

DHAyS

INFORME

Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México



Presentado al Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en ocasión de su Misión a México en mayo de 2017



INFORME SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO EN MÉXICO

(Informe DHAYs) Presentado al Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en ocasión de su Misión a México en mayo de 2017. Versión revisada y editada en 2018 para su difusión.

El Informe DHAYs fue producto del esfuerzo colectivo de organizaciones y redes de la sociedad civil mexicana defensoras del agua que se articularon de cara a la visita del Relator Especial en 2017. Los aportes especiales de personas y organizaciones se indican en notas al pie dentro cada capítulo.

Las redes y movimientos impulsores de la articulación social para la visita del Relator fueron: Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA); Movimiento de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER); Alianza mexicana contra el fracking (AMCF); Coordinadora Nacional Agua para tod@s Agua para la Vida (Agua para todxs); Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC); Red de Género y Medio Ambiente (RGEMA); Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos (RedTDTT); y Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática (MUP-CND).

La presente versión del Informe DHAYs, revisada y editada en 2018 para su difusión, fue posible con la colaboración de Areli Sandoval Terán en el marco del proyecto: “Derechos humanos vinculados al hábitat, saberes ancestrales y justicia climática en América Latina” de la Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL) bajo la coordinación de María Silvia Emanuelli.

DISEÑO EDITORIAL Y FORMACIÓN

Gabriela Sánchez Téllez• Grupo Communicare pensar, integrar, comunicar

Foto de portada: Mujer en Filomeno Mata, Veracruz. Archivo Alianza Mexicana contra el Fracking.

Esta obra puede reproducirse total o parcialmente citando la fuente.

Contacto para mayor información: visita.relator.dhays@gmail.com

La edición 2018 del Informe DHAYs es financiada con recursos de la RLS con fondos del BMZ.



Contenido

Introducción	7
Organizaciones y redes de la sociedad civil participantes en la visita del Relator Especial a México	9
I Contexto nacional	13
1.1. Diferencias en la disponibilidad del agua en México	15
1.2. Indicadores de cobertura de agua potable y saneamiento. Los problemas ocultos en las cifras oficiales.	18
II Modelo y políticas de gestión del agua en México que obstaculizan el cumplimiento de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento	23
2.1. Poder y centralización de la Comisión Nacional del Agua.	25
2.2. Deficiencia e ineficiencia de Organismos Operadores a nivel estatal y local.	30
2.3. Medidas insustentables que sobreexplotan, contaminan y no contemplan la gestión comunitaria.	31
2.4. Problemas del modelo de gestión en materia del cumplimiento del derecho al saneamiento.	33
III Marco jurídico del agua en México y los desafíos para los derechos humanos al agua y al saneamiento	39
3.1. Régimen jurídico del agua en México.	41
3.1.1. El artículo 27 constitucional	41
3.2. La Ley de Aguas Nacionales: enfoque y consecuencias.	43
3.2.1. La gestión por cuencas, ¿un diseño para la descentralización?	43
3.2.2. Aparente participación y descentralización equívoca	44
3.2.3. La tendencia a la privatización	45
3.2.4. La creación de la Comisión Nacional del agua	46
3.3. Leyes estatales en materia hídrica	46
3.4. Constitucionalización de los derechos humanos al agua y al saneamiento	47
3.5. Ley General de Aguas: alcances, desafíos y riesgos	47
3.5.1. Una iniciativa de Ley General de Aguas sin enfoque de derechos humanos.	47
3.5.2. Propuesta de CONAGUA vs. Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas.	50

IV	Procesos de privatización en México y sus efectos en el disfrute de los derechos al agua potable y al saneamiento	57
4.1.	Estándares internacionales, principios y factores del derecho al agua que no fueron tomados en cuenta en procesos de privatización de los servicios.	59
4.2.	Etapas de la participación privada en los Organismos Operadores de agua en México.	61
4.3.	Anomalías y violaciones a los DHAyS que se han dado en las ciudades donde los servicios se han privatizado.	62
V	Impactos de la reforma energética en los derechos humanos al agua potable y al saneamiento	67
5.1.	La reforma energética en materia de hidrocarburos	69
	5.1.1. El fracking y su impacto en el derecho humano al agua.	70
5.2.	La reforma energética en materia de industria eléctrica.	75
V	Extractivismo y violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento	79
6.1.	Modelo de desarrollo y legislación en favor de las industrias extractivas.	81
6.2.	Impactos del extractivismo minero en los derechos humanos al agua potable y al saneamiento.	82
VII	Impactos diferenciados de las violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México	87
7.1.	Impactos diferenciados por género.	89
7.2.	Impactos diferenciados por población urbana, rural e indígena.	93
7.3.	Impactos diferenciados en la población infantil.	97
VIII	Obstáculos para la justiciabilidad de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento	99
8.1.	Obstáculos para el acceso a la justicia vía amparo.	101
8.2.	Obstáculos por deficiencias del marco normativo y falta de remediación del daño.	101
8.3.	Obstáculos por inejecución de sentencias	102
8.4.	Obstáculos por enfoque limitado en el cumplimiento de sentencias	103

IX	Criminalización de personas, comunidades y organizaciones en el marco de la defensa del agua en México	105
X	Recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil propuestas al Relator Especial durante su Visita a México	111
XI	Panorama de casos de violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento denunciados al Relator	121
XII	Declaración de final de misión a México del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento	133
XIII	Resumen del Informe del Relator Especial acerca de su misión a México y exposición de sus conclusiones y recomendaciones al Estado mexicano	143

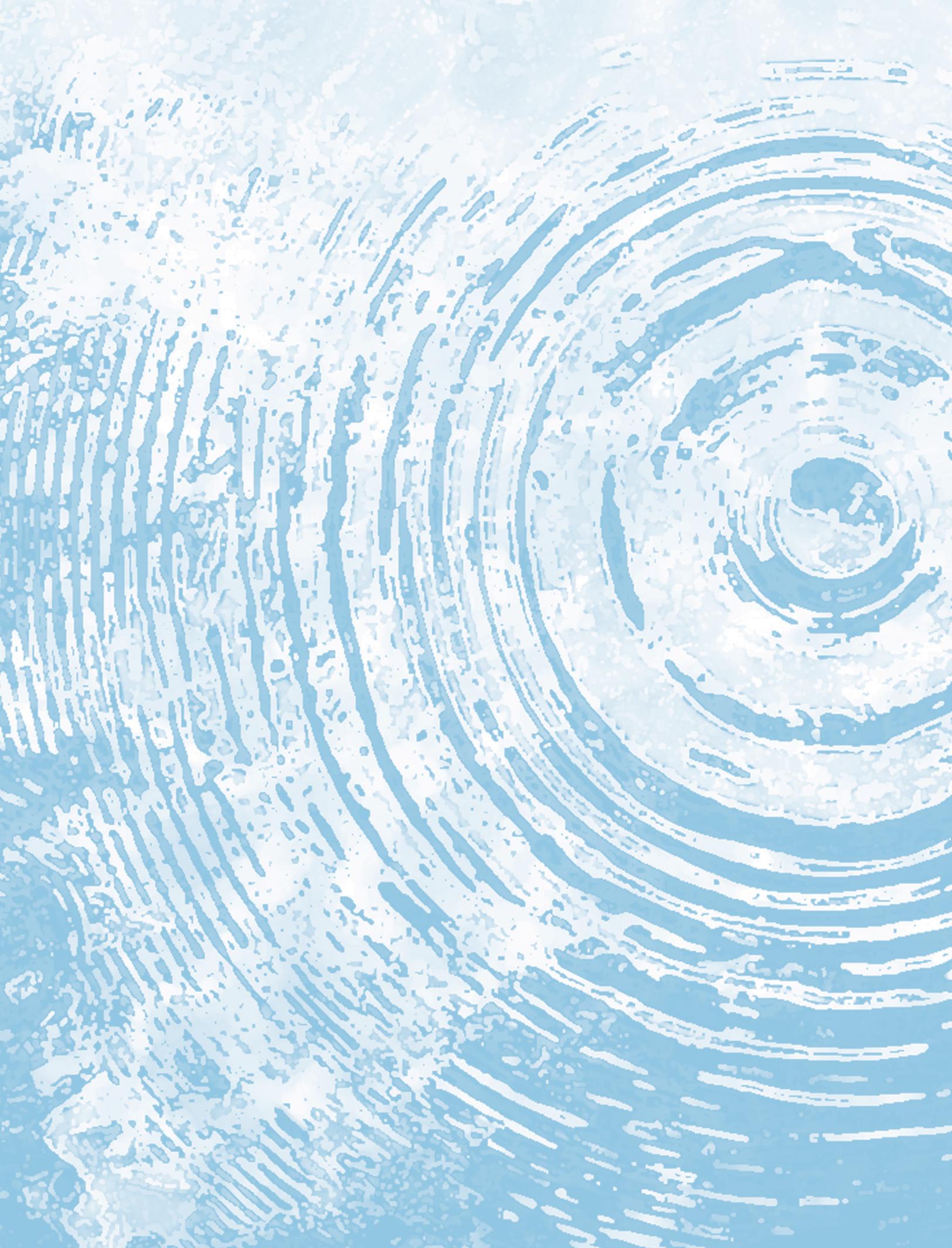


Introducción

El presente Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México (en adelante, *Informe DHAyS*) es el resultado del esfuerzo que diversas organizaciones y redes de la sociedad civil, comunidades, colectivos y movimientos hemos venido realizando desde hace más de diez años con la intención de documentar y denunciar las distintas formas en que el Estado mexicano viola estos derechos a lo largo y ancho de nuestro país. El Informe *DHAyS* fue preparado colectivamente en ocasión de la visita oficial a México del Sr. Léo Heller, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento, efectuada del 2 al 12 de mayo de 2017. El análisis de la situación nacional, los desafíos y las recomendaciones que contiene siguen vigentes, y su amplia difusión es necesaria para impulsar con determinación cambios en el modelo de gestión y otras medidas que permitan avanzar en la realización de los derechos al agua y al saneamiento.

El capitulado del *Informe DHAyS* aborda los siguientes temas: contexto nacional en materia de disponibilidad de agua; el mito de la alta cobertura de agua potable y saneamiento; modelo y políticas de gestión del agua en México; realidad y desafíos del marco jurídico del agua en México para los derechos humanos al agua potable y al saneamiento; consecuencias negativas de los procesos de privatización de servicios de agua y saneamiento llevados a cabo en algunas entidades del país; impactos de la reforma energética en los derechos humanos al agua potable y al saneamiento; violaciones a los DHAyS por el extractivismo y los megaproyectos; impactos diferenciados de la inequidad en el acceso de la población al agua potable y al saneamiento; obstáculos para la justiciabilidad de estos derechos; criminalización de personas, comunidades y organizaciones en el marco de la defensa del agua en México.

