia de ese tribunal.

42) Que por medio de una vasta labor jurisprudencial, la Corte norteamericana fue resolviendo los problemas que suscitó la sucesiva incorporación a la Unión de nuevos estados. Entre ellos, ocupó un papel preponderante el que planteaba la oponibilidad, frente a esos estados recién constituidos, de los actos emanados del gobierno federal durante el período de su administración o, incluso, anteriores a la adquisición del territorio y llevados a cabo por las autoridades que por entonces ejercían la soberanía (por ejemplo en el caso de los territorios sometidos a la autoridad española o mejicana). Desde luego, se debe recordar que los poderes del gobierno federal eran prácticamente irrestrictos en tanto se admitía que los territorios eran meras dependencias administrativas, pero también, que su autoridad era temporaria, destinada, como la doctrina norteamericana y la nacional lo reconocían a preparar el camino para que esas regiones, alcanzado un grado específico de desarrollo, pasaran a construir unidades políticas definidas y autónomas en el contexto de las respectivas organizaciones constitucionales.

43) Que, en ese sentido, no ofrecen dificultad aquellos actos que obedecen a los fines perseguidos para lograr ese objetivo último. Por ejemplo, la colonización, que favorecía el asentamiento de núcleos poblacionales para impulsar las fuerzas productivas hasta entonces desaprovechadas (las “waste and unappropriated lands” que mencionaba el juez Mc Kinley en Pollard) supuso la libre disposición de las llamadas “publics lands” y no se han objetado los actos llevados a cabo sobre ellas por el gobierno federal, que conservó importantes extensiones en los nuevos estados. Esas tierras

—pertenecientes al estado federal— fueron definidas por la jurisprudencia como aquellas “habitually used in our legislation to describe such as are subject to sale or other disposal under general laws” (las que según la legislación están sujetas a venta u otro acto de disposición por las leyes generales). Esta caracterización, expuesta en U.S. 153:284 y reiterada en otros casos, coincide con la que nuestro Código Civil hace las llamadas tierras fiscales y que integran el dominio privado del Estado (art. 2342, inc. 1º).





Ahora bien, si respecto a estos bienes ninguna duda se suscitó acerca de la competencia del gobierno federal, distinta fue la situación en lo atinente a otros, como las playas y los lechos de los ríos navegables, que merecieron un tratamiento distinto a partir de pronunciamientos tan importantes como los de los casos “Martín et al c/Waddell”, y especialmente “Pollard’s Lessee c/Hagan et al”, resueltos en los años 11842 y 1845 respectivamente. Pero para la mejor comprensión del tema, es conveniente una ligera referencia al régimen del “common law” inglés y la recepción que merecieron sus principios en los Estados Unidos.

El sistema legal del common law, prevalentemente en Inglaterra, otorgó a la corona la propiedad de los cauces de los ríos navegables –a los que definió como tales sobre la base de una peculiar concepción- pero sujeta al derecho de uso y goce público para fines –entre otros- de navegación o pesca. Ese dominio puede ser objeto de concesión, pero ésta no debe afectar el uso público. Respecto de los ríos no navegables, la solución era distinta toda vez que el derecho del propietario ribereño prevalecía y el cauce seguía al dominio sobre los fundos.

Estos principios no fueron unánimemente receptados en los Estados Unidos. La reserva legislativa a favor de los estados hizo que presentaran soluciones dispares; unas, más ceñidas al concepto del common law, mayoritarias en los estados del este, históricamente más antiguos y apegados a una visión más tradicional; otras, las de los estados del oeste, que se orientaron hacia concepciones más apropiadas a los fines de la colonización. Muchos estados se reservaron el dominio de las playas y los lechos de los ríos navegables y a casos suscitados en este contexto se refieren los antecedentes jurisprudenciales que se citarán en lo sucesivo. En todos los supuestos, los conflictos versaron sobre los lechos o cauces, esto es, los que se señalan como “soils under high water marks”, o “tidal lands”, definición que coincide con nuestro concepto de cauce, o alveo del río que involucra las tierras hasta donde llegan las más altas aguas en sus crecidas ordinarias. En nuestra legislación, estos bienes forman parte del dominio público (art. 2340 inc. 3º, Código Civil).

44) Que en el año 1845, la Corte debió resolver el caso “Pollard’s Lessee c/Hagan et al”. Se trataba de las facultades de la autoridad federal a la cual dos estados originarios, los de Virginia y Georgia, le habían cedido tierras con el propósito de estimular su desarrollo y en interés común de todos los integrantes de la Unión. Aquí aparecía evidente que el poder federal estaba limitado por su propia condición y la Corte puntualizó que solo se le había conferido “for temporary purposes and to execute the trusts created by the acts of the Virginia and Georgia legislatures and the deeds of cession executed by then to the United States” (para fines temporarios y para ejecutar los fideicomisos creados por las leyes de las legislaturas de Virginia y Georgia y la cesión llevada a cabo por ellas por los Estados Unidos, ver U.S. Howard’s Report 3, pág. 221). El estado de Alabama –sostenía el Tribunal- creado sobre la base de esos territorios, era sucesor de los derechos de los estados originarios, entre ellos los que se referían a las costas y los lechos de las aguas navegables, y ejercía los mismos atributos de soberanía que aquellos. En



cambio, los actos de disposición que tuvieron por objeto las “public lands” (tierras fiscales, en nuestro concepto jurídico) eran válidos toda vez que, sin duda, cumplían con los objetivos perseguidos al cederse los territorios para su colonización y ulterior incorporación a la Unión. De tal manera, cuando Alabama fue admitida en la Unión, “on equal footing with the original states” (en un pie de igualdad con los estados originarios) accedió a “todos los derechos de soberanía, jurisdicción y dominio eminente que Georgia poseía a la fecha de la cesión, excepto en la medida en que este derecho fuera disminuido por las tierras fiscales que permanecían aún bajo la posesión y control de los Estados Unidos para los fines temporarios previstos en el acta de cesión (pág. 223).

El caso Pollard, aunque condicionado en sus alcances por sus circunstancias particulares, indica que ninguna objeción cabía al ejercicio de la autoridad en tanto se orientara al cumplimiento del mandato conferido, en ese caso, por estados preexistentes.

45) Que este pronunciamiento fue influido por el voto del juez Taney en la causa: “Martín et al c/waddell”, fallada en enero de 1842 (Pet’s XVI, pág. 367/434), donde tras estudiar los antecedentes históricos ingleses y el dominio de la corona sobre las aguas navegables y sus lechos, se destacó que después de la independencia los estados se convirtieron en soberanos y, en tal carácter tuvieron derechos sobre sus aguas navegables y sus lechos afectados al uso común. Ese dominio de la corona –había dicho Taney- era ejercido en interés de la comunidad (abierto al uso común) y admitía las concesiones reales que, empero, requerían una explícita manifestación por lo que no cabía presumirlas (pág. 411). Sobre esas bases, el juez Mc Kinley pudo decir en Pollard (pág. 229) que al nuevo estado de Alabama “belong the navigable waters and soils under them, in controversy in this case, subject to the rights surrendered by the constitution to the United States” (le pertenecen las aguas navegables y sus lechos, aquí en litigio, sujeto a los derechos otorgados en la Constitución al gobierno federal). Las aguas navegables, se destacaba, asimismo, eran “public highways” (caminos públicos).

46) Que esta doctrina fue objeto de revisión en oportunidad de fallarse otro importante caso, el de Shivley c7Bowlby, en 1893 (152 –U.S. 1/58), bien que en circunstancias distintas, toda vez que se trataba de bienes ubicados en el estado de Oregón, constituido sobre la base del territorio del mismo nombre y donde la autoridad federal no sufrió los condicionamientos expuestos en Pollard, es decir, no mediaba soberanía estatal preexistente; por ello en lugar de invocar los alcances de la sesión se hizo mérito de la regla del “equal footing” (pág. 26). El juez Gray, que estudió el caso, tras una minuciosa revisión de numerosos precedentes que reiteraban, en términos generales, los principios de Pollard, declaró que no obstante, el concepto de que la autoridad federal carecía de poder para efectuar concesiones de tierras bajo la línea de baja marea de las aguas navegables (high water mark) no era absolutamente verdadero (is not strictly true, pág. 47). Para formular esta afirmación recordó la opinión vertida en “Goodtille c/Kibbie” (U.S. 9 How; 447/478), donde la potestad del estado federal para otorgar una concesión sobre tierras de



aquella naturaleza fue reconocida porque había sido anterior a la constitución del nuevo estado.

47) Que el voto recordado destacó que los Estados Unidos tenían sobre los territorios, y en tanto permanecieran en esa condición, toda la autoridad en el plano local y federal y en su ejercicio podían “make grants of lands below high water marks of navigable waters in any territory of the United States, whenever it becomes necessary to do so in order to perform international obligations, or to effect the improvement of such lands for the promotion and convenience of commerce with foreign nations and among the several states, or to carry out other public purposes appropriate to the objects for which the United States hold the territory (hacer concesiones de tierras ubicadas bajo la línea de la alta marea –esto es el lecho o cauce del río- de las aguas navegables en cualquiera de los territorios de la Unión, donde fuera necesario para satisfacer deberes de carácter internacional, efectuar la mejora de esas tierras para el desarrollo del comercio internacional e interestatal o llevar a cabo otros propósitos de interés público apropiados para el objeto para cuyo cumplimiento los Estados Unidos, administraban el territorio) (pág. 48). Sólo en atención a estos fines se justificaba una concesión porque tales tierras, por ejemplo los lechos de los ríos, no son aptos para la explotación agraria. Son así de gran valor para el uso público destinadas al comercio, la navegación o la pesca. Su explotación por particulares sólo se permite de manera incidental o subordinada al uso público. Por lo tanto, el título y control de estas tierras es conferido a la autoridad para el beneficio de toda la comunidad (for the benefit of the whole people, pág. 57). Pero las concesiones deben ser expresas y no inferirse de una ley de carácter general.

Como se advierte, el fallo distingue la naturaleza de las tierras. Opone las existentes bajo las aguas navegables a las “public lands” (tierras fiscales) toda vez que respecto a éstas no semejantes restricciones pues –como ya se señaló- son aquellas “habitually used in our legislation to describe such as are subject to sale on other disposal under general Laws” (las que según la legislación están sujetas a venta u otro acto de disposición por las leyes generales).

48) Que poco tiempo antes, en 1981, la Corte había reiterado que los estados ejercían el dominio sobre los suelos cubiertos por las “tide waters” siguiendo así los principios del common law inglés, aunque admitía que debían respetarse los derechos de propiedad que el gobierno mejicano, anterior dueño de las tierras de California, había concedido como consecuencia de la aplicación del Tratado de Guadalupe Hidalgo y que, aún de no existir previsión alguna en ese contrato, debía acatar como consecuencia de los principios del derecho internacional (142 U.S. 183/184). En el mismo año en que decidió el caso Shively, efectuó en “Mann c/Tacoma Land Company” nuevas precisiones. Así dijo que el derecho de los estados a las “tide lands” (tierras cubiertas por las mareas) había sido consagrado repetidas veces por el Tribunal y que en alguno de los primeros pronunciamientos sobre el tema se había avanzado tanto en esa afirmación que se le habían negado facultades al gobierno federal aún en el período de su administración territorial. Sobre esa base, se reprodujo el criterio del caso Shively y se hicieron otras consideraciones



interesantes: 1) nunca el Congreso dispuso de estas tierras por medio de una ley general sino que fue necesario dictar normas expresas para otorgar cualquier concesión; 2) en cambio, la legislación general resulta aplicable a las tierras fiscales sujetas a venta u otro acto de disposición.

49) Que en 1905, la sentencia del caso “United States c/Winans” (198 U.S., 371) volvió a plantear el tema. Se discutía el derecho de una tribu india a pescar en un río navegable, concedido por un tratado, cuestionado por quienes invocaban un título posterior otorgado por el Estado de Washington. El Tribunal se fundó, de manera substancial en lo resuelto en “Shively c/Bowlby”, y afirmó que los Estados Unidos tenían el poder necesario para crear o conceder derechos apropiados al objeto por el que administraban el territorio y que, en el caso, “the extinguishment of the Indian title, opening the land for future states were appropriated to the objects for which the United States held the territory” (la extinción del título de los indios y la apertura de las tierras a la colonización y la preparación del camino para los futuros estados eran medios apropiados a los fines por los que Estados Unidos administraba el territorio). Por su parte, en 227 U.S. 229, se repitió que el dominio de los lechos de los ríos navegables pertenece a los estados sujeto sólo al control del Congreso Federal.

50) Que en la década de 1920 dos nuevos pronunciamientos ratificaron los principios de Shively. En “Brewer Elliot Oil and Gas c/United States” se tuvo en consideración que la concesión cuestionada parecía “a public purpose appropriated to the objects for which the United States held the territory” (un propósito apropiado al objeto por el que los Estados Unidos administran el territorio). En términos parecidos se expidió el Tribunal en “United States c/Holt States Bank” (270 U.S. 49) aunque cabe señalar que sostuvo que los lechos de las aguas navegables eran retenidos por el gobierno federal durante su administración “for the ultimate benefit of future states and so has refrained from making any disposal thereof, save on exceptional circumstance” (para el beneficio de los futuros estados y para cumplir tal objetivo se había abstenido de llevar a cabo actos de disposición salvo en circunstancias excepcionales). Términos más o menos similares, se reprodujeron en los casos de 295 U.S. 1 y 296 U.S. 10 y en el litigio, resuelto en 1969, entre la doctrina de Brew Elliot y United States c/Holt. Por último en el caso “Montana c/United States” (450 U.S. 540, reseñado en Lawyer’s Edition 67 2<sup>nd</sup>. 493) se dijo que el dominio de los estados sobre los lechos de los ríos navegables está sujeto a la sola limitación de la autoridad del Congreso ejercida para asegurar la libre navegación. También que la autoridad federal puede disponer sobre las tierras que constituyen el lecho de un río navegable y de esa manera restringir los títulos de un nuevo estado, si debe atender a obligaciones internacionales, la promoción del comercio internacional o interestadual o llevar a cabo otro de los propósitos para cuyo cumplimiento los Estados Unidos administraban el territorio. Se reiteraba así, en fecha reciente, una doctrina consolidada a lo largo de casi un siglo.

51) Que de esta extensa reseña pueden extraerse algunas conclusiones que se estiman conducentes: 1) que el gobierno federal ejerce una autoridad plena



durante el período territorial; 2) que, en general, sus actos obligan a los nuevos estados que se constituyan; 3) que durante aquel lapso puede disponer libremente de ciertos bienes como las tierras fiscales, cuya colonización y explotación sería uno de sus objetivos de gobierno; 4) que, en cambio, el poder de disposición o de efectuar concesiones aparece seriamente limitado si se trata de otros, como los recursos naturales afectados al uso y goce público –y por tanto asimilable a nuestros bienes de dominio público -, con relación a los cuales solo es reconocido si se lo ejerce para satisfacer los fines tenidos en vista para la creación del territorio y se surge de una clara e inequívoca manifestación de voluntad; y 5) que, salvo esta última circunstancia, los nuevos estados acceden con plenitud al dominio de estos bienes existentes en su territorio.

52) Que, por lo expuesto, cabe afirmar que la experiencia histórica de los Estados Unidos revela que las amplias atribuciones del legislador nacional le permitieron disponer, para el cumplimiento de los propósitos de colonización y desarrollo de los territorios, de las tierras afectadas a ese fin. Por tal razón, las fiscales pudieron ser cedidas, sin restricción alguna, a los particulares o continuar afectadas por el gobierno federal aún después de la constitución de los nuevos estados para cumplir con esos objetivos (por ejemplo: constituir reservas indígenas o ecológicas). En cambio, bienes como los lecheros de los ríos navegables, considerados vías de comunicación públicas (public highways) y, por lo tanto, afectados al uso y goce general, solo podían ser objeto de disposición o concesión si contemplaban el interés del futuro estado, sometido –por entonces- a la dependencia de la autoridad nacional. Esto resultaba compatible con el carácter de su administración temporaria, ejercida, como invariablemente lo sostuvo la jurisprudencia, “in the future states” (152 U.S., 1 y otros) y la naturaleza de ciertos recursos naturales que presentan las características que en nuestro régimen legal definen a los bienes del dominio público.