Adicionalmente, en esta versión del *Informe DHAyS* revisada y editada en 2018 para su difusión, hemos incluido las recomendaciones generales que formulamos y propusimos desde la sociedad civil al Relator Especial durante su visita; un breve panorama de los casos de violaciones a derechos humanos que documentamos y le entregamos como Anexo al *Informe DHAyS*; su Declaración de final de misión hecha pública el 12 de mayo de 2017; y un resumen de su Informe de Misión a México, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra en septiembre de 2017, con la sección íntegra que contiene sus conclusiones y recomendaciones al Estado mexicano, sobre las que deberán trabajar y rendir cuentas las nuevas autoridades de los distintos ámbitos y Poderes en México, y sobre las cuales nos mantendremos vigilantes y exigentes desde la sociedad civil organizada.



Organizaciones y redes de la sociedad civil participantes en la visita del Relator Especial a México

En 2017, un amplio grupo de organizaciones y redes de la sociedad civil mexicana nos articulamos para incidir en la visita oficial a México del Sr. Léo Heller, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, preparando un Informe conjunto, documentando casos de violaciones a estos derechos y participando en las diversas reuniones y actividades en los territorios visitados.

El Equipo Animador de dicha articulación estuvo principalmente a cargo de un grupo de personas pertenecientes a organizaciones de la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)¹ contando además con la colaboración de otras redes y movimientos, especialmente: el Movimiento de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER), la Alianza mexicana contra el fracking (AMCF), la Coordinadora Nacional Agua para todos, Agua para la Vida (Agua para todxs), el Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC), la Red de Género y Medio Ambiente (RGEMA), la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos (RedTDTT), y el Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática (MUP-CND)

A continuación, se enlistan en orden alfabético las organizaciones, redes y movimientos participantes en la visita del Relator:

- | | |
|--|--|
| 1. Acción Colectiva Socioambiental, A.C. | 10. Asamblea Social del Agua Solidaridad, Quintana Roo |
| 2. Acción para la Sustentabilidad del Territorio (ATZIN) | 11. Asociación de Usuarios del Agua de Saltillo, A.C. (AUAS) |
| 3. Acocil A.C. | 12. Barrios, Colonias y comunidades del Municipio de Palenque Chiapas A.C. |
| 4. Alianza de Comunidades en Defensa de los Ríos Bobos-Nautla y Tecolutla | 13. Bios Iguana |
| 5. Alianza Mexicana contra el Fracking (AMCF) | 14. CCESC-Defensoría del Derecho a la Salud |
| 6. Alianza Popular de Ciudadanos Unidos de Atlixco | 15. Central Campesina Cardenista |
| 7. Asamblea General de los Pueblos, Barrios, Colonias y Pedregales de Coyoacán | 16. Centro "Fray Julián Garcés" Derechos Humanos y Desarrollo Local, A.C. |
| 8. Asamblea Permanente de los Pueblos de Morelos (APPM) | 17. Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas A.C. |
| 9. Asamblea Social del Agua de Puebla | |

¹ El Equipo Animador de la COMDA para la visita del Relator Especial en 2017 estuvo conformado por: Areli Sandoval Terán (Equipo Pueblo / Espacio DESC), Claudia Campero Arena (FWW), Brenda Rodríguez (MMA / RGEMA), Gloria Tobón (AUAS), María González (IMDEC), María Silvia Emanuelli (HIC-AL) y Alma Rosa Rojas (CEPAZDH), quien además coordinó la parte de la visita que se llevó a cabo en Chiapas; para la parte de la visita que se llevó a cabo en Veracruz se contó con la colaboración de Alejandra Jiménez (RUDH / CORASON), y para la parte de la visita de campo en la Ciudad de México se contó con la colaboración de Mariano Salazar (ATZIN) y Jaime Rello (UPREZ)

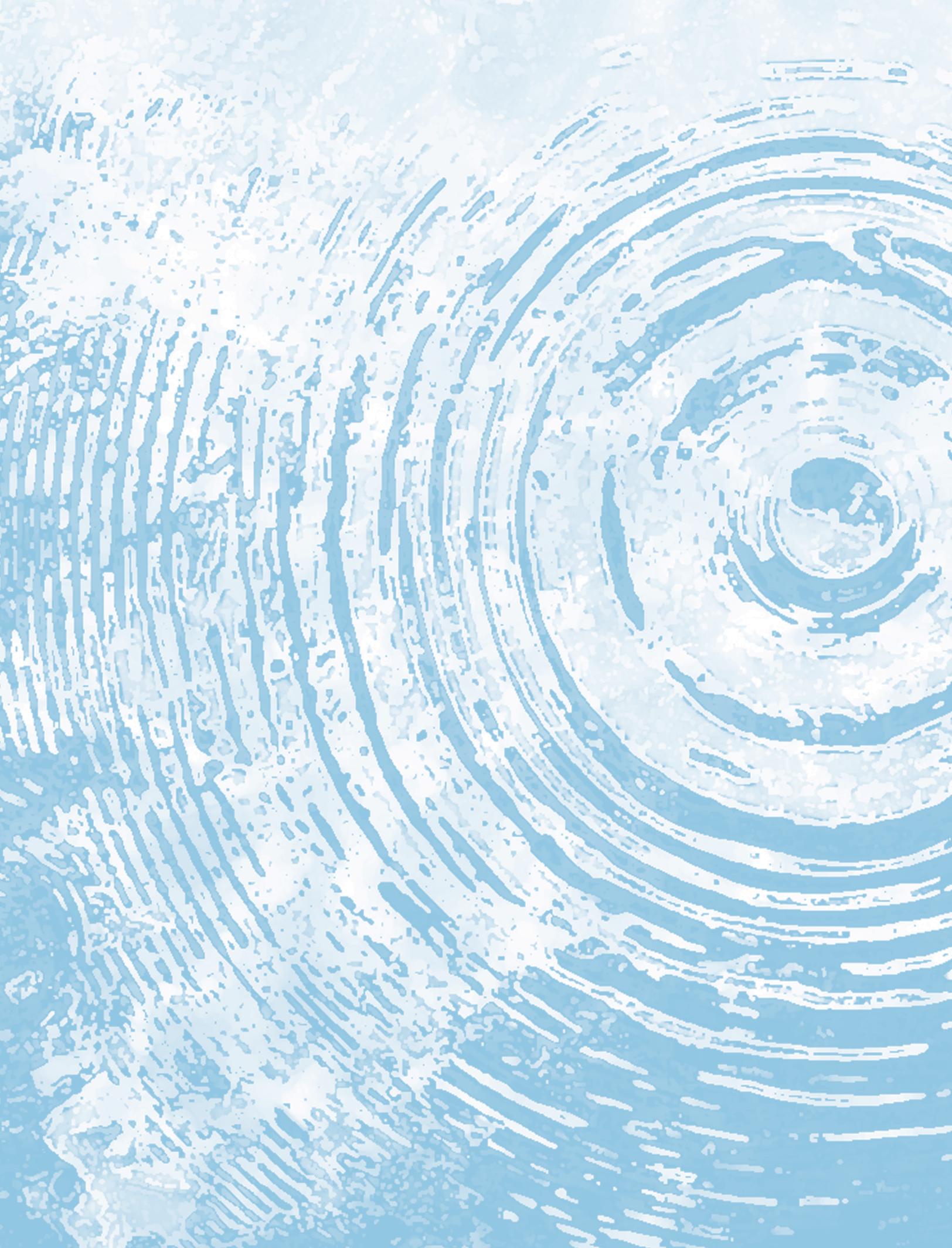
18. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C. (PRODH)
19. Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, A.C.
20. Centro de Derechos Humanos del Noroeste
21. Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, A.C.
22. Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero (CDHZL)
23. Centro de Derechos Indígenas "Flor y Canto", A.C.
24. Centro de Desarrollo Agropecuario A.C.
25. Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH)
26. Centro de Lengua y Cultura Zoque de Chiapas
27. Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA)
28. Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)
29. Coalición en Defensa por la Cuenca de la Independencia (CODECIN)
30. Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL)
31. Colectivo de Abogados (COA)
32. Colectivo de Educación para la Paz y los Derechos Humanos, A.C.(CEPAZDH)
33. Colegio de la Frontera Sur, Ecosur
34. Colonos Unidos por Tuxtla A.C.
35. Comisión de Agua de la Copropiedad de San Isidro Atlautenco, A.C.
36. Comité Administrador de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de San Pablo de Las Salinas (CAAPDASS)
37. Comité Comunitario del Agua de San Bernardino Tlaxcalancingo
38. Comité de Contraloría Social para el Proyecto de Colectores Marginales
39. Comité de Cuenca del Río San Vicente
40. Comité pro desarrollo de la cuenca del Papalopan A.C.
41. Comité Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo
42. Comité Samuel Ruiz García, Chicomuselo
43. Comité Vecinal Plan de Ayala
44. Comités de Cuenca Río Sonora
45. Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Presa La Parota (CECOP)
46. Consejo Tiyat Tlali de la Sierra Norte de Puebla
47. Coordinadora de Pueblos Unidos por el Cuidado y la Defensa del Agua (COPUDA)
48. Coordinadora Nacional Agua para todos, Agua para la Vida (Agua para todxs)
49. Coordinadora Por un Atoyac con Vida
50. Coordinadora Regional de Acción Solidaria en Defensa del Territorio Huasteca-Totonacapan (CORASON)
51. DECA Equipo Pueblo, A.C.
52. EDUCA, Servicios para una Educación Alternativa (EDUCA)
53. El Charco del Ingenio, A.C.
54. Encuentro Ciudadano Lagunero
55. Enlace, Comunicación y Capacitación A.C.
56. Espacio Autónomo, A.C.
57. Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC)
58. Food & Water Watch (FWW)
59. Frente Coyoacán

60. Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua Morelos, Puebla, Tlaxcala
61. Frente Popular en Defensa del Soconusco 20 de junio
62. Freshwater Action Network México – Red de Acción por el Agua en México (FANMex)
63. Fundación Heinrich Böll – México, Centroamérica y el Caribe
64. Fundación para Desarrollo Cuenca Baja Jamapa–Cotaxtla, A.C.
65. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
66. Greenpeace México
67. Hermandad de la Cuenca de la Independencia
68. Indignación, A.C. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos
69. Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE Social)
70. Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J. UIA– Puebla
71. Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC)
72. Instituto Vida, A.C.
73. La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental (LAVIDA)
74. MA OGM Colectivo
75. Mesa Directiva del Sistema de Agua Chupactik Cuxtitalí
76. Movimiento contra la Privatización del Agua en Ramos Arizpe
77. Movimiento de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER)
78. Movimiento de Pueblos Originarios en Resistencia
79. Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática (MUP de la CND)
80. Mujer y Medio Ambiente
81. Muuch Kambal, A.C.
82. Observatorio Ciudadano Aguas SMAPA
83. Organización tutunakú nahua en defensa del territorio
84. Otros Mundos, A.C.
85. OXFAM México
86. Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC)
87. Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)
88. Pueblo de Vícam de la Tribu Yaqui
89. Red de Género y Medio Ambiente (RGEMA)
90. Red de Monitoreo Comunitario del Agua (RMCA), en la Región Monarca
91. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDTT)
92. Red Unidos por los Derechos Humanos, A.C. (RUDH)
93. Servicio de agua potable y alcantarillado San Pablo Atlazalpan, A.C.
94. Servicios y Asesoría para la Paz, A.C. (SERAPAZ)
95. Sistema Comunitario de Tecámac (SAPTEMAC)
96. TECHO México
97. TRANSFORMARTE 2.0, A.C.
98. Unión de Comunidades Campesinas del Norte de Gto. (UCCANG)
99. Unión de Cooperativas Tosepan
100. Unión Popular Valle Gómez Ciudad de México
101. Universo Azteca, A.C.



The background is a solid blue color with a pattern of concentric, overlapping ripples, resembling water droplets or rain hitting a surface. A vertical, light blue bar is positioned in the upper right quadrant of the image.

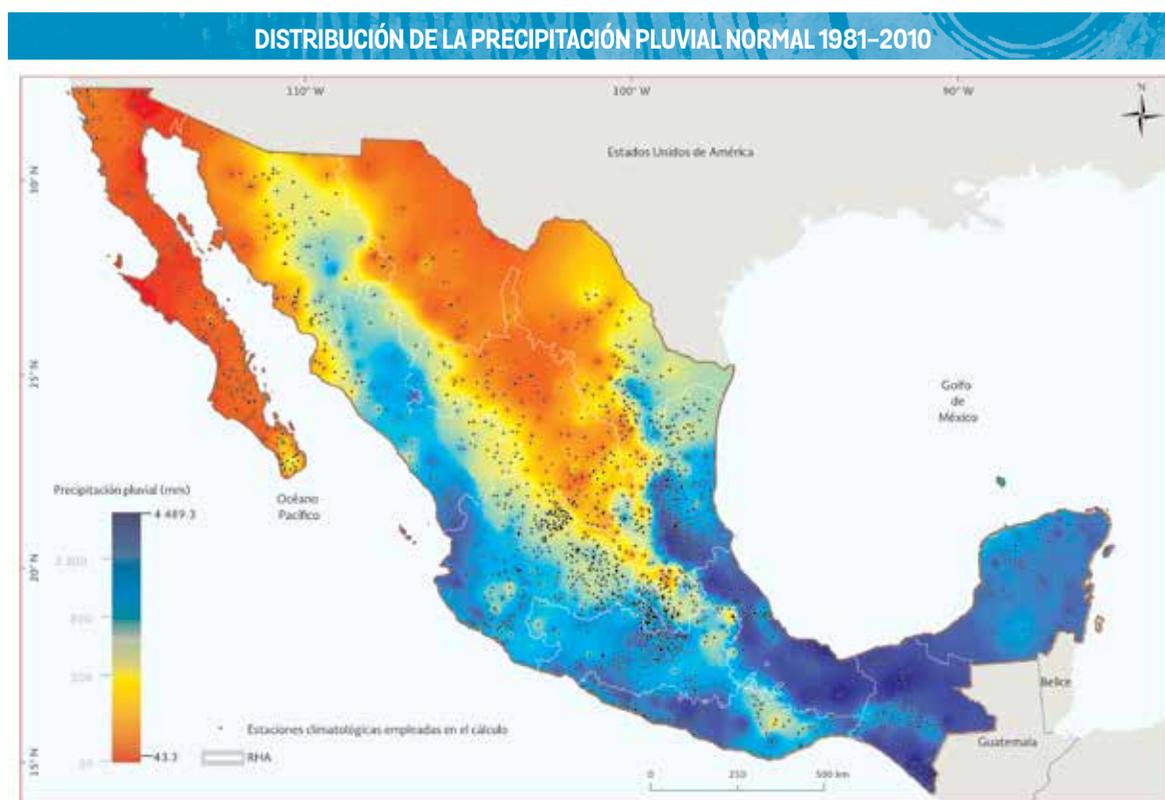
Contexto nacional



1.1. Diferencias en la disponibilidad del agua en México²

La disponibilidad del agua en un país está muy relacionada con las condiciones de precipitación pluvial a nivel nacional.

En México hay grandes diferencias en la precipitación pluvial anual; de acuerdo con el Atlas del Agua en México de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), las zonas noroeste y centro del país, que cubren dos terceras partes del territorio, se consideran áridas o semiáridas y tienen precipitaciones anuales menores a los 500 milímetros. En contraste, el sureste de México es húmedo, con precipitaciones promedio que en general superan los 2000 milímetros por año.

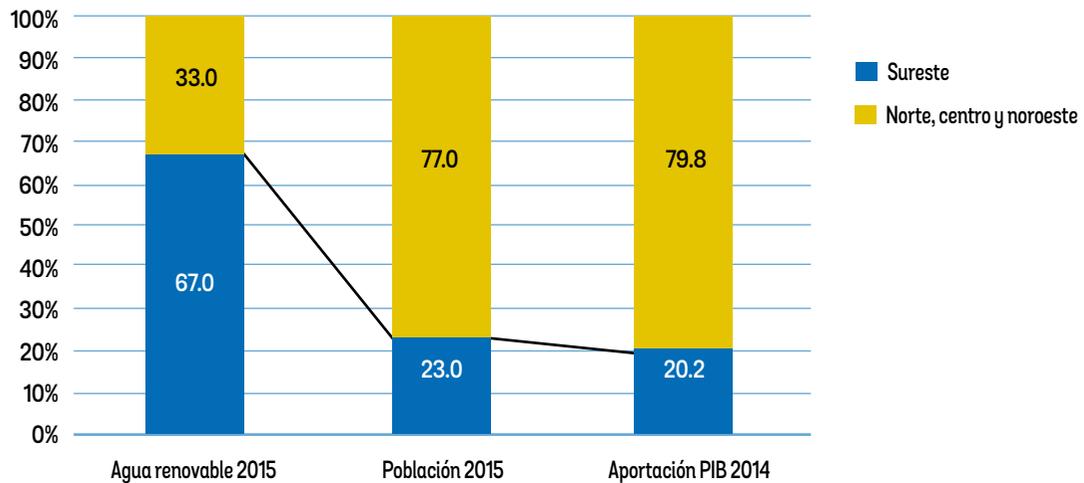


Fuente: “Atlas del Agua en México”, CONAGUA, 2016. Mapa 2.6 Distribución de la precipitación pluvial normal 1981-2010

Por su parte, el agua renovable –cantidad de agua máxima que es factible explotar anualmente en una región, que se renueva cada año por la lluvia y el agua proveniente de otras regiones– es siete veces mayor en las regiones del sureste del país que en el resto de las regiones.

² Esta sección fue elaborada principalmente con aportes de Gloria Tobón de la Asociación de Usuarios del Agua de Saltillo, A.C. (AUAS), participante en la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA), la Alianza mexicana contra el fracking (AMCF) y el movimiento Agua para Todos, Agua para la vida. También contó con aportes del Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)

CONTRASTES REGIONALES ENTRE EL AGUA RENOVABLE Y EL DESARROLLO



Fuente: “Atlas del Agua en México”, CONAGUA, 2016. Gráfica 1.5 Contrastes regionales entre el agua renovable y el desarrollo. Elaborada con base en CONAPO (2012), INEGI (2008), INEGI (2016j), CONAGUA (2016b)

El porcentaje que representa el agua empleada en usos consuntivos³ respecto al agua renovable o disponibilidad total de agua es un indicador del grado de presión que se ejerce sobre el recurso hídrico en un país, cuenca o región. Si el porcentaje es mayor al 40%, se considera que se ejerce una fuerte presión sobre el recurso. A nivel nacional se experimenta un grado de presión del 19.2%, lo cual se considera bajo;⁴ sin embargo, existe una gran diversidad entre las regiones hidrológico-administrativas en que se divide al país: el mínimo grado de presión es de 1.7% en la frontera sur y el máximo grado de presión es de 138.7% en el Valle de México.

Cabe decir que el grado de presión sobre el recurso hídrico incrementa la vulnerabilidad de las comunidades al cambio climático; por ejemplo, en los estados con mayor actividad minera como Zacatecas y San Luis Potosí, el impacto de la sequía derivado del cambio climático puede tener consecuencias desde leves hasta catastróficas.

A la problemática anterior se suman las extensas áreas de cuencas hidrológicas en veda que se han determinado en el territorio nacional en virtud del deterioro del agua en cantidad o calidad, por la afectación a la sustentabilidad hidrológica, o por el daño a cuerpos de agua superficiales o subterráneos.⁵

³ De acuerdo con el glosario contenido en el artículo 3 de la Ley de Aguas Nacionales, se entiende por “Uso Consuntivo”: El volumen de agua de una calidad determinada que se consume al llevar a cabo una actividad específica, el cual se determina como la diferencia del volumen de una calidad determinada que se extrae, menos el volumen de una calidad también determinada que se descarga, y que se señalan en el título respectivo. Con base en la clasificación de usos del agua por la Comisión Nacional del Agua, los usos consuntivos son: agrícola, abastecimiento público, industria autoabastecida y termoeléctricas; y los usos no consuntivos corresponden a las hidroeléctricas.