53) Que resta entonces por resolver si la disposición de las aguas del río Atuel, bien del dominio público, condición a la que no empece su carácter de río no navegable, efectuada por el gobierno nacional en su carácter de titular entonces de ese dominio, resulta oponible a La Pampa como lo afirma Mendoza. Es decir, es necesario comprobar si esa disposición atendió a los fines que justificaron la creación del territorio y que la legislación del gobierno federal debió contemplar (art. 67, inc. 14, de la Constitución) tal como se puso de manifiesto en el debate parlamentario citado en los considerandos 33, 34 y 35 y lo sostuvo la más autorizada doctrina, y si se evidenció a través de la inequívoca manifestación de voluntad que exigía la jurisprudencia de la Corte norteamericana. Es claro que esa postura de la demanda no se concilia con otra, también expuesta en su constatación de demanda, por la que adjudica al gobierno de la Nación la decisión política de desarrollar el sur mendocino, toda vez que si bien ese propósito resultaría inobjetable en el marco del art. 67, inc. 16, de la Constitución, no se ve como podría inhibir el reclamo de la parte actora.

54) Que de modo alguno avalen aquella interpretación de la parte demandada, los antecedentes parlamentarios de la ley 12.650 ni los términos del



convenio suscripto entre el gobierno federal y Mendoza, habida cuenta –como se verá más adelante- de que no contienen, unos y otro, referencia al carácter interjurisdiccional del río ni expresión, siquiera relativamente explícita, de que le gobierno nacional disponía, por intermedio de esos actos, de un bien afectado –en ese entonces- a su dominio público.

Esa autoridad, por lo demás, debía concurrir, como lo destacaba el diputado Cárcano, a estimular el progreso y el crecimiento de la prosperidad de esas regiones, único medio –cabría agregar- “de que se aseguren sus intereses para la actualidad y el provenir”, actitud, por cierto, compatible con la incuestionada doctrina de la Corte norteamericana de que la autoridad territorial es ejercida, como se dijo, “in trust for the future states” (considerandos 33 al 35 y 52 de esta sentencia). Inferir de tales antecedentes, de particular relevancia para la decisión del tema, una voluntad del gobierno federal como la que pretende la demanda, que debió ser categóricamente expuesta, resulta inaceptable.

55) Que los considerandos precedentes han recogido y estudiado extensamente la cuestión planteada por la demanda acerca de los efectos del recordado convenio que celebró con el gobierno federal, y a la que acordaba singular gravitación en el supuesto de reconocerse –como se ha decidido- la interprovincialidad del río.

Pero es del caso indagar si hay entre los antecedentes vinculados con el tema, y a los que se hizo una referencia sumaria en el considerando anterior, elementos que avalen esa interpretación.

56) Que ni los fundamentos del proyecto de ley presentado por el senador mendocino Gilberto Suárez Lago, ni las manifestaciones vertidas por el mendocino legislador y su par, Héctor González Iramain, en las sesiones parlamentarias correspondientes, hacen suponer el reconocimiento, siquiera implícito, de que el río Atuel fuera interprovincial o de que, al legislar sobre el tema, se comprometieran eventuales derechos del entonces territorio de La Pampa, sometido a la jurisdicción del estado nacional. La iniciativa de Suárez Lago hizo mérito de las ventajas que habrían significado para Mendoza las obras propuestas toda vez que el río Atuel sirve en esas provincias “extensas y feraces zonas vitícolas, frutícolas y hortícolas en los departamentos de San Rafael y General Alvear” (Congreso de la Nación, Diario de Sesiones, Cámara de Senadores, año 1939, T. I, pág. 194/195). Las obras, insistió luego González Iramain, fueron previstas para servir “una necesidad, que ha llamado angustiosa” de la provincia cuyana originada en la circunstancia de que el río Atuel “riega, ahora, deficientemente, 70.000 hectáreas de esos departamentos de San Rafael y General Alvear, cuando están empadronados con derecho a riego en esa región, 132.000 hectáreas en posibilidad y necesidad de recibirlo. Para salvar esa deficiencia los departamentos de irrigación de la Nación y de la provincia de Mendoza han estudiado este proyecto y gestionan la realización de estas obras desde el año 1907” (pág. 197).





57) Que, por su parte, el diputado Palero Infante, quién informó en la Cámara de Diputados, hizo referencias “al esfuerzo de los hijos de Mendoza” que ha traído para esta provincia una “grandeza y una pujanza económica extraordinaria” que atribuía al uso del agua de sus ríos, entre los que se encontraban –según sostenía– el Atuel y el Diamante, que riegan los departamentos de San Rafael y Gral. Alvear. Todo ese esfuerzo –decía Palero Infante– era obra de los habitantes de la provincia por lo que consideraba “de justicia que la Nación se preocupe de contribuir a salvar la situación difícil que actualmente sufre la región mandocina” (Congreso de la Nación, Cámara de diputados, Diario de Sesiones, Año 1940 IV, pág. 583).

58) Que estas manifestaciones, como las restantes intervenciones suscitadas durante el breve debate que originó la discusión del proyecto, omiten toda referencia a la interprovincialidad del río, que, por el contrario, resulta implícita pero claramente considerado como mendocino, y no son distintas las conclusiones que arrojan el estudio de la ley 12.650 y el convenio suscripto, como consecuencia, entre Mendoza y el gobierno federal el 17 de junio de 1941. Este convenio (ver 1er. Cuerpo fs. 129/135), celebrado ad referendum del Poder Ejecutivo Nacional y de la Legislatura provincial, da como destino de las obras, y por el art.8º el gobierno federal se obliga a entregar en las tomas de la presa la cantidad de agua necesaria a los cultivos en las épocas oportunas, de acuerdo a las disponibilidades de agua en el embalse. A fs. 136 y a fs. 243 obran copias de la ley 1.427 de la provincia y del decreto 106004/3146 del Poder Ejecutivo Nacional que aprueban el convenio. Este último texto hace referencia en sus considerandos a la finalidad de las obras (“mejorar las condiciones de los importantes regadíos del río Atuel, con 70.000 ha. Actualmente regadas y 131.000 empadronadas con derecho a riego”). Conviene acotar, habida cuenta de lo expresado por Mendoza en su alegato que no existe compromiso expreso del Estado Nacional de “asegurar el riego de las referidas 132.636 ha.” (ver fs. 49 vta.).

59) Que estos antecedentes indican que tanto las autoridades nacionales como las provinciales y, en particular, los integrantes del Congreso de la Nación que intervinieron en la preparación y discusión de la que sería la ley 12.650, para nada contemplaron la hipótesis de que el río Atuel conformara un recurso compartido entre la Provincia de Mendoza y el gobierno federal como autoridad que era por entonces en el territorio de La Pampa. En esas intervenciones, como en los textos legales y administrativos atinentes, consideraron al río como interior de la provincia demandada, y la participación del gobierno federal resultó, en todo caso, encuadrada en el marco de las atribuciones del inc. 16 del art. 67 de la Constitución, más que derivada del ejercicio de las que les confería la legislación sancionada sobre la base del inc. 14 de esa cláusula constitucional.

60) Que decidida la interprovincialidad del río Atuel y descartado que el convenio entre el gobierno de Mendoza y el Estado Nacional tenga efectos vinculantes respecto de la Provincia de La Pampa, corresponde el estudio de su reclamo, respecto de la participación en el aprovechamiento de sus aguas, cuya



regulación ha solicitado mediante la invocación de las facultades que le acuerda el art. 109 Constitución.

61) Que ambas partes han reconocido que la intervención de esta Corte encuentra fundamento en lo prescripto en esa norma de la Constitución. Como se sabe la cláusula supone conferir al más alto tribunal de la República de la trascendente misión de dirimir los conflictos interprovinciales, propósito inspirado, sin duda, en la penosa y prolongada secuela de discordias entre las provincias que siguió al inicio de nuestra vida independiente. Su aplicación por el Tribunal ha sido afortunadamente muy frecuente y resulta necesario, por lo tanto, fijar el marco conceptual en que debe desarrollarse su intervención.

62) Que es oportuno para ello recordar la opinión de Joaquín V. González sobre el particular. En su “Manual de la Constitución Argentina destacó la importancia de los conflictos interprovinciales que podían comprometer la tan trabajosamente acordada unidad nacional, y sostenía que la adjudicación a la Corte de las causas pertinentes estaba fundada en la necesidad de establecer la más perfecta igualdad entre las provincias. “La Constitución quiso” –decía el ilustre riojano- “que después de largos años de guerra civil entre las provincias, tuviesen un juez común para sus contiendas de derecho para que no apelasen a las armas y disolviesen el vínculo federativo y, al manifestar que ninguna provincia puede declarar ni hacer la guerra a otra provincia agrega, confirmando los poderes de la Suprema Corte, que sus quejas deben ser sometidas a ella” (Manual de la Constitución Argentina, pág. 616, ed. 1959). Al expresar así González citaba “El Federalista” de George Hamilton y los comentarios de Story a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

63) Que el delicado equilibrio del sistema federalista, que asegura la armonía y el respeto recíproco de los estados provinciales –y la de éstos con el poder central– requería, que como medio de garantizar la paz interior, la Corte Suprema interviniese para resolver las querellas entre estos organismos autónomos partes del cuerpo de la Nación, en ejercicio de las facultades que le conciernen como intérprete final de la Constitución y con la sola exigencia de que tales quejas asumieran la calidad formal de una demanda judicial (Fallos: 165:83, entre otros).

64) Que resulta significativa la cita que González hace en su obra de las opiniones de Hamilton y Story, lo que indica –como los datos de la experiencia lo confirman– que era en los estudios de los antecedentes norteamericanos donde podían encontrarse los fundamentos de esta intervención de la Corte como árbitro final de semejantes conflictos y la naturaleza misma de los alcances de aquella. Tal surge de la obra de Bernard Schwartz sobre los poderes del gobierno cuando estudia los poderes federales y estatales. En efecto, al comentar la jurisprudencia de la Corte Suprema afirma: “De acuerdo con el supremo Tribunal, su jurisdicción originaria es uno de los poderosos instrumentos que los constituyentes proporcionaron a fin de que estuviera disponible adecuado mecanismo para el arreglo pacífico de las disputas entre “los estados, y como prueba de su aserto recuerda el caso de 324 U.S., 439, donde la Corte señaló que los procedimientos judiciales ante ella eran el pacífico sucedáneo de la confrontación bélica o de la



alternativa –imposible por la naturaleza de los estados- de la negociación diplomática (Schawrt: “los poderes del Gobierno”, T. I, pág. 472, edición de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Méjico, 1966).

El mismo autor ponía como ejemplo de esa intervención, los conflictos interestatales sobre utilización de las aguas, que, según expresa, “han llegado a ser el segundo motivo que origina más litigios entre los Estados de que conoce la suprema Corte” (op. cit. Pág. 473).

65) Que en uno de esos casos, el suscitado entre los estados de North Dakota y Minnessota, la Corte norteamericana expresó: “La jurisdicción y el procedimiento ante esta Corte en las causas entre estados difiere de los casos de demandas entre particulares. Esto nace de la propia génesis de la creación de los poderes que la Constitución le confirió como sustituto para el arreglo diplomático de las controversias entre entes soberanos y una posible respuesta al uso de la fuerza. La jurisdicción está, por consiguiente, limitada a las disputas que, entre estados enteramente independientes, podrían ser materia de un arreglo diplomático. “Estos casos –añadía el Tribunal- deben ser planteados por un estado ante un daño o gravamen a su capacidad causi soberana”. Pero, dada esta situación, la carga de la prueba pesa sobre el estado demandante de manera más acabada que si se tratara de igual exigencia en un juicio ordinario entre particulares de forma tal que para que la Corte ejerza su extraordinario poder para juzgar la conducta de un estado demandado por otro, la lesión a estos derechos amenazados debe ser de seria magnitud y establecida por una prueba clara y convincente (263 U.S. 365).

66) Que tales principios, habían sido ya objeto de enunciación en el conocido de Kansas c/Colorado que dio lugar a repetidas intervenciones del Tribunal. En el registrado en el tomo 206, pág. 46, al discutirse las normas aplicables, reivindicó sus atribuciones: Después de todo, dijo el “Common law” esta formado por las reiteradas expresiones de los diferentes tribunales en sus esfuerzos para decidir qué es justo y correcto entre los individuos respecto de sus disputas privadas. Como el Congreso no puede formular tratados entre estados, como no puede, respecto a ciertos asuntos, obligarlos mediante su legislación a actuar independientemente, las disputas entre estados deben ser resueltas por la fuerza o, en su defecto mediante un recurso ante los tribunales competentes para determinar su razón o su error. La fuerza, en nuestro sistema de gobierno, está abolida. El claro lenguaje de la Constitución otorga a esta Corte el poder para resolver estas disputas. Hemos ejercido ese poder en una variedad de casos, determinando en vario de ellos la justicia del reclamo. Ni aún queda desplazada nuestra jurisdicción admitiendo que Kansas y Colorado sean estados soberanos e independientes en asuntos locales y que sus relaciones dependan del derecho internacional. El derecho internacional no es ajeno a esta Corte (“International law is no alien in this tribunal”). También se recordaba la opinión de su integrante el Juez Fuller que, en el fallo publicado en 185 U.S. 125, sobre el mismo caso afirmó, “sitting, as it were, as an international, as well as a domestic tribunal, we apply federal law, state law, and international law, as the exigencies of the particular case my demand” (actuando ya sea como un tribunal



internacional o como uno nacional, aplicamos la ley federal, la ley local y la ley internacional según lo requieran las circunstancias del caso).

67) Que en la reiterada disputa sobre el aprovechamiento del río Arkansas, la Corte volvió sobre estos temas en el tomo 320 U.S. 383, donde sostuvo que el motivo de la prudencia judicial en adjudicar los derechos de los estados en casos semejantes al analizado, se debía a que mientras la Corte tenga competencia en esas disputas, “debemos recordar que involucran los intereses de cuasi soberanos, presentan cuestiones delicadas y complejas y debido a la posibilidad de una futura alteración de las condiciones existentes, requieren más de una experta administración que la decisión judicial basada sobre reglas demasiado estrictas. Tales controversias podrían resolverse mediante la negociación y el acuerdo en el marco de la cláusula de los tratados de la Constitución”. Este era a juicio del Tribunal el medio más adecuado y recordaba que sometido un caso a su decisión, se requería por parte del demandante una categórica comprobación de sus derechos tal como lo imponían los precedentes citados.

68) Que, empero, es en el caso de Connecticut c/Massachusset (282 U.S. 660) donde las conclusiones sobre la intervención de la Corte aparecen más explícitas. También en relación con el aprovechamiento de aguas, se ratificó –como se haría poco después en 283 U.S. 336- que para la decisión de conflictos entre estados se considera y aplica la ley estatal, federal o internacional conforme a las exigencias que el caso particular requiera. La determinación de los derechos relativo a los estados contendientes respecto del uso de aguas que los atraviesan no depende de las mismas consideraciones ni están gobernados por las mismas reglas que se aplican para la solución de cuestiones similares de derecho privado (for the decision of suits between States, federal, state and intrnational law are considered and applied by this Court as the experiences of the particular case may require. The determination of the relative rights of contending states in respect of the use of streams flowing through them does not depend upon the same considerations and is not governed by the same rules of law that are applied in such states of similar questions of private right). También se reiteraba la necesidad de establecer el derecho mediante evidencias claras y convincentes (clear and convincing evidence). No obstante y sin que ello invalide los alcances de estas decisiones, no puede dejarse de lado que influyen en estos casos los efectos de la autonomía legislativa estatal existente en aquel país y sus eventuales discordancias.

69) Que de lo expuesto, cabe concluir que los conflictos interestatales en el marco de un sistema federal asumen, cuando surten la competencia originaria de la Corte en el marco del art. 109 de la Constitución, un carácter diverso al de otros casos en que participan las provincias y cuyo conocimiento también corresponde de manera originaria al Tribunal. No se trata de una “causa civil” en el concepto desarrollado por las leyes reglamentarias de esa competencia, por ejemplo la ley 48 o el decreto- ley 1285/558, y tal como la concibió la jurisprudencia de esta Corte, ni de una controversia de las que ordinariamente resuelven los jueces y cuya decisión les compete por el Art. 100 de la Constitución Nacional; la competencia originaria en



estos casos, requiere tan solo un conflicto entre diferentes provincias producido como consecuencia del ejercicio de los poderes no delegados que son el resultado del reconocimiento de su autonomía. Estas cuestiones, de naturaleza muchas veces complejas, concernientes a las relaciones políticas entre los Estados (Fallos: 166:358, dictamen del Procurador General Dr. Horacio R. Larreta), requieren para su solución que se otorguen al tribunal amplias facultades para determinar el derecho aplicable al litigio. Que, en principio, será el derecho constitucional nacional o comparado y eventualmente, si su aplicación analógica es posible, los que la Corte norteamericana determina “common law federal” y el derecho internacional público tal como lo admiten las dos partes de esta contienda.

70) Que las afirmaciones precedentes sirven para desechar la aplicación al presente caso de disposición del derecho privado como son, por ejemplo, la posesión y las acciones que la protegen, y los arts. 2.645 y 2.646 del Código Civil, que invoca –entre otras normas- la Provincia de La Pampa para fundar su pretensión.

71) Que es sabido que en nuestra legislación los ríos, sean navegables o no, forman parte del dominio público nacional o provincial (art. 2340, inc. 3º, del Código Civil y que, por tal condición, se encuentran sometidos a él y fuera del ámbito del definido como privado. Por consiguiente, las restricciones a ese dominio, carácter que claramente corresponde acordar a las previstas en el art. 2.646 dada su ubicación sistemática en el título VI del libro III de aquel cuerpo legal, aparecen enteramente inaplicables al caso de autos. En efecto, no sólo cabría señalar que la nota al art. 2.611 afirma el pensamiento del codificador en el sentido de que el “único objeto de ese título son las restricciones al dominio privado en mira a salvar otros derechos de las propiedades contiguas” sino porque aquéllas que ostentan tal carácter pero solo “en el interés público” son también excluidas del Código Civil y regidas, como lo dice el art. 2.611 recordado, por el derecho administrativo. Si aun éstas últimas restricciones son ajenas al derecho civil, es indudable que pretender aplicar las que este consagra a bienes del dominio público para decidir un conflicto interprovincial en materia de aprovechamiento y regulación de aguas, no es admisible.

72) Que igualmente improcedente es la aplicación de la acción turbatoria de la posesión. Este instituto parece inconciliable con las cosas que forman parte del dominio público del Estado y que, por consiguiente están fuera del comercio (art. 2.400 del Código Civil), y tal principio no resulta invalidado ni siquiera en el supuesto de admitirse defensas posesorias derivadas de relaciones nacidas del ejercicio de derecho reales administrativos como la concesión y el permiso; así los ha establecido esta Corte en antiguos pronunciamientos (Fallos 141: 307; 181: 111). Por lo demás, gravitan a favor de tal opinión, las modalidades que caracterizan a esta controversia entre personas de derecho público en el marco del art. 109 de la Constitución Nacional.

Pero la inaplicabilidad de tales normas no es óbice para que se resuelva el caso a la luz de otros principios invocados por la Provincia de La Pampa, aunque cabe advertir que interesarán de esa manera subsidiaria toda vez que su solución discurrirá por los



caminos por los que encauzó su demanda, tal como se enunciara más adelante. No obstante es oportuno hacer previamente otras consideraciones a las que esta Corte asigna relevancia.

73) Que resulta importante, en criterio del Tribunal, una breve referencia histórica vinculada a los procesos de colonización cumplidos a partir de las últimas décadas del siglo pasado en la parte noroeste de La Pampa y la región del sur mendocino. Esta descripción no descuidará, desde luego, la reconocida gravitación que los usos del agua del Atuel puedan haber tenido en el desarrollo, a todas luces desigual, de éstas áreas de las respectivas provincias.

El llamado “Estudio de Investigación Histórica de la cuenca del río Atuel”, elaborado por el Dr. Horacio Difrieri y que la parte actora acompañó con la demanda, trae abundantes referencias a los sucesivos intentos de relevamientos, registros catastrales y empresas de colonización, por lo que constituye un material apropiado para los fines perseguidos.

74) Que a fs. 141 de ese informe, el Dr. Difrieri hace alusión a la primera diligencia de mensura efectuada en la zona, que realizó hacia fines de 1884 el agrimensor Félix Dabadie sobre un campo ubicado, parte en la Provincia de Mendoza y parte en el entonces territorio de La Pampa, propiedad de Diego de Alvear, con una superficie de unas 509 leguas cuadradas de 2.700 ha la legua. Para entonces, Dabadie pudo verificar la existencia de pobladores dedicados a la ganadería (fs. 144).

Poco tiempo después y concretamente en San Rafael, Mendoza, el geógrafo Corveti, que visitó esa zona proveniente de la ciudad de Mendoza, comprobó el desarrolló de la colonización y la existencia de cultivos. Según expresa, “el desarrollo del cultivo traerá el desenvolvimiento” de la región y ya la ley de colonización del 13 de abril de 1875 preveía “la construcción de canales de riego en las colonias que mandaba formar en el sur”. Pero solo por ley del 25 de noviembre de 1880 se encaró seriamente el problema y se dispuso la construcción de la obra, que tenía por objeto formar una zona de cultivos alrededor de la villa nueva de San Rafael. Por decreto del 27 de julio de 1882 se licitó la obra y el 22 de marzo de 1883 –cita Difrieri- se aprobó el contrato. En 1882, el gobierno de Mendoza creó subdelegaciones de agua en San Rafael y Tunuyán, y dos años más tarde se concedió el primer derecho de aguas del Diamante.

Hacia 1885 la memoria preparada por la provincia cuyana para la exposición interprovincial a celebrarse ese año, informaba que en San Rafael existían 10.222 ha de terrenos cultivados y para 1890 se preveía en esa zona un loteo de 120 km<sup>2</sup> cuya cabecera sería un pueblo denominado Villa Felicia (Difrieri, fs. 244 y 245). El informe del Ingeniero Carlos Wauters, aunque crítico acerca del manejo del recurso, ilustra sobre el desarrollo de San Rafael (fs. 246/253). En 1921, se organiza una subdivisión de tierras en San Pedro del Atuel (Carmensa).





75) Que son igualmente ilustrativos los cuadros que acompaña el certificado mencionado a fs. 284/286. En ellos se puede comprobar que de 1.427 ha cultivadas en San Rafael en 1884, se pasa a 13.030 en 1888, a 16.196 en 1895 y 27.600 en 1908. En 1885, las irrigadas con agua del Atuel suman 10.222 ha. Para 1929, los cultivos llegan ya a 70.000 ha.

Estos datos, o algunos de ellos, son ratificados en el “resumen explicativo” de la Comisión de Estudios Hidráulicos de los ríos Atuel y Salado, del año 1930, ya se había llegado a unas 70.000. Para Tapper se había alcanzado el máximo de aprovechamiento por lo que se aconsejaba una “científica y racional distribución” (fs. 258/261).

76) Que el informe del perito en historia Dr. Combetto ratifica los datos apuntados por Difrieri y agrega otros. Para 1913, afirma, había empadronadas 97.424 ha en Santa Isabel y destaca que en 1903 esta ciudad “queda vinculada a la red general de ferrocarriles” (fs. 70, cuerpo XXXIII, ver también fs. 96 cuerpo XIII). Parecían cumplirse así las predicciones del Gral. Roca que otorgaba al departamento de San Rafael gran importancia futura. El Atuel y el Diamante, decía Roca en 1876, “están esperando que venga la mano del hombre a sacar canales de sus flancos, para fecundar cientos de miles de cuadradas que se pueden de viñedos” (fs. 68, cuerpo citado).

Por último, en sus conclusiones Difrieri destaca que, “las aguas del Atuel son utilizadas desde fines del siglo pasado para la irrigación en la zona de San Rafael y, más tarde, de Gral. Alvear”, que en 1924 existen “varias colonias con cultivos sistemáticos que abarcan gran extensión” y que ya con anterioridad a 1948, cuando comenzó a funcionar el sistema de diques, las sangrías eran tan caudalosas que se había alcanzado “el punto crítico señalado ad nauseam por los técnicos”. También informa Difrieri que las explotaciones agrícolas eran en 1947, 2.020 en Gral. Alvear y 5.559 en San Rafael, y en 1974 alcanzaban a 3.400 y 7.338 respectivamente (fs. 280). El mismo autor da para 1973/1974 una superficie afectivamente irrigada de 105.732 ha sin distinguir si lo son con las aguas del Atuel o el Diamante.

A su vez, el peritaje económico reproduce las cifras del censo de población de 1980. Ellas atribuyen a los departamentos de San Rafael y Gral. Alvear un total de 186.805 habitantes de los que, según la demandada, alrededor de 100.000 se ubican en el área dependiente del Atuel (ver fs. 395). En cambio, en los de Chalileo y Chicalcó, en La Pampa, hay 3.024 habitantes (peritaje económico, cuerpo XXXVI, fs. 45).

77) Que mientras este proceso de colonización y desarrollo regional se producía en el territorio mendocino, la situación en el noroeste de La Pampa, no presentaba iguales características.

El gobierno de la Nación, administrador de los varios territorios incorporados como consecuencia de la conquista del desierto y, entre ellos, el que sería antecesor de la actual Provincia de La Pampa, debió legislar para organizar esas tierras. La ley 1.532, ya citada en esta sentencia, organizó administrativamente a los territorios y



leyes como la 4.167 del 8 de enero de 1903, procuraron el fraccionamiento y uso de las tierras fiscales. Precisamente, con este propósito, se dispone la creación, en 1908, de una colonia agrícola en La Pampa que sería la denominada Butaló

78) Que esa colonia, cuyos antecedentes y evolución describe el perito Combetto (pregunta LP 97, cuerpo XXXIII) estaba destinada a labores agrícolas y “emplazada en la zona árida pampeana”, dependía del agua subterránea o la proveniente del Atuel (fs. 31, cuerpo citado). En 1910, el administrador de la colonia destacaba su ubicación, distante unas cuarenta leguas al oeste de la estación Telén, punta de rieles del ferrocarril a Bragado y cuatro leguas del entonces “paraje denominado Santa Isabel, muy próximo al río Atuel”. Sus expectativas no son muy alentadoras: situada lejos de centros de población y de estaciones ferroviarias, sus productos soportarán pesados fletes que encarecerán sus costos y provocarán “precios sumamente exagerados y por consiguientes imposibles de obtener” (fs. 32) además, era indispensable la instalación de líneas férreas (recordemos que en 1903, el ferrocarril había llegado a San Rafael).

El administrador Santiago F. Vacca llevó adelante un censo que comprobó que todos los lotes tenían un concesionario, salvo unos pocos, que, “solo se encuentran ocupados por intrusos cuatro lotes dedicados a la ganadería” y que el resto “permanece baldío”. Un único lote tenía vestigios de siembra de maíz en una superficie de media hectárea (fs. 35). En 1911, un nuevo informe reitera las dificultades de la colonia (fs. 35/37).

79) Que esas perspectivas no mejoran en informes posteriores. En 1913 se destacan los pocos adelantos: la sequía y las difíciles comunicaciones crean grandes dificultades. Estas últimas son una barrera insalvable para el productor y se reitera la necesidad de que llegue el ferrocarril; en 1915 el inspector informa que no ha encontrado “un solo concesionario, vecino o intruso que no este perfectamente de acuerdo con manifestar que son peregrinas, antojadizas e ininteligibles las opiniones que en sentido favorable pueden hacerse referente a la aptitud de estas tierras”. La mitad de la colonia se ve inundada –agrega- por “los continuos desbordamientos del río Atuel y del arroyo Butaló” (fs. 40). A lo se une la escasa calidad de las pasturas naturales y la condición salobre de aquellas aguas.

80) Que para 1920, cuando ya se alude a decir del curso, la colonia “se encuentra casi en su totalidad baldía” (fs. 42). Difrieri también cita este informe que señala que el Atuel sufre derrames “por los embalses continuos que efectúan en la provincia de San Luis” (Mendoza). La comisión de la Inspección general de tierras que realizó la inspección considera oportuna la celebración de convenios entre el gobierno nacional y Mendoza para aprovechar el riego y aconseja “la creación de un pueblo en el paraje de Santa Isabel donde hay bastante población diseminada en puestos pastoriles con pequeños cultivos de consumo local (fs. 182). Para ese entonces la superficie cultivada con riego del Atuel en Mendoza, alcanzaba a 48.625 ha (fs. 188).



Por último, cabe señalar que en 1934, como consecuencia de desvíos del curso de agua que motivan la protesta de algunos vecinos, la Dirección Nacional de Irrigación, que “no tiene ningún antecedente sobre el aprovechamiento de agua para riego en el territorio de La Pampa”, considera oportuna la propuesta de levantar un censo de usuarios. Las comisarías de Algarrobo del Águila y Santa Isabel son las encargadas de efectuarlo: la primera solo registra a Fidel Paez y Marcelino Zuñiga, “únicos posesionarios de tierras”; la segunda a Sisto Pereyra, Eleno Casenave y Aníbal del Río.

81) Que estos antecedentes, reveladores de la temprana existencia de un polo de desarrollo en el sur mendocino, fruto de una política decidida de colonización por parte del gobierno provincial y al que contribuyó, asimismo, el gobierno nacional, muestran un marcado contraste con la situación del noroeste pampeano, donde solo el frustrado intento de la colonia Butaló parece indicar alguna preocupación de las autoridades federales para promover su explicación agropecuaria. Mientras los planes de expansión en San Rafael ocupan ya en las postrimerías del siglo pasado al gobierno mendocino y el ferrocarril llega en 1903 a la región (en 1908, 27.600 hectáreas están bajo cultivo según Difrieri), solo hacia 1909 culminan las tareas preparatorias de la puesta en marcha de Butaló, cuyas inmediatas dificultades – provenientes no sólo de los usos del agua del Atuel en Mendoza- ya se han destacado.

82) Que este testimonio de los destinos desiguales de una y otra región, que tantos otros ejemplos ilustran en sus consecuencias no deseadas, exige una valoración objetiva que prescinda de todo juicio crítico toda vez que, en definitiva, la garantía constitucional de la igualdad entre los estados que forman una federación, no importa la igualdad económica (339 U.S. 706) e influirá al momento de pronunciarse sobre la gravitación de los usos preexistentes, tema que, por su trascendencia, ha justificado estas referencias históricas.

83) Que sin perjuicio de las consideraciones que se efectuarán más adelante, resultan de particular trascendencia los alcances que la actora otorgó al contenido de su pretensión y que, a juicio de esta Corte, determinan el ámbito litigioso. En efecto, cuando contestó la excepción de defecto legal opuesta por la contraparte expresó: “la petición es clara y precisa, y si alguien pretende que se establezca que porcentaje de agua del módulo del río Atuel peticiona La Pampa, no quedan dudas que ello es imposible determinarlo a priori y que surgirá fehacientemente de toda la prueba a producirse y máxime cuando su representada ha expresado reiteradamente que respetará los usos consuntivos efectivos actuales de la cuenca. Caso contrario hubiese reclamado directamente el 50% de las aguas del río Atuel” (ver fs. 460 vta.).