⁴ <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/usos-del-agua>

⁵ Se le llama zona de veda a aquellas áreas específicas de las regiones hidrológicas, cuencas hidrológicas o acuíferos, en las cuales no se autorizan aprovechamientos de agua adicionales a los establecidos legalmente y éstos se controlan mediante reglamentos específicos, en virtud del deterioro del agua en cantidad o calidad, por la afectación a la sustentabilidad hidrológica, o por el daño a cuerpos de agua superficiales o subterráneos. Más información en: <https://www.gob.mx/conagua/documentos/vedas-reservas-y-reglamentos-de-aguas-nacionales-superficiales>

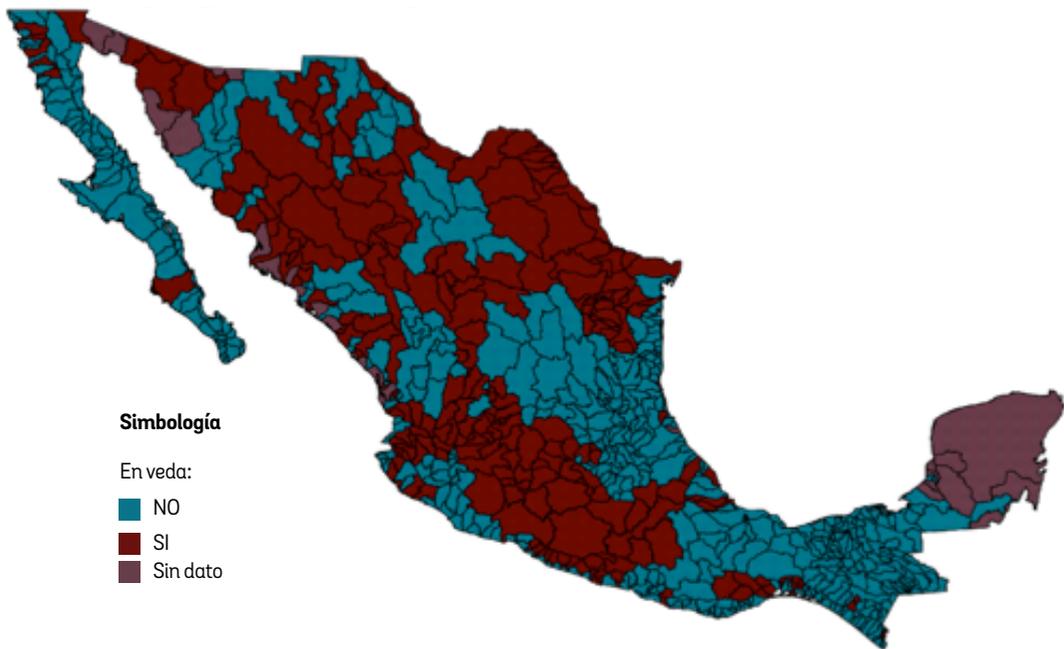


GRADO DE PRESIÓN POR REGIÓN HIDROLÓGICO-ADMINISTRATIVA, 2015



Fuente: "Atlas del Agua en México", CONAGUA, 2016. Mapa 3.9 Grado de presión por región hidrológico-administrativa, 2015

CUENCAS HIDROLÓGICAS EN VEDA, 2014



Fuente: Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER), con base en CONAGUA. Atlas del agua en México 2015. Mapa 3.10. Zonas de veda superficial 2014.

1.2. Indicadores de cobertura de agua potable y saneamiento. Los problemas ocultos en las cifras oficiales.⁶

En los Informes Periódicos V y VI combinados del Estado mexicano al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) –que fueron objeto de examen en marzo de 2018 en el marco del procedimiento de supervisión del Comité DESC respecto del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por los Estados Partes– el gobierno federal reportó una *cobertura nacional de agua potable* de 92.3% para 2013.⁷ Como el Comité DESC solicitó conocer los índices de cobertura en población rural y urbana, el gobierno mexicano le remitió al Anexo XVIII de sus Informes Periódicos con estadísticas relativas a vivienda con agua potable basadas en el Censo de Población y Vivienda de 2010.⁸

ESTADÍSTICAS DE VIVIENDA CON AGUA POTABLE EN MÉXICO POR REGIÓN HIDROLÓGICO-ADMINISTRATIVA

TIPO DE POBLACIÓN URBANA				
Clave RHA	Región Hidrológico-Administrativa	Viviendas particulares habitadas	Viviendas particulares habitadas con agua potable dentro de la vivienda	Por ciento
1	Península de Baja California	665 829	618 068	92.83
2	Noroeste	1 241 712	1 161 949	93.58
3	Pacífico Norte	1 050 820	1 026 555	97.69
4	Balsas	2 256 378	2 018 527	89.46
5	Pacífico Sur	492 418	386 912	78.57
6	Río Bravo	2 446 990	2 380 920	97.30
7	Cuencas Centrales del Norte	604 745	578 658	95.69
8	Lerma - Santiago - Pacífico	5 045 070	4 780 620	94.76
9	Golfo Norte	1 713 213	1 621 307	94.64
10	Golfo Centro	1 823 463	1 594 949	87.47
11	Frontera Sur	847 400	744 932	87.91
12	Península de Yucatán	634 618	604 242	95.21
13	Aguas del Valle de México	2 517 923	2 363 370	93.86
Total general		21 340 579	19 881 009	93.16

⁶ Este apartado retoma información de: Nathalie Seguin Tovar. *Agua y desigualdad en México. Nota conceptual sobre el acceso al agua, saneamiento e higiene desde una perspectiva de inequidad y derechos humanos*. OXFAM México, octubre 2016; así como datos de los documentos oficiales y de sociedad civil remitidos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas de cara al Examen de los Informes Periódicos V y VI combinados del Estado mexicano, disponibles en la sección de documentación del 63° período de sesiones de dicho Comité, en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1197&Lang=en

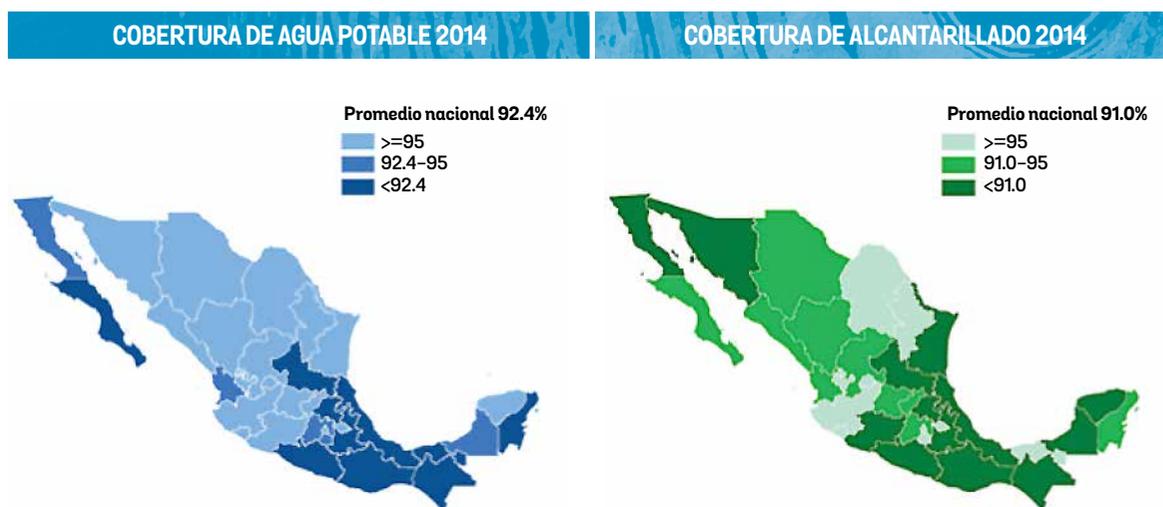
⁷ Documento E/C.12/MEX/5-6, publicado el 21 de julio de 2016, que contiene los Informes periódicos V y VI combinados de México, objeto de Examen por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fMEX%2f5-6&Lang=en

⁸ Tablas del Anexo XVIII del quinto y sexto informes periódicos combinados de México: Estadísticas de vivienda con agua potable, agrupadas por región hidrológica administrativa, cuyos datos están basados en el Censo de Población y Vivienda 2010. Principales Resultados por Localidad (ITER 2010)

TIPO DE POBLACIÓN RURAL				
Clave RHA	Región Hidrológico-Administrativa	Viviendas particulares habitadas	Viviendas particulares habitadas con agua potable dentro de la vivienda	Porcentaje
1	Península de Baja California	84 449	61 735	73.10
2	Noroeste	90 300	77 552	85.88
3	Pacífico Norte	307 154	216 161	70.38
4	Balsas	712 241	447 908	62.89
5	Pacífico Sur	378 722	188 228	49.70
6	Río Bravo	174 083	136 089	78.17
7	Cuencas Centrales del Norte	250 927	198 739	79.20
8	Lerma - Santiago - Pacífico	1 162 802	971 215	83.52
9	Golfo Norte	539 958	361 398	66.93
10	Golfo Centro	972 358	587 458	60.42
11	Frontera Sur	745 063	457 103	61.35
12	Península de Yucatán	145 291	123 616	85.08
13	Aguas del Valle de México	290 127	230 978	79.61
Total general		5 853 475	4 058 180	69.33

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010. Principales Resultados por Localidad (ITER 2010) Anexo XVIII de los Informes Periódicos V y VI combinados del Estado mexicano al Comité DESC de la ONU.

Por su parte, la CONAGUA había reportado en 2014 una cobertura nacional de agua potable similar de 92.4%, además de una cobertura nacional de alcantarillado del 91%



Fuente: CONAGUA / Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento (SGAPDS) / Gerencia de Estudios y Proyectos de Agua Potable y Redes de Alcantarillado. 2015. Tomado de: Agua y desigualdad en México. OXFAM México, octubre 2016.

Por otro lado, en el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SIODM),⁹ el gobierno mexicano reportó en su momento el avance en los indicadores sobre agua y saneamiento, que fueron reformulados para dar cuenta de la Meta 7c del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) número 7 relativo a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. La Meta 7c se refería a reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, y los indicadores reformulados para México fueron los siguientes:

- *Indicador 7.8 Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, definido como “el valor porcentual de los ocupantes en viviendas particulares habitadas con agua entubada dentro de la vivienda o el predio, de un hidrante público o de otra vivienda, respecto al total de ocupantes en viviendas particulares habitadas, en las zonas rurales y no rurales.”*¹⁰
- *Indicador 7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, definido como “el valor porcentual de los ocupantes en viviendas particulares habitadas que cuentan con drenaje conectado a red pública o a una fosa séptica, respecto al total de ocupantes en viviendas particulares habitadas, en las zonas no rurales y rurales.”*¹¹

De acuerdo con el SIODM, la proporción de la población en México con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua en 2010 era de 90.9 y había alcanzado una proporción de 95.3 para el año 2015; por su parte, la proporción de población con acceso a servicios de saneamiento mejorados había pasado de 87.7 en 2010, a 91.4 en 2015. Al haber mejorado estos indicadores durante el período observado, el gobierno mexicano afirmó que había cumplido plenamente con la Meta 7c de los ODM.