84) Que esa decisión de respetar los usos consuntivos “efectivos” y “actuales” supone, naturalmente, limitar el reconocimiento a aquéllos que resulten racionales a la luz de los sistemas de riego existentes. Supone, también, que en esos límites no importan turbación del derecho de La Pampa.



En tales términos es, por lo demás, que cobran trascendencia los puntos periciales incorporados –de común acuerdo- en los cuestionarios presentados a los expertos agrónomos e hidráulicos; en particular a determinar la extensión de las superficies efectivamente regadas en las áreas del Atuel, los requerimientos de agua que suscitan y las dotaciones utilizadas, así como la eficiencia de conducción y la oferta hídrica.

85) Que los peritos agrónomos, como así mismo los fotointérpretes, han debido establecer las superficies efectivamente regadas en el área del Atuel. A los primeros se les requirió informe sobre las que lo fueran en forma permanente, en forma no permanente (como máximo uno de cada tres años), y aquéllas que no han sido regadas en los últimos cinco años (pregunta C 22, fs. 14/18, cuerpo XXVIII). Para contestar el punto los expertos han considerado el ciclo agrícola 1979/80 y han clasificado las tierras en diferentes categorías. Según sus estimaciones, el 84% de la superficie cultivada y regada corresponde a cultivos de carácter perenne como viñas, frutales, alfalfa y otros que requieren riego todos los años, y el 16 % restante está destinado a cultivos anuales. Estos, más una superficie de 14.725 ha, configuran un área dentro de la cual rotarían los cultivos de manera que, cada tres o cuatro años, se regaría un porcentaje que variaría en función de la demanda de los productos de cultivos anual. Hay, además, una superficie que se califica de abandonada que, aunque sistematizada, puede estimarse como no regada en los últimos cinco años. Aclaran que los cálculos admiten pequeñas diferencias en las áreas sometidas a rotación y las consideradas como abandonadas y concluyen –en este aspecto- que las superficies que dan como cultivadas y regadas deben entenderse como netas, o sea que no incluyen construcciones, caminos interiores, acequias, etc. Sobre la base de estos elementos elaboran, finalmente, el cuadro de fs. 18 que da una superficie cultivada y regada –aguas debajo de Valle Grande- de 61.034 ha, subdividida en la afectada a cultivos perennes y anuales y una superficie sistematizada no cultivada de 24.388 ha dentro de la cual 14.727 ha están sometidas al régimen de rotación y 93.661 se definen como abandonadas.

86) Que, a su vez, los fotointérpretes efectúan su propia clasificación, que no difiere de la de los agrónomos. En ese sentido, describen las superficies sistematizadas que son “las áreas de la región que en el año de referencia (1979) estuvieran cultivadas, preparadas para cultivar o exhibieran claros indicios de haber sido cultivadas en el pasado” que comprenden 90.000 ha; las superficies efectivamente regadas, obtenidas según las técnicas habituales en fotointerpretación que excluyen servicios no directamente vinculados al riego ni discriminan el origen del agua y que ascienden a 68.160 ha., y las que califican de cultivadas “brutas” que incluyen las abandonadas que suman 78.000 ha (fs. 1/13 respuesta al punto 28 en particular ítems 2,1,5,1, a 2,1,5,4, cuerpo XXXII).

87) Que estas conclusiones merecieron el requerimiento de explicaciones por ambas partes y, en lo que hace el peritaje agronómico, la impugnación de la actora formulada en términos inconsistentes (ver fs. 644/650, cuerpo XXXI). De las explicaciones de La Pampa, resulta significativa la que persigue precisar el área



efectivamente regada por el Atuel toda vez que –a su juicio- se involucran en la calculada por los agrónomos zonas abastecidas por aguas que no provienen de ese río como los aportes del arroyo “La Aguadita”, pero es evidente que no cabe otorgar a la respuesta de los peritos una condición tan asertiva como lo pretende la actora habida cuenta que la reducción que efectúan es solo “para el supuesto” de que no deriven del Atuel (ver fs. 660/661 vta., cuerpo XXI). Por su parte, las formuladas por Mendoza no alteran las pautas esenciales del informe (fs. 633/642).

En lo atinente al peritaje en fotointerpretación, tampoco pueden extraerse consecuencias significativas de las explicaciones suministradas. La Pampa pretendió que los expertos aclararan si el material fotográfico utilizado permitía diferenciar la superficie cultivada de la sistematizada pero cubierta por maleza, a lo que respondieron que la imposibilidad de hacerlo sólo podía existir en pequeñas zonas intercaladas (fs. 62, cuerpo XXXII), y Mendoza preguntó, sin éxito, si la condición de “superficie abandonada” correspondía a la situación existente en 1979 o era comprensiva de la de los últimos cinco años anteriores (fs. 67/68 del citado cuerpo).

88) Que de los antecedentes reseñados surge la necesidad de determinar cuál es la extensión de la superficie efectivamente abastecida con agua del río Atuel sobre la cual las partes discrepa. Mientras La Pampa la estiman en 54.178 ha al deducir los aportes que atribuye a caudales foráneos, Mendoza sostiene que debe computarse la que aparece como sistematizada en los cálculos de los fotointérpretes, es decir, 90.000 ha., aunque no resigna su derecho a regar las 132.636 sobre las que existen concedidos derechos de riego.

Si bien no ofrece dificultades desestimar esta última pretensión, toda vez que ninguna vinculación presenta con los usos consuntivos reales, la exclusión de la superficie sistematizada no resulta tan sencilla. En rigor, está constiuida por tierras que según los fotointérpretes exhiben “claros indicios de haber sido cultivadas en el pasado” lo que demandó esfuerzo e inversiones, pero no es menos cierto que ostentan la condición de abandonadas que, según los agrónomos, en la calificación que merecen las no regadas en los últimos cinco años. En cambio, parece exageradamente restrictivo limitar el concepto a las 54.178 ha como lo pretende La Pampa, habida cuenta que, por un lado, no se ha acreditado con el grado de certeza necesario que haya caudales no provenientes del Atuel que justifiquen la reducción a esa cifra y, por el otro, porque los propios agrónomos demostraron las variaciones estacionales de la superficie regada en las sucesivas campañas agrícolas (ver fs. 16/17, cuerpo XXVIII).

Por esas razones, el Tribunal entiende que resulta apropiado computar el área sometida a rotación de cultivos, toda vez que si bien no encuadra en la condición de sujeta a riego “permanente” que definen aquellos expertos, se encuentra en ese estado por las exigencias de su buen uso agrícola. De tal forma, la superficie afectada al riego derivado de las aguas del río Atuel alcanza a 75.761 ha., que es la que los técnicos agrónomos determinan como resultante de la adición, a la que dan como efectivamente regada, de las sometidas a aquella modalidad del cultivo, y que no difiere, en sustancia, de la que los fotointérpretes definen como



cultivadas “bruta”, que agrega, además, las áreas afectadas a servicios interiores (ver punto 2.1 – 5.2., fs. 6 cuerpo XXXII). Obviamente, quedan fuera de consideración las tierras abandonadas.

89) Que, asimismo, se solicitó a los peritos agrónomos e hidráulicos el cálculo de los requerimientos de agua en las actuales zonas de riego del Atuel. Al contestar la pregunta C 21 (ver fs. 4/13 del cuerpo XXVIII) los agrónomos fijaron los concernientes a los usos agrícolas y conexos (consumo de los vegetales, eficiencia de conducción, operación y aplicación y el agua necesaria para el lavado de los suelos salinos) y otras actividades. En cuanto a los primeros que constituyen el renglón más significativo, establecen un requerimiento de  $16.386 \text{ m}^3$  por ha anuales, cantidad que constituyen como lo aclaran, la célula de cultivo incluido el requerimiento de lavado y con una eficiencia general estimada en 0,50, que no es – conviene dejarlo aclarado- en el sistema de riego analizado. Tal conclusión fue motivo de impugnación por la actora y de las explicaciones de fs. 647 y 648, que no aparecen sustantivas como así tampoco las que intentó la demandada, de manera que aquella cifra puede ser aceptada como los fundamentos técnicos en que se apoya. Por lo demás, no hay objeciones técnicas fundadas respecto de la magnitud del requerimiento para lixiviación.

90) Que, por su parte, los peritos hidráulicos también dieron su opinión sobre el tema. Así, al comentar el trabajo del Ing. Cotta que La Pampa acompañó con el escrito de demanda, sostienen en el punto “F” que el requerimiento, no ya teórico sino aplicado a la eficiencia actual del sistema que es de 0,30, arrojaría la cantidad de  $1.667 \text{ hm}^3$  por año que disminuiría a  $1.000 \text{ hm}^3$  si se mejorara el rendimiento a 0,50. Todas estas cifras aplicadas a las necesidades de 61.034 ha que, como se sabe, no constituye la superficie admitida por el Tribunal. Estos datos basados en las estimaciones de los agrónomos se reiteran en el anexo “D” del peritaje (fs. 160/162, cuerpo XXIV).

91) Que la determinación de esas necesidades constituye tan solo el primer paso en la comprobación de la eficacia del sistema de riego mendocino, a cuyo muy deficiente funcionamiento atribuye La Pampa que el agua del Atuel no llegue a su territorio en condiciones que permitan su aplicación al riego. Es también, importante, a estos fines, determinar la magnitud de la oferta hídrica o disponibilidad del agua afectada, no sólo por esa alegada ineficiencia, sino por las pérdidas que se producen, ubicadas principalmente como la señalan los peritajes, en la zona conocida como Las Juntas, aguas arriba del área de riego.

92) Que como ya explicó en los considerandos precedentes, el Atuel presenta en Las Juntas pérdidas considerables respecto de cuyos efectos, analizados por los peritos hidrogeólogos, ya ha hecho mérito esta sentencia (ver considerandos 15 y sigs.). Por ejemplo, a fs. 5 del cuerpo XVII los hidrólogos informan que “en el tramo del sistema del Atuel, comprendió entre las estaciones de aforo del río Salado en Cañada Ancha, Atuel en el Sosneado y Atuel en La Angostura, se producen pérdidas de caudal cuya magnitud representa en promedio para el período 1972/1981 el 29,7% del aporte al sistema lo que equivale anualmente a  $501,8 \text{ hm}^3$  o un caudal medio de





15,9 m<sup>3</sup>/s. Dichas pérdidas son producto de las infiltraciones que ocurren en el tramo superior de ambos ríos, antes de su confluencia total en la zona de Las Juntas. Estas conclusiones son compartidas por los ingenieros hidráulicos, que admiten cifras prácticamente idénticas (ver anexo B fs. 95, anexo D, fs. 158). Otras pérdidas son detectadas en el tramo donde están instaladas las obras hídricas, tal como lo recuerdan los ingenieros hidráulicos siguiendo al peritaje en hidrogeología (anexo D, fs. 158/159).

Sobre la base de estos elementos de juicio se llega a una oferta hídrica de 1.204 hm<sup>3</sup>/año resultante de la disponibilidad anual media al pie de la Presa de Valle Grande, equivalente a 918 hm<sup>3</sup>, de la proveniente de aguas subterráneas, que suman 150 hm<sup>3</sup>, y de las recuperadas en la red de riego (fs. 162, anexo D, cuerpo XXIV). Cabe señalar que el aporte de aguas subterráneas, utilizado por bombeo, comprende no sólo el del Atuel sino que involucra –sin que se precise la proporción– el del río Diamante (fs. 33, cuerpo XXIV).

93) Que habida cuenta de los requerimientos de que se ha hecho mérito, calculados según el grado de eficiencia de la red de riego, ya sea que se adopta una referencia teórica o una real, y confrontadas esas necesidades con la oferta hídrica, podrá determinarse la existencia de excedentes o faltantes hídrica, es decir, si el recurso hídrico es suficiente para abastecer el uso consuntivo en Mendoza y factible de aprovechamiento para usos agrícolas en La Pampa, o si, por el contrario, solo cubre aquella utilización que la actora ha admitido en la medida de su racionalidad. Desde luego, juega aquí un papel muy importante la eficiencia del sistema de riego. Es necesario advertir, por lo demás, que las cifras manejadas por los expertos deben relacionarse con la superficie de 75.971 ha. reconocida por la Corte.

94) Que, como un paso previo necesario, corresponde hacer referencia al sistema de riego del Atuel. Al responder a la pregunta C 27, los ingenieros agrónomos hacen una descripción de sus características más destacadas.

Según lo afirman, “la importante obra de riego del río Atuel” es similar, en su extensión, a la existente en el alto valle del Río Negro con rasgos, en cuanto a sí misma y su administración, semejantes a los existentes en otras redes de riego del país. Para los expertos, son consecuencia “de la forma en que se inicia la evolución del área a fines del siglo pasado y primeras décadas del presente. Su desarrollo ha sido inorgánico, lento en el tiempo y esencialmente, fruto del empeño de la actividad privada, que se extendió dentro de la limitada estrechez de sus posibilidades; sin apoyo técnico en riego desde el punto de vista agronómico pero con el entusiasmo propio de los pioneros”. La zona de riego esta ubicada –como ya se señaló– al sur de la provincia de Mendoza, en los departamentos de San Rafael y Gral. Alvear, a lo largo de 100 km a ambas márgenes del río, predominando el área regada, en una proporción de un 80%, sobre la costa izquierda de su curso. Existen –informan– dos zonas diferenciadas, una aguas arriba de la presa de Valle Grande y otra, que concentra el 98,8 % del riego, aguas debajo de esta última.



También integran el área el dique El Nihuil, con sus centrales hidroeléctricas y la presa compensadora de Valle Grande y “rutas troncales pavimentadas, ferrocarriles, profusa red de caminos pavimentados y de tierra, líneas de alta y baja tensión, puentes, poblaciones y el importante centro comercial de General Alvear” (fs. 42 vta./43, cuerpo XXVIII).

El área servida por el Atuel está ubicada en una región árida, con una precipitación media anual levemente superior a los 300 mm, temperatura media de 15° y de excelente insolación. Estas características se dan también en la zona de Santa Isabel, ya en territorio pampeano (fs. 42 vta./43).

95) Que el aprovechamiento de las tierras basado en el riego se inició a fines del siglo pasado al punto que hacia fines de 1909 se estima entre 6.000 y 7.000 ha. la superficie regada. Años después y “no más allá de 1930” se integró la totalidad de la red de riego por gravitación existente en la actualidad, y a partir de 1960 comenzó el uso complementario por el método de bombeo. Casi en su totalidad recibe el agua de la presa de Valle Grande que compensa las aguas que provienen del dique El Nihuil y una “profusa red de canales comienza a extenderse a 12,7 km. de la compensadora y se desprenden del río, 13 canales matrices de distinta magnitudes que alimentan el área regada” (fs. 43 vta.) y que conjuntamente con ramales, canales menores e hijuelas abarcan una “importante infraestructura que alcanza a 2451 km.” (fs. 44). Existe, asimismo, una red de desagües de 1128 km.

El sistema –continúan- está administrado por el departamento General de Irrigación creado mediante la sanción, en el orden provincial, de la ley general de aguas de 1884 y su complementaria de 1888.

96) Que el estudio de la administración del sistema indica que, en cuanto a captación y almacenamiento, los diques de El Nihuil y Valle Grande desempeñan una importante función que se ve afectada por la falta de una sistematización adecuada aguas abajo. Juegan de manera negativa una serie de circunstancias que puntualizan a fs. 49 y que los lleva a afirmar que “todo el sistema de riego y drenaje del río Atuel lo podemos considerar en regular estado, con dificultades en cuanto a las entregas de aguas, especialmente en lo que hace a la captación del agua desde el río” (fs. 50). Formulan otras consideraciones sobre la operación y el mantenimiento y concluyen, como síntesis, que “a pesar de ser el sistema de riego de magnitud significativa, complejo y de avanzada edad, se lo opera y administra en forma razonable” (fs. 51). Pro último, realizan una detallada descripción de la red.

97) Que, por su parte, los peritos hidráulicos dedican el anexo C de su peritaje (cuerpo XXIV) a la descripción de la red. Destacan que el río Atuel “a través de su sistema de riego actual, tiene primerísima participación en la explotación agrícola frutihortícola de una importante región ubicada en los departamentos mendocinos de San Rafael y General Alvear” y que aquélla no se adecua “en su diagramación general, a lo que sería una red sistemática, sino a un conjunto de sub redes independientes entre sí que responde a 13 canales matrices existentes. Su



extensión es de 594 km., dentro de los cuales, sólo el 5,7 % está revestido (fs. 141/150, 155/156).

Por otro lado, a fs. 39 del peritaje, califican al sistema como “precario y vetusto, en malas condiciones de funcionamiento, con escasas tareas de mantenimiento y renovación” que se dificultan por “su alto costo en relación a los beneficios posibles”. De tal manera, las obras de derivaciones actuales, “es decir las de tomas libres en los canales matrices de la red de riego, no están en condiciones de abastecer las demandas máximas” que se operan en los meses de noviembre a febrero (fs. 48).

98) Que estas conclusiones hacen necesario establecer, en un sentido técnico el grado de eficiencia del sistema y los métodos posibles de mejoramiento toda vez que –como se anticipó- el reconocimiento de los “usos consuntivos efectivos actuales” que efectúa La Pampa solo cobra sentido de no existir, como lo afirma, una agravada ineficiencia y derroche de agua. A tal efecto, adquiere singular gravitación los informes de los agrónomos, especialmente su respuesta a los puntos C 23 (fs. 22/28, cuerpo XXVIII) y C 25 (fs. 36/40 de ese mismo cuerpo).

99) Que esos expertos discriminaron los conceptos de eficiencia en la conducción, en la aplicación y en la operación para finalmente subsumirlos en el omnicompreensivo de eficiencia general. La conducción por los canales matrices fue calculada sobre la base de aforos efectuados en el ámbito de canales matrices, ramales e hijuelas en una extensión de 155, 05 km. y arrojó un promedio del 70% (0,70), la eficiencia de aplicación comprobada sobre el trabajo en fincas es del 50% (0,50) y la de operación del 85% (0,85) para lo cual tomaron en cuenta la existencia y estado de las obras de distribución que estimaron aceptables “dentro del tiempo de su uso” y la organización del régimen (fs. 24/ vta.). Con esos elementos, determinaron la de carácter general a la que definen como “la que indica cuantitativa cómo se utiliza el agua de riego. En suma –afirman- cuánta agua, de la ingresada al sistema es positivamente aprovechada por los cultivos y cuánta se pierde por percolación, descarga a los desagües, lagunas, etc.” (fs. 24 vta./25). El resultado de esa estimación alcanzó a un grado de eficacia general de 0,2975, aunque se adoptó 0,30 que se ubica en el rango de baja pero en el límite de la calificación regular dentro de la escala que elaboran (fs. 25). Esto significa que el 70% del agua derivada del río al sistema de riego se pierde.

100) Que esos cálculos son, a juicio los expertos, acordes a “los valores generales de otras obras de riego del país en estado similar en cuanto a las características de sus sistemas y modalidades de operación. Esto

–sostienen- no significa que esa calificación no puede ser mejorada con la aplicación de nueva tecnología, aspecto que consideran al contestar la pregunta C25 (fs. 26 y sigs.).

En tal sentido, “todas las obras de riego que han superado los cincuenta años de uso, de las características de construcción y estado en que se encuentra el



sistema de riego del río Atuel, necesitan entrar en un decidido programa de rehabilitación integral de su red de riego y drenaje, como también al nivel de parcela, para poder cumplir tres objetivos fundamentales: ahorrar agua, mejorar y prevenir el problema de salinización y/o sodificación de los suelos e incrementar los rendimientos unitarios de las cosechas”. Pero ese programa requiere un “esfuerzo técnico, humano y económico financiero” que es “muy difícil encararlo total y decididamente” (fs. 36). Una serie de acciones “debidamente proyectadas y planificadas” permitiría alcanzar una eficiencia del 50% (0,50) considerada buena, y en el piso de la estimada óptima (ver fs. 25) pero –reiteran- el valor del 30% (0,30) es el que se encuentra comúnmente en nuestro país y también en otros (fs. 36 vta.).

Los problemas principales que se comprobaron tanto en las obras como en las fincas derivan de la inexistencia de un desarrollo planificado, la carencia de un plan orgánico de rehabilitación –aunque ha habido importantes acciones en aspectos parciales- y la existencia de ciclos de escasez de agua que, con la construcción de los diques, pudieron superarse en parte.

En suma, para los Ing. Casamiquela, Mizuno y Roca, que suscriben de común acuerdo el dictamen, “son importantes las causas que han originados los problemas detectados” pero se “repiten en la gran mayoría de las áreas de riego del país. Es más, en América, Estados Unidos y Méjico son los países con mayores superficies regadas. Ambos tuvieron y tienen los mismos problemas, originados por causas similares a las antes señaladas” (fs. 37). No obstante, agregan, existen medios técnicos pero costosos, para mejorar la situación, aunque puede encararse un plan de acción inmediata, de alcances más modestos, que describen a fs. 40.

101) Que esas conclusiones merecieron la impugnación de La Pampa en términos que no llegaron a conmoverlas toda vez que se reiteraron las insuficiencias que presentaron otras como ya el tribunal pudo señalar (ver cons. 87). Tampoco son significativas las explicaciones requeridas a fs. 647/vta. /650, cuerpo XXXI. En cambio, se considera un material útil para corroborar la real trascendencia de la eficacia adjudicada al sistema, la prueba documental ofrecida por Mendoza como “anexo Q” con el escrito de contestación de demanda (fs. 318/321). Como la contraparte ha reconocido su autenticidad formal y ha limitado su observación a que las estimaciones comparativas que contiene son meros “comentarios (no citas textuales) sobre textos que versan acerca de la eficiencia general del sistema de riego, comentarios que son a título personal del Ing. Ag. Osvaldo Cappé sin controvertir, como pudo haberlo hecho, los datos allí vertidos provenientes de una obra notoria en la materia: “On irrigation Eficciencies” de M.G. Bos y J. Nugteren publicado por el Instituto Internacional para Rehabilitación y Mejoramiento de Tierras, de Wateningen, Holanda (ver fs. 318/321 y fs. 486 vta.), la Corte cree apropiado, ante tan débil objeción, considerar dicha prueba documental, por lo demás reproducida íntegramente en el memorandun técnico N° 30 “Sobre las eficiencias de riego” que publicó la Subsecretaría de operación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos de la república de Méjico. Allí, en estricta correspondencia con lo informado por el Ing. Cappé, se indica que sobre un total de 56 proyectos de riego encuestados por la



Comisión Internacional de Riego y Drenaje, 32 se ubican bajo la pauta de eficiencia general del 30% (0,30), 14 entre 0,31 y 0,40 y solo 4 superaron el 0,50. Cabe destacar que la encuesta distribuyó la investigación en cuatro áreas climatológicas y una de ellas con 28 casos correspondía a zonas de gran escasez de lluvias y dependiente totalmente de riego.

102) Que, por otra parte, el concepto de eficiencia de un método de utilización de aguas, ha sido precisado por autores y las decisiones recaídas en el ámbito del derecho internacional.

Jerome Lipper, en el artículo sobre “equitable Utilization” señala: “As respects the efficiency of the method of utilization, in most other rivers problems, the matter must be considered in a relative sense. There can be little doubt that an international tribunal would not countenance waste due to willfulness of indifference by a riparian state, where the waters, however, inefficiency stems not from misfeasance or malfeasance, but from limitations of technical and financial resources, the result may well be different. It may be, unreasonable, for example, to expect, and thus to require, an underdeveloped state to meet the standard of efficiency for the utilization of irrigation waters prevalent in parts of highly developed countries” : (The Law of International Drainage Basins”, 1967, publicado por el Instituto de Derecho Internacional, de la Universidad de Nueva York). (Respecto de la eficiencia de un método de utilización, como en otros problemas propios de los ríos, el punto debe ser considerado en un sentido relativo. Puede haber pocas dudas de que un tribunal internacional no protegerá pérdidas debidas a la mala voluntad o indiferencia del estado corribereño, donde las aguas son insuficientes para cubrir las necesidades de todos. Pero donde la ineficiencia no es atribuible a una mala conducta, sino a limitaciones de orden técnico o financiero, el resultado puede ser otro. Sería irrazonable. Por ejemplo, esperar y por lo tanto requerir, que un estado subdesarrollado alcance el “Standard” de eficiencia para el uso de la irrigación prevaleciente en partes de países altamente desarrollados).

Ese autor cita en sentido favorable a sus afirmaciones las razones tomadas en cuenta por la comisión Rau encargada de resolver el conflicto entre las provincias hindúes de Punjab y Sind y concluía que ningún usuario “may be wilfully wasteful, or inefficient when it has the means to reduce inefficiency”. Op. Cit. Pág. 47 (puede ser intencionalmente despilfarrador o ineficiente cuando tiene medios para reducir la ineficiencia). Estos comentarios son suficientemente ilustrativos a juicio del Tribunal y plenamente aplicables a las circunstancias de esta causa.

103) Que establecidos estos presupuestos, parece claro que el sistema de riego del río Atuel, aunque padece de los defectos que se han puesto en evidencia, no revela un nivel de ineficiencia tal que importe un derroche injustificado del recurso hídrico. Pero es el caso ahora considerar las disponibilidades de agua resultantes de la magnitud de la oferta hídrica relacionada con los requerimientos de riego para lo cual deberá tenerse en cuenta el nivel de eficiencia existente de 0,30 y el que resultaría de llevarse a cabo ciertas obras estimado en 0,50. Los cálculos de los



peritajes –conviene advertirlo- se han efectuado siguiendo las pautas fijadas por los peritos a

agrónomos para determinar la superficie regada que, como se sabe, asciende a 61.034 ha o según la petición de Mendoza hecha por vía de las explicaciones solicitadas a los expertos hidráulicos que requería la adecuación de las estimaciones a la de 20.000 ha denunciadas como sistematizadas.

104) Que los cálculos de los peritajes consideraron, asimismo, la gravitación que corresponde atribuir a la recuperación de caudales, posible –según lo expresan- mediante las obras que indican, como medio de atender las demandas de riego que, con las actuales de derivación (tomas libres en los canales matrices) resulta imposible abastecer (ver respuesta a los peritos hidráulicos al punto LP 109, fs. 48, cuerpo XXIV).

Los hidráulicos han atendido a este tema al contestar el punto M 48 a fs. 49 y sigs. Allí señalan que una mayor disponibilidad de agua de manera de satisfacer un “uso beneficioso” en La Pampa, podría obtenerse por medio de la mejora de la red de riego, que aumentaría su eficiencia, o mediante la realización de “obras de gran envergadura en la alta cuenca del Atuel... que permitan una recuperación de los caudales que en el presente se pierden en la zona de La Junta por infiltración y evaporación”.

105) Que este último aspecto de la cuestión, se desarrolla más extensamente en el anexo D de su peritaje (puntos 5, 1, 2 y 3. Fs. 157/159). En él expresan que “el río Atuel desde la estación de aforos el Sosneado y luego de recibir a su principal afluente, el Salado, experimenta una serie de pérdidas o mermas sucesivas de sus caudales debido a las características físicas propias de su lecho en los distintos tramos, a la construcción de obras hidráulicas en su curso que alteraron las condiciones naturales preexistentes y al desarrollo de una gran zona mendocina” (fs. 157). Esas pérdidas ascienden en Las Juntas, para el período entre 1972 – 73 y 1981 – 82, en el que existe un registro complejo de observaciones hidrométricas, a 15,9 m<sup>3</sup>/s equivalentes a 500,6 hm<sup>3</sup>, computados en valores medios anuales. Estas cifras arrojan resultados más módicos para el lapso 1965 – 66 a 1981 – 82 (ver fs. 158). A su vez, en el tramo correspondiente a las obras, las pérdidas por evaporación o infiltración alcanzaron como media anual, la de 1,4 m<sup>3</sup>/s por evaporación y 2,9 m<sup>3</sup>/s por infiltración. De tal forma, el módulo del río Atuel el pie de Valle Grande supone para el período 1965 – 66 a 1979 – 80 una media de 28,3 m<sup>3</sup>/s equivalente a 892 hm<sup>3</sup> y para 1965 – 66 a 1981 – 82, 29,1 m<sup>3</sup>/s ó 918 m<sup>3</sup>. Aguas abajo de Valle Grande, el río no sufre pérdidas “en todo el tramo en correspondencia con la zona de riego mendocina hasta Carmensa” (fs. 159).

106) Que, a su vez, los hidrólogos informan que “en el tramo del sistema del Atuel, comprendido entre las estaciones de aforo del río Salado en Cañada Ancha, Atuel en el Sosneado y Atuel en La Angostura, se producen pérdidas de caudal cuya





magnitud representa en promedio para el período 1972/81 el 29,7% del aporte al sistema, lo que equivale a 501,8 hm<sup>3</sup> o un caudal medio de 15,9 m<sup>3</sup>/s. En la zona de las obras hidráulicas, en el lapso 1965 – 66 a 1981 – 82 se comprobaron pérdidas del orden medio de 4,3 m<sup>3</sup>/s discriminadas en un 1,4 m<sup>3</sup>/s debidas a evaporación y 2,9m<sup>3</sup>/s a infiltración, cifras que guardan estricta correspondencia con las suministradas por los hidráulicos. Como éstos, también hacen mención al carácter efluente del río entre Rincón del Atuel y Paso de La Arena, donde no registra pérdidas (puntos c. 3, c.4, fs. 5/7 cuerpo XVIII). Ambos grupos de expertos consideran también la posibilidad de recuperar caudales: para los hidráulicos, las obras a llevarse a cabo en Las Juntas permitirán captar un promedio de 421 hm<sup>3</sup>/año si se computa el período entre 1965 – 66 y 1981 – 82, y habría excedentes en la zona de riego si se alcanzara una eficiencia de 0,50 (ver fs. 17, cuerpo XXIV); por su parte los hidrólogos admiten una recuperación media de 12 m<sup>3</sup>/s, que significa para el sistema de aguas abajo un incremento de 31,6% del derrame medio, sin que sea factible modificar las condiciones en el área de las obras hidráulicas. Un mayor grado de eficacia en la zona de riego incrementaría el volumen del caudal (fs. 10/11 cuerpo XVII).

Por otro lado, tanto los ingenieros hidráulicos, como los agrónomos coinciden en que no se justifican los intentos de recuperar agua en el colector de la Marzolina (ver fs. 19 y 666, cuerpo XXIV y XXVII, peritaje hidráulico, fs. 33: cuerpo XXVII, peritaje agronómico).

107) Que, establecidas las posibilidades de recuperación de caudales mediante la realización de obras de cuya vergadura técnica y económica se hará mérito más adelante, corresponde cuantificar los eventuales excedentes tomando como punto de partida la afirmación de los expertos hidráulicos de que el agua aprovechable en las circunstancias actuales no alcanza para asegurar y garantizar la llegada permanente a territorio pampeano de una determinada cantidad con fines razonablemente útiles y con un mínimo de calidad (fs. 38, cuerpo XXIV). A tal fin, es necesario recordar que estos peritos computaron en un primer momento como superficie a regar las 61.034 ha indicadas por los agrónomos, y luego, a petición de Mendoza, las proyectaron sobre 90.000 ha. Deben tenerse en cuenta, como correspondencia con la zona de riego mendocina hasta Carmensa” (fs. 159).