CUMPLIMIENTO DE LA META 7C DE OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO 7

ODM 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE				
Meta 7c: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento				
Indicadores	1990	2010	2015	Valoración
Indicador 7.8. Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua	78.4	90.9	95.3	Meta cumplida
Indicador 7.9. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados	58.6	87.7	91.4	Meta cumplida

Fuente: Elaboración propia con datos del SIODM

⁹ <http://www.objetivosdesarrollodemilenio.org.mx/>

¹⁰ Definición tomada de la sección Metadato correspondiente al indicador 7.8, a la que puede accederse vía: <http://www.objetivosdesarrollodemilenio.org.mx/>

¹¹ Definición tomada de la sección Metadato correspondiente al indicador 7.9, a la que puede accederse vía: <http://www.objetivosdesarrollodemilenio.org.mx/>

No obstante, cabe decir que la Meta 7c en realidad solo fue alcanzada al haber reformulado los indicadores con información ya disponible, y que lo que se reportó no coincidía plenamente con lo que pide y mide el sistema internacional conocido como Programa Conjunto de Monitoreo (PCM)¹² – *Joint Monitoring Programme* o JMP por sus siglas en inglés– establecido entre la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), como agencias de la ONU encargadas del monitoreo y seguimiento de las metas acordadas internacionalmente en materia de agua, saneamiento e higiene, justamente la Meta 7c en el marco de los ODM primero, y actualmente las Metas 6.1 y 6.2 del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 6 en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015.¹³

Frente al panorama de optimistas cifras oficiales debemos subrayar que medir en términos de “agua entubada” dentro de la vivienda o predio, de un hidrante público o de otra vivienda, así como medir “drenaje conectado” a la red pública o fosa séptica, es en realidad medir infraestructura y no acceso real, continuo, suficiente, de buena calidad y asequible al agua potable apta para uso personal y doméstico (bañarse, cocinar y beber, asear hogar y lavar ropa) como corresponde al derecho humano al agua.¹⁴ En el mismo sentido, tampoco es medir realmente instalaciones de saneamiento dignas y seguras. Por lo tanto, las cifras oficiales de cobertura de agua potable y saneamiento no son indicadores del goce efectivo de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento (DHAyS)

La realidad de la población mexicana está muy lejos de contar con la cobertura efectiva de servicios de agua potable y saneamiento como se estipula en los estándares internacionales. Lo que se reporta como “agua mejorada”, es solo el medio para que el agua llegue por tubería a una casa o patio, sin considerar los problemas existentes de acceso real al líquido, continuidad en el servicio, o calidad del agua que se obtiene. Por ejemplo, una persona de la delegación Iztapalapa en la Ciudad de México –actualmente Alcaldía de Iztapalapa– que ya cuente con una toma domiciliaria, se contabiliza como una persona que tiene garantizado el “acceso a una fuente mejorada de agua”, tan solo por tener una toma de agua en casa; sin embargo, este indicador no considera que en la práctica el suministro de agua a esta persona es insuficiente puesto que la recibe por tandeo, una vez a la semana, durante determinadas horas, y tampoco considera que la calidad del agua recibida sea inaceptable, insalubre y que en realidad no pueda utilizarla directamente para bañarse ni mucho menos para beber.

En el mismo sentido, cuando en barrios periféricos como los del municipio de Ecatepec en el Estado de México, o en pueblos rurales alejados de una cabecera municipal, se llega a contar con un excusado en casa, contabilizado por el sistema nacional y el PCM como un “sistema mejorado de saneamiento”, con frecuencia dicha instalación sanitaria no es completa y no cuenta con un sistema que recolecte el agua residual y la lleve a un sistema adecuado de tratamiento. Lo que sucede generalmente con tal “sistema mejorado de saneamiento” es que se conecta directo a la calle, a una la barranca trasera, a un riachuelo cercano o al mar, con la consecuente contaminación ambiental.

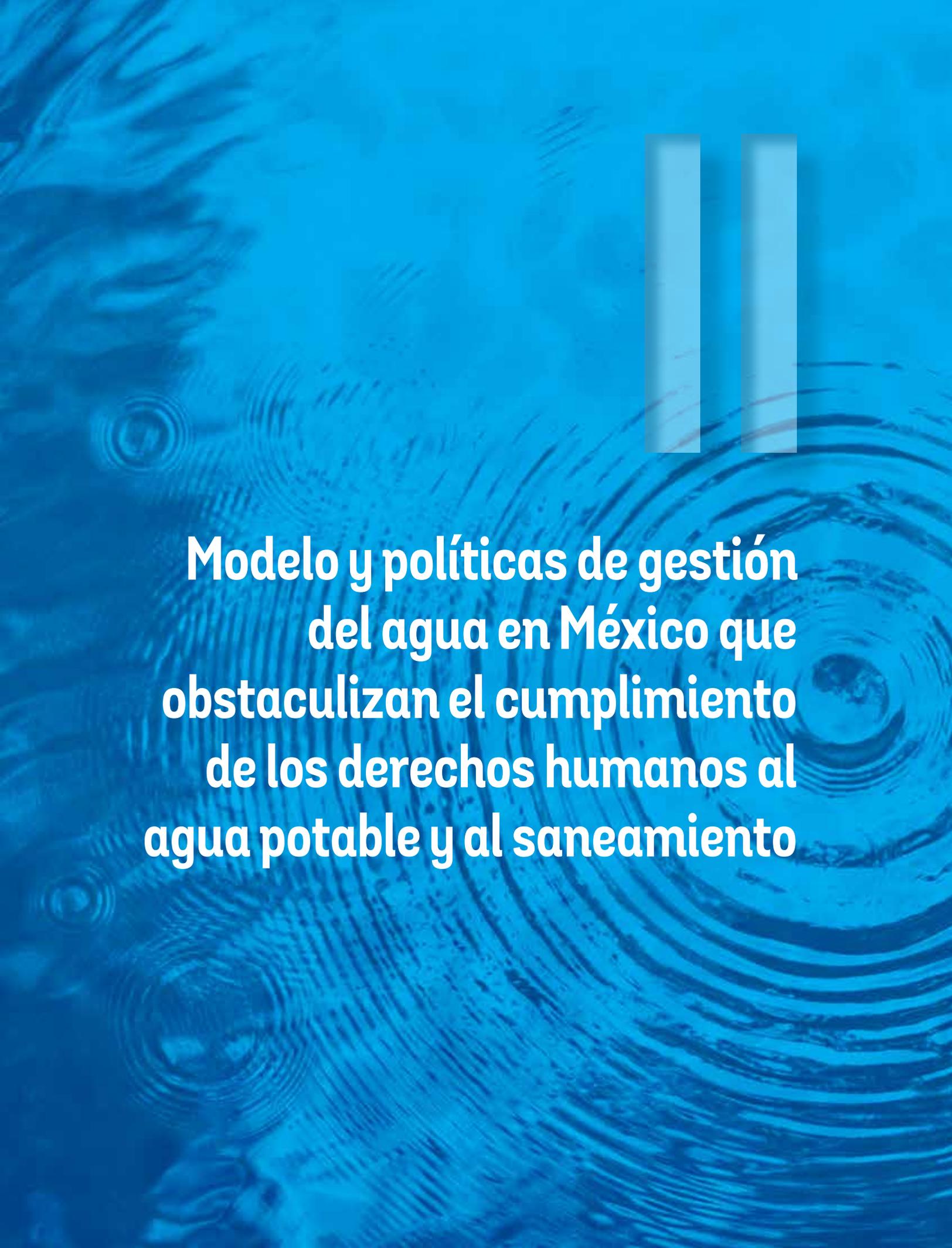
¹² Más información sobre este Programa Conjunto de Monitoreo disponible en: <https://washdata.org/how-we-work/sdg-monitoring>

¹³ El ODS 6 busca garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Las Metas 6.1 y 6.2 de este ODS se refieren, respectivamente, a: lograr a nivel nacional el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todas las personas sin discriminación; y, lograr a nivel nacional el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todas las personas, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