108) Que sobre la base del informe de los peritos agrónomos, los expertos en hidráulica establecieron que tomando en consideración una eficiencia global –como la presente- de 0,30 el derrame anual necesario en la cabecera de la red para 61.034 ha. sería de 1666,8 hm<sup>3</sup> /año (1.667 hm<sup>3</sup>). A su vez, los recursos hídricos, conformados por la disponibilidad media anual al pie de la presa de Valle Grande, más el aporte de agua subterránea y de la recuperable en la red de riego (estos supuestos previstos en el estudio de la consultora Franklin – Geomines) sería de 1.204 hm<sup>3</sup>/año. Se produce en tal supuesto, un déficit del recurso de 463 hm<sup>3</sup>/año. En cambio, una mayor eficiencia global de riego permitiría –siempre sobre 61.034 ha. y un excedente de 204 hm<sup>3</sup> que serviría para regar en La Pampa 15.000 con destino –aparentemente- a cultivos de forrajeras y pasturas (ver fs. 33/35, cuerpo XXIV;



cuadro 6 fs. 189). Estas condiciones podrían alcanzar una mejoría más significativa si se llevaran a cabo obras que, al reducir al pie del Valle Grande de  $1.528 \text{ hm}^3/\text{año}$ , toda vez que entonces el excedente subiría a  $528 \text{ hm}^3/\text{año}$ , equivalente a un caudal de  $16,7 \text{ m}^3/\text{s}$ .

109) Que a distintos resultados llegaron los expertos cuando la Provincia de Mendoza les requirió –sin objeción de la contraria- que tomaran como punto de partida una superficie regada de  $90.000 \text{ ha.}$ , que es la que se definió como sistematizada (ver fs. 628/629, cuerpo XXVII). En efecto, los cálculos practicados sobre estas bases indicaron que con una eficacia global de  $0,30$ , el requerimiento de agua sería de  $2.458 \text{ hm}^3/\text{año}$  frente a una disponibilidad de  $1.204 \text{ m}^3$ . Una elevación de la eficiencia del sistema a  $0,50$  no alcanzaría a modificar ese estado de cosas pues subsistiría un déficit de  $271 \text{ hm}^3$  y solo de llevarse a cabo las obras en Las Juntas ambos factores, de consumo crearían un magro excedente de  $53 \text{ hm}^3/\text{año}$  (ver planillas de fs. 707/708 del citado cuerpo XXVII).

110) Que corresponde, tras estas estimaciones, adecuarlas a la superficie de  $75.671 \text{ ha.}$  Desde luego, de mantenerse como pauta una eficiencia de  $0,30$  no habrá excedente posible toda vez que no la hubo para el cálculo sobre  $61.034 \text{ ha.}$  Pero es particularmente importante advertir que no cambiaría esa situación aun de lograrse una eficiencia en el régimen de riego de  $0,50$ , toda vez que el déficit –aunque más reducido- se mantendría. Solo la realización de obras de recuperación de caudales, unida a la aludida mejora, provocaría un excedente de alrededor de  $298 \text{ hm}^3$ . En suma, las obras para llevar agua a La Pampa deberán involucrar –necesariamente- ambos aspectos, habida cuenta que, como lo destacan los agrónomos, los usos de la Provincia de Mendoza no cuentan “en adelante con más agua que la que la naturaleza le aporta” (ver fs. 75, cuerpo XXVIII).

Cabe recordar, por último que estos cálculos se basan en una oferta de agua comprensiva de aportes como el de bombeo que provienen, no solo del Atuel, sino de una cuenca foránea como la del diamante (ver fs. 39, cuerpo XXIV), cuya exclusión aumentaría el déficit (ver fs. 668 vta. ,cuerpo XXVII).

111) Que corresponde –en esta instancia- hacer referencia a las obras tendientes a lograr la disponibilidad de excedentes hídricos que los peritajes en materia agronómica, hidrológica e hidráulica admiten como necesarias. En particular, son estos últimos quienes se expiden con mayor amplitud sobre el tema al contestar la pregunta c 20 a fs. 40 y sigs. Del cuerpo XXIV.

“ En las diferentes alternativas estudiadas, los peritos hidráulicos”

-dicen- “han concordado en que, en la zona de aguas arriba de El Nihuil y con el propósito de evitar las pérdidas por evaporación e infiltración, es factible técnicamente la ejecución de un canal colector que partiendo de Cañada Ancha sobre el río Salado, pase por el Sosneado sobre el río Atuel y derive la mayor parte de las aguas de ambos ríos mediante un canal que faldeando la cota  $1.400$  del IGM



evite entrar en los conos aluviales sumamente permeables que han formado los ríos y vuelque sus aguas directamente en el embalse del Nihuil”.

“Dentro de ese recorrido total de 154 km. se puede disponer” –continúan los expertos- “de cuatro saltos donde cabría incorporar centrales hidroeléctricas con una potencia total instalada de 161 MW aunque sin energía garantizada por la falta de embalses reguladores. El canal principal desde el Sosneado (río Atuel) tendría una capacidad máxima de conducción de 74 m<sup>3</sup>/s con las aguas de ambos ríos, permitiendo una recuperación media de unos 400 hm<sup>3</sup> equivalentes a 12,7 m<sup>3</sup>/s.

Con esa recuperación de caudales la disponibilidad al pie de Valle Grande sería de 1.242 hm<sup>3</sup> en vez de los 918 hm<sup>3</sup> que constituye el volumen medio actual.

112) Que aguas debajo de Valle Grande, según afirman, “y con el mismo propósito de evitar pérdidas, toda el agua debería conducirse por el canal matriz previsto en el proyecto Franklin Geomines para toda la zona de riego mendocina, adecuándola a los nuevos caudales”, y al finalizar dicho canal se empalmaría con otro, descrito por los peritos en el anexo “D” de su informe para hacer llegar las aguas a la localidad pampeana de Santa Isabel. En los específicamente relacionado con el sistema de riego y a fin de dotarlo de una eficiencia del orden del 0,50, informan que el canal matriz a construir debería ser “un canal unificado con su presa de derivación de cabecera”, con “impermeabilización de la red troncal y secundaria de canales, parcial o total; reparación de estructuras, de descargadores y partidores para su correcto funcionamiento; mejoramiento de la red de desagües y drenajes parcelarios”.

113) que el costo de tales trabajos que se describen en detalle a fs. 171/173, asciende en dólares norteamericanos a U\$S 676.000.000 (ver fs. 42, 52/57 y “la totalidad de estas obras son, a juicio de esta pericia” –dicen los hidráulicos a fs. 66 vta. Del cuerpo XXVII- “las que necesariamente se tendrían que realizar para hacer disponible, derivar y conducir con seguridad y calidad de aguas los caudales para su utilización en la zona de Santa Isabel”. A estas cifras –no cuestionadas en los escritos de fs. 630/641 del cuerpo XXVII y sólo objeto de tardías observaciones en el escrito de fs. 115/136 donde se impugna el peritaje económico- corresponde adicionar los “costos de mantenimiento, conservación y construcción” (ver fs. 56, cuerpo XXIV). Estos costos y su financiación superan ampliamente toda factibilidad económica financiera ante los relativamente magros resultados de producción y beneficios que podrían obtenerse considerando solamente el noroeste de la Provincia de La Pampa” (fs. 51 de ese cuerpo).

114) Que los agrónomos coinciden en lo sustancial con la opinión de los hidráulicos en el sentido de que las obras a encarar consisten, básicamente, en la recuperación de caudales en “Las Juntas” y en la rehabilitación integral del distrito de riego, lo que demandará fuertes inversiones, grandes esfuerzos humanos, aun sacrificios y un tiempo considerable” y que si fueran iniciadas de inmediato “superaría fácilmente más allá de la segunda década del próximo siglo”(fs. 76, cuerpo XXVIII), y en sentido semejante se expiden los hidrólogos, que al referirse a los caudales



recuperables indican los medios para lograrlo (respuesta a la pregunta LP 106, cuerpo XVII).

115) Que, por otro lado, tampoco cabe revertir la situación por medio de un mejoramiento en el régimen de operación de los embalses que permita un mayor recurso hidráulico toda vez que, como lo destaca el peritaje hidráulico, ello no importaría eliminar los déficit en los momentos de mayor demanda ni aportaría beneficios para una eventual zona de riego en La Pampa (punto c 15, fs. 13, cuerpo XXIV).

116) Que esta Corte no encuentra mérito para apartarse de las conclusiones de los peritajes que ha desarrollado en los considerandos precedentes y que no han sido objeto de una impugnación lo suficientemente convincente por la parte actora. Por lo tanto, habida cuenta que no ha quedado acreditado de manera clara y convincente, un notorio mal uso de la red de riego mendocina pese a las imperfecciones y deficiencias constatadas y que, aun la obtención de un rendimiento relevante del sistema que lleve su eficiencia a 0,50, no produciría excedente, la reconocida aceptación de La Pampa de los consuntivos “actuales” y “efectivos” conduce a desestimar su reclamo toda vez que no ha acreditado con la necesaria certeza el uso abusivo que atribuye a Mendoza.

117) Que aun con prescindencia de la autolimitación que supone el reclamo de la parte actora, tal como se lo precisó a fs. 460 vta., la solución del litigio no resultaría distinta a la luz de los antecedentes del derecho federal norteamericano y las directivas que imponen las reglas del derecho internacional público. En particular debe considerarse, muy especialmente, el principio generalizado en uno y otro ámbito del aprovechamiento equitativo y la importancia que en la determinación de tal concepto se ha otorgado a los usos ya existentes, concepto que no importa, necesariamente, privilegiar sólo la mera prioridad cronológica. Por lo demás, la conducta de la provincia de La Pampa, al admitir es respeto de los usos consuntivos, no significó otra cosa que reconocer trascendencia a lo que efectuó Mendoza, bien que en los límites de un ejercicio racional.

En ese sentido se hará referencia, en primer término, a los precedentes de la Corte Suprema de los Estados Unidos sobre la materia, que –como se ha dicho- dio lugar a uno de los conflictos interestaduales que con más frecuencia se han debatido ante sus estrados.

118) Que, entre esos casos, ninguno guarda mayor semejanza con el presente que el suscitado entre los estados de Colorado y Nuevo Méjico con relación al uso del río Vermejo, el que motivó dos intervenciones sucesivas del Tribunal; el 13 de septiembre de 1982 y posteriormente, el 4 de junio de 1984 (ver Boletines de I Lawyers' Edition: Vol. 74 L Ed., 2d. Nº 5, pág. 348 y Vol. 81 L Ed. 2d., Nº 1, pág. 247). Por tal razón, resulta útil tomar en cuenta el criterio que presidió esas decisiones.



119) Que el primero de esos fallos no juzgó satisfactorio el informe el informe del experto designado por el Tribunal a los fines de instruir la faz probatoria del proceso y ordenó la sustanciación de nuevos medios de prueba. Al definir las características fácticas del caso, el juez Marshall señaló que el litigio versaba sobre el aprovechamiento de las aguas de un río interestadual que “son hasta el presente aprovechadas por los usuarios ubicados en el territorio de Nuevo Méjico”. Definía al Vermejo como “un pequeño río no navegable” que se forma de los deshielos de las nieves de las montañas Rocallosas y afirmaba que “en la actualidad no existe aprovechamiento de sus caudales por parte de Colorado ni ha existido aprovechamiento ni derivación alguna en el pasado. En Nuevo Méjico, en cambio, los granjeros e industriales han utilizado las aguas del Vermejo por muchos años” (Lawyers’ 74 L. Pág. 352).

120) que la sentencia hacía referencia a los principios sobre los cuales correspondía decidir el litigio y en tal sentido ponía límites a la teoría, desarrollada en los estados del Oeste, de la “prior appropriation” (prioridad en el uso) que comparte con la de los “riparian rights” (derechos de los ribereños) prevalecientes en los estados del este, la legislación sobre la materia en los Estados Unidos. Para ello, hacía mérito de la doctrina del aprovechamiento equitativo (equitable apportionment) definida como la doctrina “del common law federal que regula los conflictos entre estados en lo concerniente a los derecho de cada uno de la utilización de las aguas de un río interestadual” y que se había aplicado, entre otros, en los precedentes de 206 U.S. 46, 283 U.S 336, 259 U.S 419 y 325 U. S. 589. En este último caso, precisamente, aunque se aceptó que la prioridad en el uso es un principio rector, se sostuvo que usos más recientes podían prevalecer si eran más beneficiosos y amparaban una “estabilidad economy” (Nebraska c/Wyoming). Esa teoría calificada como “flexible” y que lleva implícito “el ejercicio de un criterio judicial fundado en un sinnúmero de circunstancias de hechos”, obligaba a considerar las “condiciones físicas y climáticas, el aprovechamiento de las aguas para consumo en las diversas secciones del río, la magnitud y la frecuencia de los reflujos, la extensión de los usos ya establecidos, la capacidad de los depósitos de agua, el efecto concreto que produce la disipación del recurso en las áreas de aguas abajo y el daño de las superiores comparado con el beneficio de aquéllas si se les impone limitación en el uso”.

121) Que estas otras pautas de orientación fueron propuestas como elementos adicionales por la Corte al “Special Master” admitiendo como un presupuesto sustancial de su decisión de su decisión que el “principio de equidad que fundamenta la protección de las economías existentes es generalmente vinculante (will usually be compelling) (pág. 358). La razón que lo justifica es –a juicio del Tribunal- que el quebramiento de los usos ya establecidos origina un daño inmediato en tanto que los beneficios de una derivación propuesta resultan conjeturales. Pero sus alcances podrán atenuarse o dejarse de lado cuando el estado que pretende la derivación demuestre en forma clara y convincente que los beneficios que ella ocasiona sobrepasan cualquier daño que pueda resultar.



122) Que satisfechos los requerimientos de la Corte, ésta dictó sentencia definitiva el 4 de junio de 1984 y rechazó la pretensión de Colorado con la sola desidencia del Juez Stevens. El Juez O' Connor informó el caso que fue apreciado – con el aspecto probatorio- mediante una pauta clara y convincente (clear and convincing evidence). “En oposición al proceso ordinario” –dijo O' Connor- que es juzgado por una pauta de “predominio de evidencia” (preponderance of the evidence), para decidir sobre la regulación sobre el uso de las aguas es necesaria una prueba terminante del derecho porque –reiteraba- “el daño que puede resultar de romper con los usos establecidos es indudable e inmediato, mientras que los beneficios potenciales pueden ser especulativos y remotos”. Por eso, agregaba, “la derivación que pretende Colorado solo será admitida sin ineficiencias reales en los usos presentes o beneficios futuros a causa de otros usos son altamente probables”. “En resumen” –continuaba la sentencia- “aunque los principios fundamentales de la justicia apoyan, en principio, la protección de los usos ya establecidos, la Corte ha decidido que otros factores tales como el derroche, disponibilidad de medidas de conservación razonables y el balance entre el beneficio y los daños podrían considerarse en el cálculo de la distribución”. Por ello se ponían a cargo de la parte actora la acreditación de dos extremos fundamentales: 1) demostrar qué medidas razonables de conservación podrán compensar, en todo o en parte, la derivación de las aguas y 2) que el daño a la demandada, si existiese, tendría poca importancia comparado con los beneficios que recibirá la contraria.

123) Que, asimismo, el tribunal sentó su propio criterio respecto de las posibilidades de mejorar la eficiencia de un sistema de riego. Esas posibilidades – dijo- “exigen solo medidas de conservación que sean financiera y físicamente posibles y dentro de límites accesibles” (our cases require only conservative measures that are financially and physically feasible and within practicable limits) y citó en apoyo de esta tesis, sus precedentes, entre ellos el de Fallos 259 U.S 419, y su propia anterior decisión en este litigio. Desde luego, agregaba, sería demasiado pedirle al estado que propone la derivación, una evidencia infalible sobre usos futuros y medidas de conservación, pero todo esfuerzo de eficacia, “financiera y físicamente posible” –reiteraba- debe incluir un estudio cuidadoso de los futuros. Con tales argumentos, se rechazó la demanda.

Cabe señalar, por lo demás, que la disidencia del Juez Stevens, no cuestionó la aplicación de éstos principios, sino el criterio con que la mayoría juzgó los medios de prueba. En ese sentido y toda vez que guarda implícita atinencia con la situación debatida en autos, debe puntualizarse que sostuvo que la eficiencia general del distrito de conservación del río de Nueva Méjico era de 24,6 % (ver Lawyers' 81 p. g. 263) y le reprochaba a ese estado su “virtualmente administración del Vermejo (New Méjico's manifestly lax, indeed virtually non existent administration of the Vermejo, pág. 226). Para Stevens, los usos futuros proyectados por Colorado ocasionarían más beneficios que los daños que podría ocasionar la derivación.

124) Que estas consideraciones son aplicables al presente caso. En efecto, ha quedado comprobado que aun medidas razonables de conservación que





elevantarían la eficiencia del sistema del Atuel a 0,50 no son suficientes para generar excedentes, y que para ello se necesitaría realizar las obras de recuperación en Las Juntas. Tales trabajos no parecen ser “financieras ni físicamente posibles ni tampoco se ha acreditado “clara y convincentemente” la existencia de usos benéficos futuros que justifiquen el conjunto de los trabajos que han descripto los peritos hidráulicos.

125) Que en ese sentido, la Corte considera oportuna la cita de las conclusiones del peritaje económico realizado por el Dr. Eduardo A. Zalduendo. Aunque la provincia de La Pampa lo ha considerado como una prueba que calificó de intrusa (ver fs. 115, cuerpo XXXIV), es oportuno recordar que la sentencia comentada consideró procedente acreditar los efectos económicos de una derivación de aguas (Lawyers’ 81, pág. 258) y que los factores económicos son contemplados en las reglas de Helsinki a fin de determinar la distribución equitativa de las aguas (art. V inc. e y g) y en su antecedente, la resolución de la International Law Association de Dubrovnik, 1956. Por lo demás, las impugnaciones formuladas en subsidio no logran conmover las afirmaciones avaladas por las explicaciones de fs. 153/ 171.

En su informe, el Dr. Zaduendo, al contestar la pregunta M 54, considera que, analizadas todas las hipótesis de trabajo que plantea el caso, “los resultados económicos son negativos o sea que los beneficios del proyecto no compensan los costos de los recursos que serían necesarios para la construcción”. También – agrega- “se observa que las diferencias son considerables, esto es, que las pérdidas serán cuantiosas en caso de encararse el proyecto. Este resultado es aún más desalentador si se tiene en cuenta que se ha trabajado con hipótesis optimistas en cuanto al ritmo de incorporación de las nuevas tierras regadas” (se refiere a las de la región pampeana que recibirían riego) a la producción efectiva. Esta apreciación se basa en la experiencia nacional de desarrollo de áreas de riego, que incluso se ha reflejado en la experiencia de zona de en la provincia de La Pampa”. Por tal razón, concluía: “en síntesis, aun en las condiciones más favorables, el proyecto desde el punto de vista económico, no es aconsejable” (fs. 12 y 14, cuerpo XXXVI).

126) Que tampoco deben perderse de vista los efectos que, sobre una economía establecida como la del sur mendocino, tendría la derivación de aguas sin el complemento de obras. Es obvio que en las condiciones actuales, el río no genera excedentes por lo que si aun así se decidiera derivar 16 m<sup>3</sup>/s volumen que constituye la mitad de su módulo, quedaría sin utilización entre un 40% y un 45% de la infraestructura económica de la provincia demandada que, a valores de reposición, significarían –según los cálculos para marzo de 1984- más de mil millones de dólares” (ver fs. 15 y fs. 107).

127) Que el principio del aprovechamiento equitativo ha recibido, también, consagración en el desarrollo internacional donde se lo reconoce como una doctrina idónea para resolver conflictos de esta naturaleza al punto que, para muchos autores, se ha convertido en una norma de derecho consuetudinario. Es procedente, por lo tanto, estudiar los alcances de su aplicación en ese ámbito al que ambas partes han acudido como fuente alternativa para la decisión de este litigio.



128) Que distintas teorías han sido utilizadas a ese fin. Julio Barberis recuerda en su obra sobre recursos naturales compartidos, como las posiciones extremas que suponen tesis de Harmon, con la que los Estados Unidos pretendieron legitimar su utilización de las aguas del río Grande frente al reclamo del gobierno mejicano, o la de la integridad territorial absoluta, han cedido paso frente a otras concepciones, menos estrictas, las de la utilización equitativa o “soberanía limitada” en las que gravitan las necesidades crecientes del eficaz aprovechamiento hidroeléctrico o el desarrollo de los sistemas de riego (Barberis, Julio A., “Los recursos naturales compartidos entre estados y el derecho internacional”, Editorial Tecnos, Madrid 1979).

Estas últimas teorías parten del reconocimiento objetivo de que entre los estado ribereños – o “Estados del sistema de un curso de agua internacional”, como han sido denominados en el ámbito de la C.D.I. (Comisión de Derecho Internacional de la ONU)- se configura una dependencia física permanente, como ya lo sostuvo la resolución del Instituto de Derecho Internacional, dictada en la reunión celebrada en Madrid en 1911, que fue recogida en la jurisprudencia internacional. En el caso relacionado con el río Oder - que recuerda la actora en su alegato- la Corte Permanente de Justicia Internacional sostuvo que existe entre los estados una “comunidad de intereses” que se convierte en la base de una comunidad de Derechos cuyos rasgos esenciales son la perfecta igualdad de todos los Estados ribereños en el uso de todo el recorrido del río y la exclusión de todo privilegio a favor de un ribereño cualquiera en relación con los otros” (C.P.J.I., series A/B, núm. 23, p. 27).

La Corte parece presumir que el curso de agua internacional es un recurso natural compartido. Y, como ha escrito un ex presidente de la Corte Internacional de Justicia: “A pesar de que este principio progresivo fue invocado por la Corte como de lege lata solo respecto de la navegación, sus conceptos fundamentales de igualdad de derecho y comunidad de intereses son aplicables a todas las utilizaciones de los cursos de aguas internacionales” (E. Jiménez de Aréchaga; “El Derecho Internacional Contemporáneo”, p. 230, Ed. Tecnos, Madrid, año 1980).

En sentido similar, el Juez Oliver Wendell Holmes al fundar el voto de la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso “New Jersey V. New York”, 283 U.S. 336 – 1931, había expresado: “Un río es algo más que una conveniencia; es un tesoro. Brinda un elemento indispensable para la vida que debe racionarse entre quienes sobre él detentan poderes. Nueva York detenta el poder físico de cortar toda el agua dentro de su jurisdicción. Sin embargo, es evidente que no podrá admitirse el ejercicio de esa potestad en detrimento de los intereses de los estados del curso inferior. Por otra parte, tampoco podría permitirse que Nueva Jersey exigiera a Nueva York que renunciara a su potestad en forma absoluta, a fin de poder recibir sin disminución el caudal del río aguas abajo. Ambos Estados tienen intereses reales y considerables en el río, intereses que deben reconciliarse de la mejor manera posible. Las diferentes tradiciones y prácticas en distintos lugares del país pueden conducir a resultados diversos, pero siempre ha de ponerse empeño en obtener una



distribución equitativa, sin caer en argumentos sofísticos acerca de fórmulas”. (New Jersey, V. New York, 283 U.S. 336 –1931-).

El posterior Pacto de la cuenca del río Delaware entre los cuatro estados de la cuenca y el gobierno federal habría de afirmar un principio valioso, el de que: c) los recursos hídricos de la cuenca tienen entre sí una relación funcional y los usos de estos recursos son interdependientes...” (citados en el Tercer informe sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, elaborado por el Sr. Stephen C. Mc. Coffrey, Relator Especial de la C.D.I., párrafos 16 y 17, A/CN. 4/406, 30 de marzo de 1987).

129) Que simultáneamente a esta evolución –que se reflejó en pronunciamientos judiciales, en declaraciones y convenciones internacionales - se ha producido el afianzamiento de un concepto, también de singular importancia, el de cuenca hidrográfica, caracterizada como una unidad constituida por todas las aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una desembocadura común y que mereció consagración en el art. II de las Reglas de Helsink sobre los Usos de las Aguas de los Ríos Internacionales aprobados por la International Law Association en 1966.

Este criterio ha comenzado a prevalecer en lo que hace al uso y aprovechamiento industrial y agrario de los ríos y esa noción de unidad adquiere relevancia jurídica –con un sentido funcional- en cuanto corresponde a las realidades humanas. Fue usado por el Tribunal Arbitral en el Asunto del Lago Lanoux, entre Francia y España, donde, en lo que interesa al caso, dijo: “Le Tribunal ne saurait méconnaître la réalité, au point de vue de la géographie physique, de chaque bassin fluvial, qui constitue, comme le soutient le Mémoire espagnol..., ‘une unité’. Mais cette constatation n’ autorise pas le conséquences absolues que voudrait en tirer la these espagnole. L’ unité dd’ un bassin n’est sanctionné sur le plan juridique que dans la mesure ou elle correspond a des réalités humains. Une dérivation, avec restitution, comme celle envisagée par le projet, francais, ne modifie pas un état de choses ordonné en fonctions des exigences de la vie sociale” (“El Tribunal no puede desconocer la realidad, desde el punto de vista de la geografía física, de cada cuenca fluvial, que constituye como lo sostiene la memoria española una unidad. Pero esta comprobación no autoriza las consecuencias absolutas que de ella quiere deducir a la tesis española. LA unidad de una cuenca sólo está sancionada en el plano jurídico en la medida en que corresponda a las realidades humanas. Una derivación con sustitución, como la considerada en el proyecto francés, no modifica un estado de cosas ordenado en función de las exigencias de la vida social” (citado por Barberís, op. cit., pags.24/25; Reports of International Arbitral Awards, Vol. 12, pags.285 a 317).

130) Que sentadas éstas consideraciones, corresponde invocar –por resultar decisivo- el principio fundamental del régimen de los cursos de aguas internacionales; el de la utilización equitativa, que se traduce en el derecho de los Estados a una participación razonable y equitativa en los usos y beneficios de las aguas del curso de aguas internacionales.



Este criterio se caracteriza por su flexibilidad y las ventajas que de ella derivan. De allí que resulta adecuado a la diversidad de los sistemas de curso de aguas internacionales, cada uno de los cuales poseen caracteres diferentes, tanto en sus aspectos físicos, como en los humanos.

Ha servido de base a numerosas convenciones internacionales, muchas de ellas de reciente data y ha sido el criterio que ha presidido acuerdos en los que nuestro país es parte, y declaraciones que reflejan su posición jurídica.

En este sentido, son demostrativos el Acta de Buenos Aires sobre Cuencas Hidrológicas suscripta con Bolivia el 12 de julio de 1971 y el Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrológicas suscripta con Chile el 26 de junio de 1971, los que concuerdan en la regla fundamental según la cual; "...la utilización de las aguas fluviales (y lacustres) se hará siempre en forma equitativa y razonable" y en el reconocimiento mutuo del "... derecho de utilizar, dentro de sus respectivos territorios, las aguas (de sus lagos comunes y) de los ríos internacionales de curso sucesivo, en razón de sus necesidades y siempre que no se causa perjuicio sensible a la otra". (La referencia a lagos sólo figura en el acuerdo con Chile).

Empero, la aplicación del principio difícilmente pueda resultar de la conducta individual de uno de los Estados del sistema, en razón de que no existen normas genéricas aplicables automáticamente a los distintos cursos de agua y a las distintas cuestiones que con relación a cada uno de ellos puedan plantearse.

De tal modo, la determinación de lo que constituye un uso "equitativo y razonable" exige valorar una serie de circunstancias propias de cada caso, que no pueden ser comprendidas en una definición conceptual absoluta. Aquella determinación se asienta en una serie de principios generales.

Uno de los primeros intentos de formular tales principios fue realizado en la reunión de la International Law Association, celebrada en Dubrovnik, Yugoslavia, en 1956. Allí se asignó relevancia a: 1) el derecho de cada Estado a un uso razonable del agua; 2) el grado de dependencia de cada Estado respecto de ese recurso; 3) los beneficios comparativos que, en lo social y económico, obtiene cada uno de ellos; 4) la existencia de acuerdo preexistentes; 5) la utilización previa del recurso.

Y allí se anticipó también el valioso criterio de la consulta previa en caso de nuevas obras que puedan afectar las obras de utilización de un curso de agua internacional por otro Estado.

A la vez, en el art. IV de las ya mencionada Reglas de Helsinki, tras la afirmación del criterio básico conforme al cual: "...todo Estado ribereño de una cuenca tiene derecho dentro de su territorio, a una participación razonable y equitativa en los usos beneficiosos de una cuenca hidrográfica internacional" (ILA, Report of the Fifty – second conference, Helsinki, 1966, Londres, 1967, pág, 486), se establecen, en el art. V, "los factores pertinentes de cada caso particular", a fin de determinar que constituye una participación razonable y equitativa. Son ellos: a) la



geografía de la cuenca, en particular la extensión de la zona de desagüe en el territorio de cada Estado ribereño; b) la hidrología de la cuenca, en particular la contribución de agua de cada Estado ribereño; c) el clima de la cuenca; d) la utilización pasada de las aguas de la cuenca, y en particular, su utilización actual; e) las necesidades económicas y sociales de cada Estado de la cuenca; f) la población que necesita de las aguas de la cuenca en cada Estado ribereño; g) los costos comparativos de otros medios que puedan adoptar para satisfacer las necesidades económicas y sociales de cada estado de la cuenca; j) la posibilidad de que la indemnización a uno o más estados coribereños de la cuenca sea medio de arreglar conflictos entre usuarios y el grado en que puedan satisfacer las necesidades de un Estado ribereño sin causar perjuicio notable a un estado coribereños. “El valor de cada factor –continúa el apartado 3) – se determinará por su importancia comparada con la de otros factores atinentes. Para determinar la participación razonable y equitativa se estudiarán todos los factores pertinentes y se llegará a una conclusión sobre la base de una evaluación conjunta”.

131) Que en el segundo informe sobre el Derecho de los Cursos de agua antes mencionado, elaborado por el Relator Especial Stephen C. Mc. Caffrey del 19 de marzo de 1987 (doc. A/CN. 4/339) se determina como factores a tener en cuenta a los mismos fines, a) los factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos y climáticos, junto con otras circunstancias pertinentes relativas al curso de agua de que se trate; b) las necesidades especiales del Estado del curso de agua interesado respecto del uso o de los usos de que se trate en comparación con las necesidades de otros estados del curso de agua, c) el logro de un equilibrio razonable y equitativo entre los derechos e intereses pertinentes de los Estados del curso de agua interesado; d) la contribución del agua al curso de agua internacional por parte del Estado del curso de agua en comparación con la de otros Estados del curso de agua; e) el aprovechamiento y la conservación por el Estado del curso de agua interesado del curso de agua internacional y de sus aguas; f) los demás usos de las aguas de un curso de agua internacional por el Estado interesado en comparación con los usos por otros estados del curso de agua, incluida la eficacia de esos usos; g) la cooperación con otros Estados del curso de agua en proyectos o programas para obtener utilización, protección y control óptimos del curso de agua y de sus aguas, teniendo en cuenta la eficacia en cuanto al costo y los costos de los proyectos alternativos; h) la contaminación por el Estado o los estados del curso de agua interesados del curso de agua internacional en general y como consecuencia de ese uso específico, si la hubiera; i) cualquier otra interferencia o cualquier otro efecto adverso, si lo hubiera, de ese uso en los usos, derechos o intereses de otros estados del curso de agua, incluidos, pero sin limitarse a ellos, los efectos adversos en los usos existentes de las aguas del curso de agua internacional por esos Estados y su repercusión en las medidas de protección y control adoptadas por otros Estados del curso de agua; j) la disponibilidad para el Estado interesado y otros Estados del curso de agua de recursos hídricos alternativos; k) el modo y el grado de cooperación establecido entre el Estado del curso de agua interesado y otros Estados del curso de agua en programas y proyectos relativos al uso de que se trate



y a otros usos de las aguas del curso de agua internacional para obtener su utilización óptima, su ordenación razonable y su protección y control.