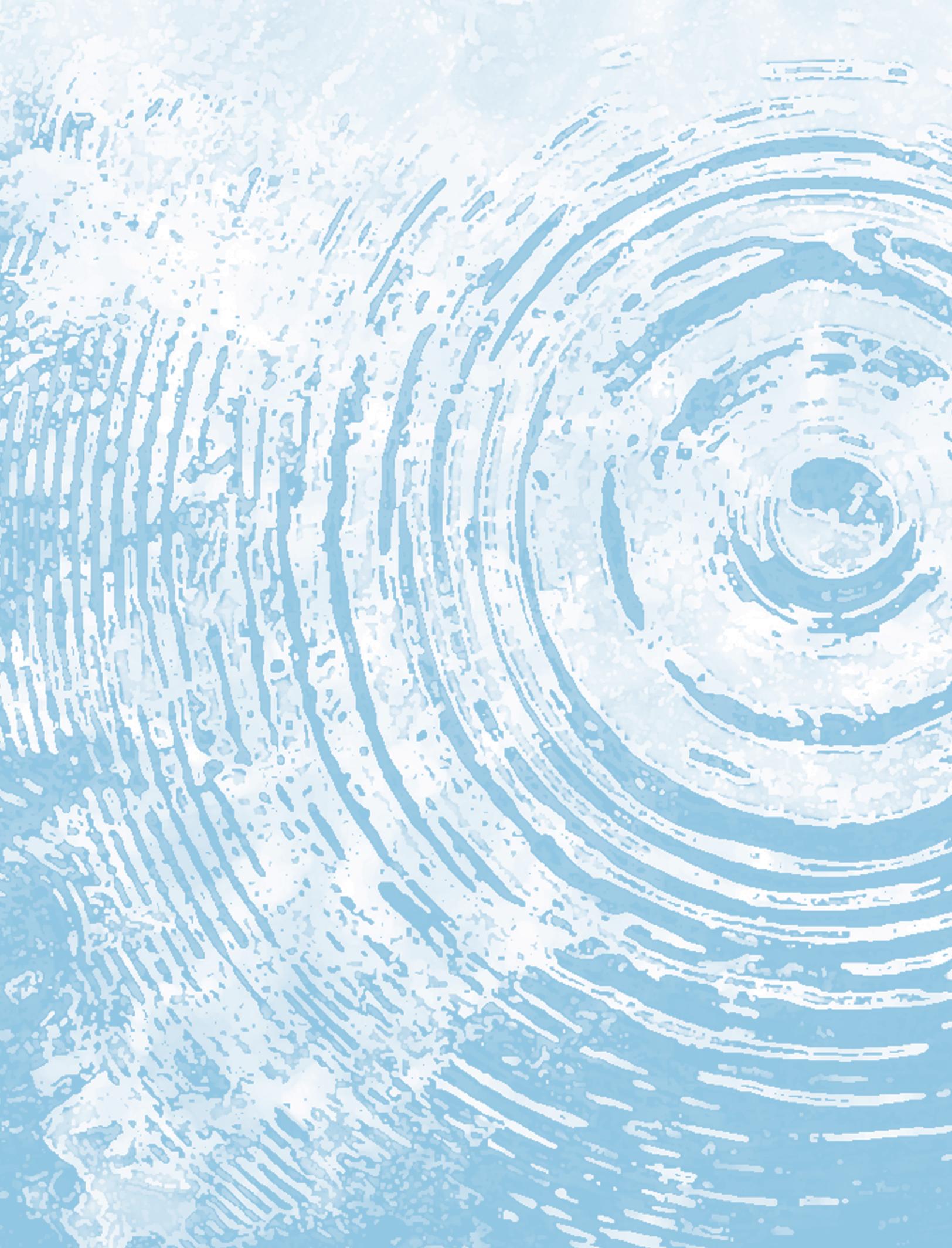
¹⁴ Propuestas de organizaciones de la sociedad civil para la Lista de cuestiones relativa al quinto y sexto informes periódicos de México ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Enero 2017), disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1149&Lang=en

El indicador oficial de cobertura nacional de agua potable también presenta problemas porque los promedios nacionales invisibilizan las disparidades existentes entre regiones y al interior de éstas, así como entre entidades federativas y municipios. Como estos indicadores no son adecuados para medir la situación de inequidad en el acceso al agua y al saneamiento ni otros factores indispensables para la realización de los DHAs, las políticas públicas basadas en tales mediciones no atienden los problemas y obstáculos reales para su plena realización. Al ser reportado como un derecho cubierto, pareciera que ya no hay nada que hacer en este ámbito, cuando en la realidad, millones de mexicanos y mexicanas no gozan de estos derechos fundamentales para una vida digna. Esto también queda reflejado en la falta de presupuesto suficiente para garantizar el cumplimiento de estándares y principios de estos derechos, mientras que se deja un gran margen presupuestal para financiar grandes obras de infraestructura que llevarán el agua a donde la industria lo requiera.

Por último, los positivos indicadores que el gobierno mexicano reporta también impactan en la pérdida de posibilidades de cooperación internacional, como la que los países desarrollados se comprometieron a impulsar en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para “no dejar a nadie atrás”. Sería muy importante que el compromiso asumido por México respecto a esta Agenda internacional se traduzca en acciones adecuadas e indicadores de medición donde el enfoque de derechos humanos sea tomado debidamente en cuenta.



**Modelo y políticas de gestión
del agua en México que
obstaculizan el cumplimiento
de los derechos humanos al
agua potable y al saneamiento**



2.1. Poder y centralización de la Comisión Nacional del Agua.¹⁵

Para entender el modelo actual de gestión del agua en México es fundamental describir el papel que juega la Comisión Nacional del Agua como principal autoridad en materia hídrica del país, teniendo el Poder Ejecutivo Federal el papel predominante en la gestión de las aguas nacionales.

El artículo 73, fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal. A partir de esa atribución, el Congreso estableció en el artículo 4° de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) que “*la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión*”. En el artículo 5° de LAN, el legislador estableció que “*para el cumplimiento y aplicación de esta ley, el Ejecutivo Federal promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de los estados y de los municipios, sin afectar sus facultades en la materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones.*”

A partir de lo anterior, podemos decir que en México todas las aguas catalogadas como propiedad de la Nación (que son la mayoría)¹⁶ son gestionadas con base en un modelo de organización fuertemente centralizado, apenas matizado por una invitación o sugerencia que se hace desde la LAN hacia el Ejecutivo Federal para que este último coordine acciones con los gobiernos de los estados y los municipios. No se trata de un régimen de competencias concurrentes, sino de un régimen de coordinación administrativa con un carácter fuertemente centralizado en el Ejecutivo Federal que se ejerce a través de la CONAGUA.¹⁷

Por lo que se refiere al tema de la distribución del agua potable, es importante señalar que la fracción III del artículo 115 constitucional, a partir de su reforma de 1983, establece que es obligación de los municipios prestar el servicio de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales. Dicha disposición a la letra dice: “*Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales...*”

Además, en 1999 se les amplió a los municipios la facultad de la prestación de servicios de disposición y tratamiento de sus aguas residuales. Cuando se llevaron a cabo estas reformas, se expuso que obedecían a la intención del gobierno federal de descentralizar la función de distribución del recurso para poder brindar un mejor servicio a los ciudadanos. No es absurdo pensar que para la

¹⁵ Este apartado fue elaborado con base en: Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Emanuelli Panico, María Silvia, “Régimen jurídico del agua continental en México: un análisis crítico”, tomado de: Jiménez Cisneros, Blanca; Torregrosa y Armentia, María Luisa; Aboites Aguilar, Luis (Eds), *El agua en México: cauces y encauces*, Academia Mexicana de Ciencia, México 2010, disponible en: <https://agua.org.mx/biblioteca/el-agua-en-mexico-cauces-y-encauces/>. Asimismo, retoma aportes de: María González Valencia del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), y de Nathalie Seguin Tovar. Agua y desigualdad en México. OXFAM México. Op. Cit.

¹⁶ Las aguas superficiales propiedad de la Nación se enlistan en el párrafo 5 del artículo 27 de la CPEUM; al final del mismo se señala: “*Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.*”

¹⁷ Acerca de la CONAGUA se hace mayor referencia en el capítulo III, apartado 3.2 sobre la Ley de Aguas Nacionales (LAN) del presente Informe DHAyS.

propia ciudadanía es más conveniente que un servicio de esta naturaleza sea administrado por los órganos de gobierno que están más cerca de la gente. Sin embargo, los probables motivos detrás de la reforma constitucional parecen haber obedecido más a la intención del gobierno federal de ceder responsabilidades costosas a otras esferas de gobierno en un contexto de crisis económica y fuerte endeudamiento, que a una verdadera intención descentralizadora. El conflicto que se vive hoy en los municipios, producto de esta modificación, es que se les transfirió la responsabilidad de prestar los servicios arriba mencionados, pero no los recursos económicos suficientes para poder hacerse cargo de ellos. El resultado es que algunos municipios se han declarado imposibilitados para cumplir con sus funciones y, por tanto, están tendiendo a cederlas a organismos privados para que éstos se hagan cargo de ellas. Hoy existen al menos una decena de organismos operadores del servicio de agua en el país que son manejados por empresas privadas.¹⁸

El impacto que lo anterior está teniendo sobre comunidades y personas es negativo, como lo demuestran algunos de los casos analizados en el capítulo IV de este informe dedicado a los procesos de privatización, puesto que las empresas privadas actúan conforme a las leyes del mercado y, por tanto, manejan el agua en las ciudades en las que es negocio hacerlo, no así en las comunidades pequeñas y alejadas donde muchas personas viven en situación de pobreza y, por tanto, no pueden pagar la elevación de los costos y tarifas por el servicio de distribución.

Por otra parte, es importante analizar el modelo de gestión por cuencas implementado por la CONAGUA tanto en teoría como en la práctica.¹⁹ La CONAGUA desconcentró sus funciones en 13 Regiones Hidrológico-Administrativas, creando los actuales Organismos de Cuenca para cada una de ellas. De forma paralela y para afrontar el incremento de la demanda y la competencia en los usos del agua, se adoptó la estructura de Consejos de Cuenca, cuya función es la de analizar y discutir las necesidades y problemas del agua para lograr acuerdos consensuados y factibles de aplicar por estar estructurados de tal forma que podrían ir concertando desde las Microcuencas hasta la Cuenca, a través de los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS), los Comités de Microcuenca, los Comités de Playas y las Comisiones de Subcuenca. Los Consejos de Cuenca, como órganos auxiliares de los Organismos de Cuenca, son precisamente las instancias previstas en la LAN para la participación ciudadana.

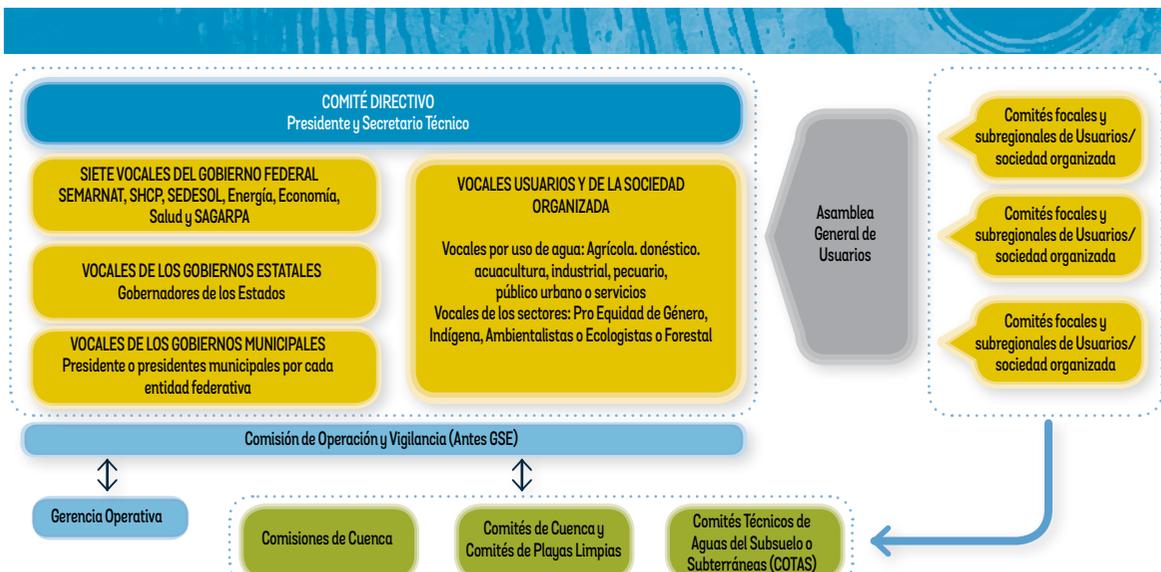
¹⁸ El tema de la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento se abordará en el capítulo IV del presente Informe DHAyS.