Como es fácil advertir, las reglas de Helsinki transcriptas y las propuestas en el ámbito de la Comisión de Derecho Internacional han recogido principios generales reflejados en la práctica y que cuentan, en general, con el consenso de los Estados, por lo que adquiere importancia hacer referencia a alguno de los comentarios que – con relación a aquellas reglas- y como conclusiones efectúa Jerome Lipper en su obra “Equitable Utilization”, ya citada.

Allí reitera que la utilización equitativa no supone una división igualitaria de las aguas, sino que apunta al derecho que tiene cada Estado ribereño a compartirlas “sobre la base de sus necesidades económicas y sociales, conforme a los derechos correspondientes de los coribereños y excluyendo la consideración de factores no relacionados a tales necesidades”. También destaca ese autor que la utilización equitativa exige un uso benéfico de las aguas. Este concepto significa, en la opinión de Lipper, que debe producir un beneficio económico o social suficiente para el usuario como para que justifique su continuidad aunque caben al respecto dos observaciones: la primera, que la protección se otorga sólo cuando existe un uso real y la segunda, que para lograr ese amparo el uso no necesita ser “el uso óptimo y más beneficioso”, sino razonablemente eficaz. “Mientras no cabe aceptar el derroche intencional o la indiferencia en el uso, el método de utilización no necesita ser el de mayor eficiencia tecnológicamente posible. La tecnología y los recursos financieros disponibles por un Estado son relevantes para determinar si el método es indebidamente dilapidador” (pág. 63).

El referido principio de la “distribución equitativa” determina, conforme a las invocadas reglas de Helsinki (art. VII), que: “a un Estado de la cuenca no se le puede negar, con el fin de reservar el aprovechamiento futuro de dichas aguas a favor de un Estado coribereño, el uso razonable que en el presente hace de las aguas de una cuenca hidrográfica”. Y también, (art. VIII) que: “El uso razonable actual podrá continuar, a menos que los factores que justifiquen su continuación pierdan fuerza frente a la importancia mayor de otros factores que pueden conducir a la conclusión de que dicho uso debe modificar o terminarse a fin de facilitar otro uso que compita y sea incompatible con el primero”.

En verdad, ese derecho a una “participación equitativa y razonable” obsta a que la anterioridad en la utilización confiera al Estado del uso prioritario, un derecho inmovible. Los usos existentes no deben convertirse en un impedimento definitivo que frustre el desarrollo económico de los Estados ribereños postergados en el uso. Pueden ellos aspirar a un uso nuevo y beneficioso, ejerciendo un derecho propio, aún si con la nueva utilización se interfiere con alguna utilización anterior. Ha de considerarse que ejercen un derecho propio si la nueva utilización se ajusta a una equitativa distribución y el uso anterior en otro Estado excede la participación que a este último corresponde (Jiménez de Aréchaga, E., op., cit., pág. 233).





132) Que, es todo caso, la armonización de los derechos respectivos a una distribución equitativa necesita para su efectiva realización de la cooperación de buena fe de los Estados de cursos de agua.

Como lo expresó el relator Especial de la C.D.I., Stephen C. Mc. Caffrey en el ya mencionado Tercer Informe sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Aguas Internacionales para fines distintos de la Navegación (A/GN4/406, 30 de marzo de 1987, párrafo 23); “La cooperación de buena fe entre los Estados respecto de la utilización de un curso de agua internacional es un fundamento esencial para el funcionamiento sin tropiezos de otras reglas de procedimiento y, en última instancia, para lograr y preservar una distribución de los usos y beneficios del curso de aguas”. Esta obligación de cooperar había sido ya expresada por el Tribunal Arbitral en el asunto del Lago Lanoux al señalar que “...hoy plena día los Estados tienen plena conciencia de la importancia de los intereses contradictorios, que pone en tela de juicio el aprovechamiento industrial de los ríos internacionales, y de la necesidad de conciliarlos mediante concesiones mutuas. El único medio de llegar a transacciones de interés es la conclusión de acuerdos, partiendo de una base cada vez más amplia. La práctica internacional refleja la convicción de que los Estados deben tratar de concluir tales acuerdos; habría así una obligación de aceptar de buena fe todas las conversaciones que, con una amplia confrontación de intereses unida a la buena voluntad recíproca, deben ponerlos en condiciones óptimas de concluir acuerdos”.

Fue también manifestada por la Corte Internacional de Justicia en los casos de la Plataforma Continental del Mar del Norte (República Federal de Alemania c. Países Bajos y República Federal de Alemania c. Dinamarca, I.C.J. Reports, 1969, fallo del 20 de febrero de 1969), donde subrayó la necesidad de resolver la controversia cooperando a través de negociaciones de buena fe y decidió que: “...la delimitación (de la plataforma continental) debe hacerse por vía de acuerdo con arreglo a principios equitativos y teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes”.

En el caso, la C.I.J. precisó cuales eran “los factores que debían tomarse en consideración ... en el curso de las negociaciones” dispuestas en la sentencia (párr. 101, pág. 53).

A la vez, en el Caso de la Competencia en materia de Pesquerías (Reino Unido c/Islandia –fondo-) ICJ Reports, 1974, fallo del 25 de julio de 1974, la corte habló de: “...la obligación de tener en cuenta los derechos de otros Estados y las necesidades de la conservación...” (párrafo 71) e instó a las partes: “... a realizar sus negociaciones en forma que, cada, cada una, de buena fe, tenga razonablemente en cuenta los derechos de la otra... a fin de llegar a un reparto equitativo de los recursos pesqueros basados en los datos de la situación local...” (párrafo 78).

133) Que esa necesidad de cooperación de los estados en la explotación de los recursos naturales compartidos fue firmemente establecida –entre otros instrumentos internacionales- en la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General, del 12 de diciembre



de 1974), cuyo art. 3 establece: “En la explotación de los recursos naturales compartidos entre dos o más países, cada Estado debe cooperar sobre la base de un sistema de información y consulta previa con el objeto de obtener una óptima utilización de los mismos que no cause daño a los legítimos intereses de los otros”.

Se ha considerado con razón que: “...el enunciado de esta disposición abarca claramente los cursos de agua internacionales” (S. Schwebel, Relator Especial de la C.D.I., Primer Informe sobre Derecho de los Usos de las Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación – Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1979, Vol. II, primera parte, p. 175, doc. A/CN. 4/320, párr. 112).

Tal necesidad se halla expresadas en otros instrumentos internacionales de carácter general (por ejemplo, los emanados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata en 1967), y también de carácter regional.

El consejo de Europa promulgó la Carta Europea del Agua (19679, en la que se declara: “El agua no tiene fronteras. Es un recurso común que precisa cooperación internacional” (Principio XII). Y además, que: “Conviene tener en cuenta el hecho de que, en los límites de una cuenca, todas las utilizaciones de aguas superficiales y profundas son interdependientes y es recomendable que su administración lo sea también”. (Principio XI, párr. segundo).

A su turno, el Consejo Interamericano Económico Social declaró en su resolución sobre Regulación y Aprovechamiento Económico de las Cuencas Hidrológicas y los Cursos de Agua en América Latina que: “La regulación y el mejor aprovechamiento de las vías, cuencas y accidentes hidrográficos que... forman parte del patrimonio común de los países (miembros)... contribuirán a acelerar la integración de América Latina y a multiplicarlas capacidades potenciales de desarrollo de esos mismos países...” (res. 24-4/66).

Nuestro país, en sus relaciones internacionales, ha reconocido en materia de cursos de aguas internacionales el principio de la cooperación. En este sentido, el Tratado de la Cuenca del Plata, firmado por los Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata de Brasilia, el 23 de abril de 1961, y la ulterior Acta de Asunción sobre Aprovechamiento de Ríos Internacionales, firmada por los cancilleres de esos mismos países en su IVa. Reunión (1 de junio de 1971), reflejan –entre otros actos– ese espíritu cooperativo.

La unidad natural de cada sistema de un curso de agua internacional determina la unidad de propósito que los Estados del sistema deben mostrar con espíritu de “buena fe” y de “relaciones de buena vecindad”.

Resulta inherente a este concepto jurídico la necesidad y la obligación de que los Estados del sistema cooperen en la utilización y en la participación de un curso de agua internacional de manera razonable y equitativa.



134) Que esa cooperación ha de procurarse a través de negociaciones que, para cada caso concreto, precisa cual es la participación equitativa y razonable a que tiene derecho cada Estado y, de ser conveniente, determine cuáles han de ser los mecanismos o procedimientos adecuados para la administración y gestión del curso de agua.

La negociación ha de reflejar buena voluntad y no ha de encubrir una mera formalidad.

Como lo sostuvo la C.P.J.I. en el caso del Tráfico ferroviario entre Lituania y Polonia, dicha obligación, la de negociar, consiste: "...no sólo entablar negociaciones, sino también en proseguir éstas lo más lejos posible con miras a concretar acuerdos, aún cuando la obligación de negociar no implica la de llegar a un acuerdo" (C.P.J.I. Serie A/B, N° 42, 1931, p. 116).

La negociación, según el Tribunal Arbitral en el señalado caso del Lago Lanoux: "...no podría reducir a exigencias puramente formales, como la de tomar nota de las reclamaciones, protestas o disculpas presentadas por el Estado del curso inferior".

Como lo expresó el señor Stephen M. Schwebel, Relator Especial de la C.D.I., en su segundo Informe sobre el ya referido tema sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua (año 1980): "El desplazamiento de las aguas por el territorio de un Estado al territorio de otro Estado, considerado a la luz de los cambios incesantes de la cantidad de agua disponible como consecuencia de las variaciones del ciclo hidrológico y de la necesidad de una cooperación plena y amistosa entre los Estados para la mejor utilización de este recurso natural esencial, constituye una situación especial –una realidad, una condición natural única- que sólo puede regularse mediante acuerdos entre los estados del sistema como resultado de negociaciones celebradas de buena fe".

Se ha expresado, en este orden de cosas, que la obligación de procurar acuerdos negociados deriva de las exigencias del derecho internacional consuetudinario a la luz de su evolución actual, al punto de considerar que hay: "...una analogía entre la obligación de los Estados de negociar de buena fe que, según determinó la Corte Internacional de Justicia en los Asuntos relativos a la Plataforma Continental del Mar del Norte... existía en el contexto de la Plataforma Continental y la obligación de los Estados de negociar de buena fe acuerdos relativos a los usos de las aguas de sistemas de cursos de aguas internacionales".

Así lo estableció la Corte Suprema de los Estados Unidos: "Los convenios y los acuerdos mutuos deberían, en lo posible, ser el medio de solución en lugar de una invocación de potestad jurisdiccional".

Ha podido entonces concluirse en el mencionado informe presentado a la C.D.I. que, tomando en consideración los derechos respectivos de los Estados de un



curso de agua, “...ordenarles que negocien es, por consiguiente, una manera justificada en este caso de ejercer la función judicial” (Schwebel), Informe cit., p. 26).

135) Que esta obligación de negociar ha de ser considerada, como se verá, a los fines de la regulación futura del río Atuel, como parte de la decisión de esta Corte.

En conclusión: los razonamientos precedentes llevan al Tribunal a la convicción de que para resolver la presente causa en el aspecto referente a la utilización de las aguas del río Atuel es menester tomar en consideración las normas que pueden ser asumidas como costumbre en el derecho internacional, los principios vertidos en diversas convenciones, resoluciones y declaraciones internacionales que traducen en consenso generalizado de la comunidad internacional y los propios criterios de nuestro país –reflejados normativamente- en cuanto presuponen el carácter de recurso natural compartido de los cursos de agua internacional y afirman el concepto de una participación equitativa y razonable.

Estos principios, aplicables por directa analogía a los cursos de agua interprovinciales, deben ser confrontados con las características que presenta en concreto el caso sub examine, sin excluir sus circunstancias procesales.

De tal cotejo se desprenden consecuencias significativas. La cuenca hidrográfica del río Atuel está ubicada, según los peritos en fotointerpretación, en alrededor de un 80% en territorio mendocino, donde nace y por donde discurre, con la mayor contribución de agua. No hay duda acerca de la preexistencia de los usos en la provincia demandada, como que el desarrollo económico de las zonas de San Rafael y General Alvear está basado, fundamentalmente, en un sistema de riego servido con aguas del Atuel. Ese desarrollo ha creado una importante infraestructura económico – social y estimulado el crecimiento demográfico de alcanza, en la actualidad, a alrededor de 100.000 habitantes dedicados, casi totalmente, a la actividad agraria.

También ha quedado descartada la existencia de usos altamente ineficaces. No hay dudas, tampoco, de que La Pampa estuvo lejos de demostrar que los usos pretendidos superen en importancia a los actuales. Y resulta evidente que las obras destinadas a regar una superficie de alrededor de 15.000 ha. de La Pampa son inconvenientes, pues su onerosidad resulta desproporcionada con los beneficios que podrían obtener.

La valoración de todos estos factores es necesaria para solucionar la cuestión atinente a la utilización del curso de agua interprovincial de modo razonable y equitativo.

Tal valoración conduce a desestimar el reclamo actual de la Provincia de La Pampa, solución que –por lo demás- se adecua a los términos en que esta provincia planteó su pretensión, que importa respetar los usos consuntivos “efectivos y actuales” (fs. 460 vta.).



Ello trae la consecuencia de que la Provincia de Mendoza ha de mantener los usos consuntivos actuales sin exceder los límites de 75.671 has., pero no excluye – en principio- el derecho de La Pampa a participar en los usos futuros del curso de agua interprovincial.

En cuanto a esos usos futuros, las Partes deberán negociar de buena fe y con espíritu de buena vecindad con miras a lograr un acuerdo que regule su participación razonable y equitativa, teniendo en consideración, a partir de los usos actuales, las circunstancias pertinentes a que se ha hecho mención en los considerandos precedentes.

Por ello y en ejercicio de la facultad que le confiere el art. 109 de la Constitución Nacional, el Tribunal decide:

- 1) Declarar que el río Atuel es interprovincial y que el acuerdo celebrado entre el Estado Nacional y la Provincia de Mendoza el 17 de junio de 1941 no tiene efecto vinculatorio para la Provincia de La Pampa.
- 2) Rechazar la acción posesoria promovida por la Provincia de La Pampa y las pertinentes de que se de cumplimiento a las resolución 50/49 y que se regule la utilización en forma compartida entre ambas provincias de la cuenca del río Atuel y sus afluentes, siempre que la Provincia de Mendoza mantenga sus usos consuntivos actuales aplicados sobre la superficie reconocida en el cons. 88.
- 3) Exhortar a las partes a celebrar convenios tendientes a una participación razonable y equitativa en los usos futuros de las aguas del río Atuel, sobre la base de los principios de esta sentencia.

Costas por su orden en atención al resultado de las cuestiones entabladas. Notifíquese y oportunamente, archívese.