¹⁹ Nathalie Seguin Tovar. Agua y desigualdad en México. OXFAM México. Op. Cit.

SUS ORGANISMOS AUXILIARES



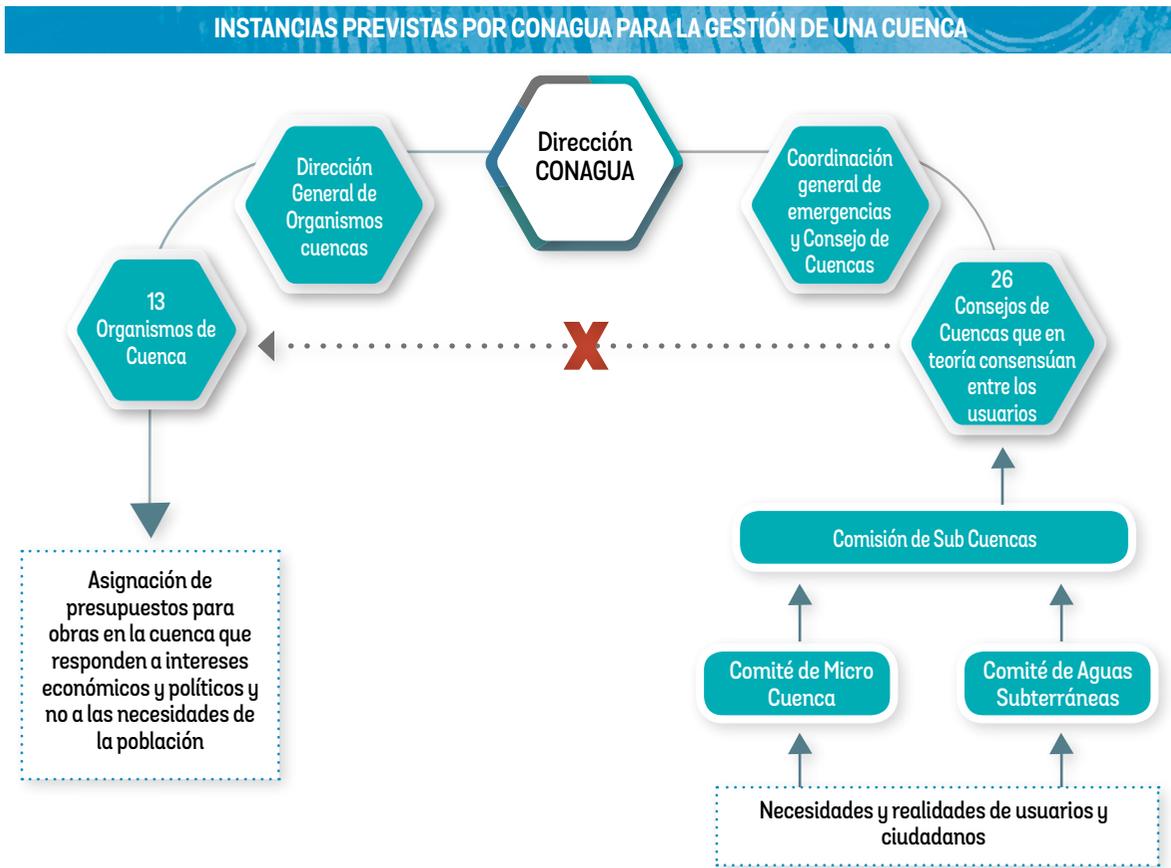
Fuente: Agni Otto García García y José Alfredo Galindo Sosa, Cuencas de México. Abril-junio 2015. Tomado de: OXFAM México. Agua y desigualdad en México, 2016.



Fuente: Agni Otto García García y José Alfredo Galindo Sosa, Cuencas de México. Abril-junio 2015. Tomado de: OXFAM México. Agua y desigualdad en México, 2016.

Este modelo de gestión por cuencas pretende ser inclusivo por tener instancias previstas para la participación ciudadana, pero en realidad resulta ser solo la máscara de un sistema vertical que otorga por completo las facultades para ejercer el presupuesto a los Organismos de Cuenca (oficiales), en ruptura total con los Consejos de Cuenca (con participación ciudadana) para la toma de decisiones en materia de agua.²⁰

²⁰ En el capítulo III se abundará sobre el débil papel consultivo de los Consejos de Cuenca.



Fuente: Nathalie Seguin Tovar, elaboración propia, 2016. Figura 5 tomada de: Agua y desigualdad en México. OXFAM México, octubre 2016

Cabe señalar que las convocatorias emitidas para la integración de los Comités y Consejos de Cuenca son selectivas, dirigidas a actores aliados del Organismo de Cuenca, por lo que sus integrantes no siempre representan las necesidades de la mayoría de la población. Mientras que los directores de los Organismos de Cuenca definen las prioridades de inversión para cada una de las 13 Regiones Hidrológico-Administrativas, los Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares hacen un trabajo muy desgastante de concertación para llegar a un plan con recomendaciones muy concretas que responda idealmente a las necesidades de los habitantes de la cuenca, pero que finalmente no tiene ningún poder vinculante. Es decir, el Organismo de Cuenca no tiene ninguna obligación de considerar estas recomendaciones. Además, existen fuertes dificultades para que realmente se tenga una representatividad inclusiva, ya que la participación en estas instancias requiere de tiempo, dinero, acceso a información y formación para que realmente se pueda dialogar en igualdad de condiciones.

Asimismo, hay que resaltar que las opciones que estos Organismos de Cuenca han elegido para resolver las necesidades de la población son generalmente las tecnologías intensivas en energía para la provisión de agua: pozos profundos, desalinizadoras, trasvases, presas, y a la vez, tecnologías intensivas en agua para la provisión de energía: termoeléctricas, fracturación hidráulica, hidroeléctricas, que resultan en un proceso continuo de agotamiento del agua y destrucción de los flujos subterráneos y los ecosistemas esenciales para la sostenibilidad del ciclo del agua, lo cual afecta y profundiza la inequidad en el acceso al líquido vital.

En este modelo de gestión del agua centralizado, con procesos de descentralización fallidos, fortalecimiento de la privatización y entrega del agua a la iniciativa privada, la actuación de la CONAGUA es reprobable. Una muestra de ello es el reciente Informe de fiscalización de la Cuenta Pública 2015, realizado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), respecto al presupuesto 2015 ejercido por la CONAGUA. Entre las observaciones y deficiencias encontradas por la ASF, el Informe destaca: “irregularidades en el manejo presupuestal, que ascendieron a 8 mil 301 millones de pesos, montos no aclarados que corresponden a contratos de la CONAGUA con diversas empresas, pagos indebidos e improcedentes...Además de que los Consejos de Cuenca Río Balsas, Lerma–Chapala, Costa Pacífico Centro y la Península de Yucatán no sesionaron durante todo el 2015.”²¹

El informe de la ASF también resalta que: de las 731 cuencas hidrológicas y los 653 acuíferos que existen, 102 fueron identificados con déficit de disponibilidad media anual de agua. De las mil 206 concesiones para aprovechamiento de las aguas superficiales otorgadas, 4.1% (50) se otorgó en cuencas con déficit, mientras que, de los 653 acuíferos, 31.2% (204) tiene déficit, y de las 8 mil 87 concesiones para el uso y aprovechamiento de las aguas subterráneas otorgadas en 2015, el 13.5% (1091) se autorizó en cuencas con déficit, lo que representó 2.9% de los 4 mil 855 millones de metros cúbicos concesionados en 2015.

Estos datos muestran que ni la CONAGUA, ni los 13 Organismos de Cuenca que concesionaron las aguas superficiales y subterráneas, se aseguraron de que existiera la disponibilidad de las cuencas y acuíferos del país, lo que no contribuyó a preservar el vital líquido. Con respecto al desempeño de la CONAGUA, la ASF señaló también que las acciones realizadas fueron insuficientes para gobernar el agua, lo que no favoreció a la preservación del líquido, ni su contribución a un crecimiento verde, ni a enfrentar los riesgos a la seguridad nacional en perjuicio de los 118.5 millones de mexicanos.

Por otra parte, las deficiencias del modelo de gestión del agua en México también se hacen patentes en diversos casos de violación a los DHAs documentados por organizaciones de la sociedad civil en los que además se advierte que la CONAGUA no brinda información adecuada en tiempo y forma a las comunidades, oculta estudios o maquilla los datos de los pocos estudios que realiza.²²

En conclusión, podemos afirmar que el actual modelo de gestión implementado por la CONAGUA no es el óptimo, ya que interrumpe los ciclos del agua, la concesiona priorizando industrias que la acaparan, la sobreexplotan y la contaminan; tampoco responde a las necesidades de la población ni favorece el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia del derecho humano al agua y del derecho al saneamiento. Este modelo, que concentra el poder en la toma de decisiones, que sobreconcesiona el agua y despoja a las comunidades, a la vez subsidia indirectamente a los grandes usuarios del agua, mantiene una opacidad y secrecía fiduciaria, no comparte ni genera información confiable y avala la impunidad hídrico ambiental. De seguir con este modelo insostenible de gestión del agua, México enfrentará una gran pérdida de ecosistemas clave para mantener el ciclo del agua que a su vez impedirá el acceso equitativo al vital líquido y profundizará la desigualdad y la inestabilidad social.²³

²¹ <http://www.proceso.com.mx/478870/conagua-irregularidades-8-mil-mdp-asf>

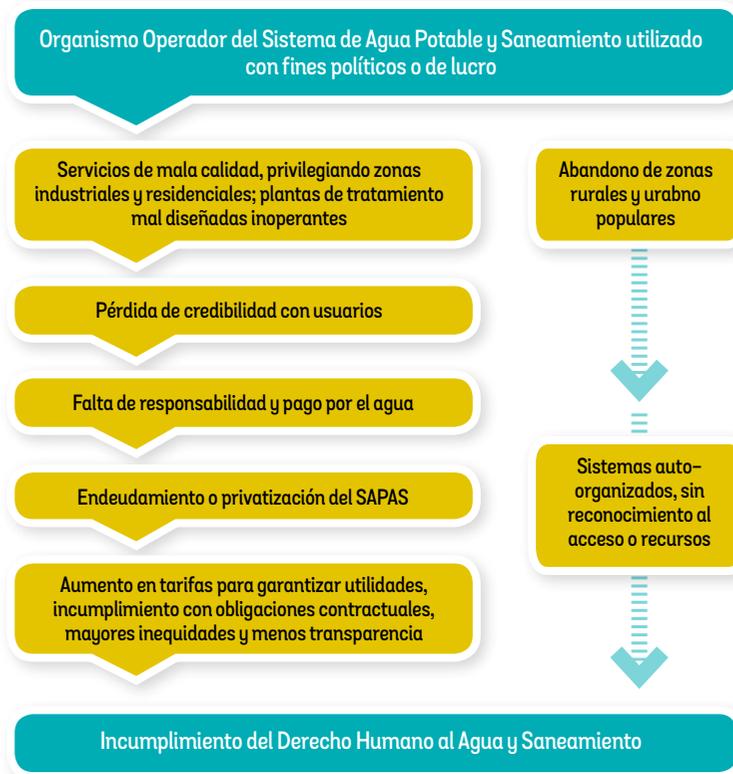
²² Un breve panorama de los casos que se entregaron al Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento durante su visita oficial a México en mayo de 2017 se presenta en el capítulo XI de este Informe DHAyS.

²³ Nathalie Seguin Tovar. Agua y desigualdad en México. OXFAM México. Op. Cit.

2.2. Deficiencia e ineficiencia de Organismos Operadores a nivel estatal y local.²⁴

Como ya se dijo en el apartado anterior, la descentralización de los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento hacia los municipios no implicó el fortalecimiento de las capacidades municipales para llevar a cabo de la mejor manera estas funciones. Por el contrario, en la actualidad se vive en muchos municipios del país una situación preocupante de ineficiencia en la provisión de los servicios municipales de agua y saneamiento, aunado a la opacidad en la operación de estos sistemas municipales, que en muchas ocasiones resultan en una baja recaudación de pagos. Esta situación económica viene a ser la excusa principal de los Organismos Operadores ante los cuestionamientos ciudadanos por la falta de garantía de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento; asimismo, es el argumento primordial para empujar su privatización. Dicho proceso inicia generalmente con un muy mal servicio, lo que genera pérdida de credibilidad, falta de recaudación, y ocasiona deudas, lo que a su vez es usado como argumento para privatizar y posteriormente aumentar los costos y tarifas por los servicios que dejan de ser públicos.

MECANISMOS QUE LLEVAN AL INCUMPLIMIENTO DE LOS DHAYS POR PARTE DE LOS ORGANISMOS OPERADORES DE AGUA, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO



Fuente: “Manual de Iniciativa de Ley General de Aguas”, Agua para Todos, agua para la vida, 2015.
Disponble en: <http://aguaparatodos.org.mx/>

Una de las principales y más graves consecuencias de este modelo de gestión es el debilitamiento o pérdida de procesos de gestión comunitaria del agua en comunidades campesinas e indígenas, quienes históricamente han controlado y manejado el agua a través de sus estructuras comunitarias y ancestrales. Los sistemas de manejo comunitario que surgen en respuesta al abandono oficial, aunque logran resolver parcialmente el abasto de agua para uso doméstico, presentan deficiencias; al no ser reconocidos por el Estado, no pueden recibir apoyos para su fortalecimiento, capacitación y, en muchos casos, sus integrantes son amenazados y criminalizados por la labor que realizan. Todo ello contribuye a la no garantía de los DHAyS.

En otros casos, los Organismos Operadores, al depender directamente de los ayuntamientos municipales, se convierten en sus “cajas chicas” de las que hacen uso discrecional; de esta forma, los fondos por la recaudación del servicio de agua potable se desvían para atender intereses económicos y políticos de presidentes municipales corruptos. Tal fue el caso del Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SMAPA) en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, con Juan Sabines Guerrero como presidente municipal, quien de acuerdo con organizaciones de la sociedad civil utilizó presupuesto del Sistema para su campaña electoral a gobernador del Estado en 2006.²⁵

2.3. Medidas insustentables que sobreexplotan, contaminan y no contemplan la gestión comunitaria.²⁶

A pesar de que a nivel internacional se reconoce la importancia de conservar los ecosistemas hídricos de las cuencas, de usar el agua en la cuenca donde es producida, y de incluir en la toma de decisiones a los usuarios, el modelo de gestión que prevalece en México es excluyente e insostenible y favorece a negocios muy particulares. Por un lado, fomenta la sobreexplotación del agua otorgando miles de concesiones a industrias extractivas, además de otorgar permisos para descargas de aguas residuales industriales y tóxicas y dar autorizaciones para la instalación de rellenos sanitarios o de residuos peligrosos. Y por otro lado, permite contaminar mientras se pague, como en el caso de la contaminación de los ríos Bacánuchi y Sonora a raíz del derrame de 40 mil metros cúbicos de solución de sulfato de cobre acidulado (CuSO₄) provenientes de la mina Buenavista del Cobre, subsidiaria del Grupo México, cuyo costo de remediación se evaluó en más de 20 mil millones de pesos aunque las multas pagadas por la empresa fueron solamente de 23.5 millones de pesos, casi mil veces menos.²⁷ Como se verá más adelante,²⁸ este caso no está resuelto ya que no se han implementado las medidas de reparación adecuadas para restablecer el goce del derecho al agua de las comunidades afectadas.

²⁵ Organizaciones como el Colectivo Educación para la Paz y los Derechos Humanos A.C. y el Observatorio Ciudadano Aguas SMAPA han señalado que desde el 2006 el SMAPA incurre en prácticas de corrupción, desvío de recursos públicos, obras inconclusas, convenios con empresas constructoras incumplidos y que al menos siete ex directores del SMAPA se encuentran involucrados en el desvío de 558 millones de pesos. (Anexo de Fichas de casos de violaciones a los DHAyS)

²⁶ Con aportes de: Nathalie Seguin Tovar. Agua y desigualdad en México. OXFAM México. Op. Cit., y María González Valencia, Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC)

²⁷ Paga Minera Buenavista del Cobre 23.5 mdp por concepto de multas a PROFEPA. Boletín de Prensa BP/163-15, disponible en: http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/6931/1/mx.wap/paga_minera_buenavista_del_cobre_235_mdp_por_concepto_de_multas_a_profepa.html

²⁸ Capítulo VIII sobre Obstáculos para la justiciabilidad de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento.

En México también se otorgan cuestionables concesiones de explotación de acuíferos a embotelladoras²⁹ como Coca Cola, Pepsicola y Danone, siendo estas empresas las que acaparan el 82 % del valor del mercado en términos de ventas totales. Tales concesiones de agua no sólo no son reguladas y fiscalizadas adecuadamente, sino que sus pagos anuales son absolutamente ridículos con respecto a las ganancias que obtienen. Por ejemplo, Coca Cola FEMSA paga 2 mil 600 pesos al año por cada una de las 46 concesiones de explotación de aguas subterráneas que tiene, y tan solo en 2007 obtuvo ganancias por 32 mil 500 millones de pesos.³⁰ Esta falta de proporción entre el pago por derechos de explotación y las utilidades de la empresa revela como el sector público privilegia los intereses del sector privado (intereses políticos al servicio de intereses económicos) por encima de los derechos fundamentales, cuando el pago adecuado de estos volúmenes podría financiar la cobertura de agua potable a poblaciones que no tienen aún acceso a ella.

También tenemos grandes consorcios como IDEAL/CARSO de Carlos Slim, o los Grupos ICA e HIGA,³¹ que son grandes beneficiarios de la construcción de infraestructura hidráulica que se promueve desde el actual modelo de gestión del agua en México. Por ejemplo, a pesar de existir otras alternativas para el manejo del agua en la Cuenca del Valle de México que serían mucho menos costosas y más sostenibles, el gobierno optó por construir el Túnel Emisor Oriente (drenaje profundo) con una inversión estimada en 32 mil millones de pesos. En el mismo sentido, se optó por impulsar la mega obra de la planta de tratamiento de aguas residuales de la Ciudad de México en Atotonilco, la más grande de América Latina y una de las mayores inversiones en la última década, que se financió en un 51% (4 mil 599 millones de pesos) con los impuestos pagados por la población a partir del Fondo Nacional de Infraestructura, y en un 49% con inversión privada. La obra se adjudicó al Grupo ICA y a la empresa IDEAL, ésta última inversionista mayoritaria, que además tiene la concesión de operación y venta del agua tratada por el tiempo correspondiente a su vida útil que es de 25 años. En palabras del entonces director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX), el Ing. Ramón Aguirre, las aguas residuales “ya están concesionadas a Slim”. Esto tiene repercusiones no solo en las finanzas públicas, sino en los intentos de lograr un manejo más sustentable y descentralizado de las aguas residuales de la Ciudad de México.

Otro ejemplo de que el actual modelo de gestión del agua en el país no contempla tecnologías y alternativas más sustentables, limpias y económicas, es el caso del abasto de agua para el Área Metropolitana de la ciudad de Guadalajara en el estado de Jalisco, para el que el gobierno estatal consideró como única opción la construcción de la Presa El Zapotillo–Acueducto Zapotillo–León, un proyecto que además de las violaciones a los derechos humanos que ya ha ocasionado por su imposición, representa un despilfarro de recursos públicos en favor de contratistas que realizan estudios deficientes, así como el rescate de la empresa española ABENGOA, responsable de la construcción del Acueducto Zapotillo–León, a la cual, el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL) le ha entregado 100 millones de pesos (mdp), el gobierno de Jalisco 604 mdp del fondo de pensiones de los trabajadores del estado, y el gobierno federal dos millones 306 mil pesos, todo desde que dicha empresa se declaró en quiebra en 2014, y posteriormente le ha entregado 626 mdp más.³²

²⁹ También a cerveceras como Constellation Brands, que acaba de inaugurar la planta más grande de Latino-América en Coahuila y tiene el proyecto de construir otra en Mexicali, B.C.

³⁰ <http://www.jornada.unam.mx/2010/05/18/sociedad/041n1soc>

³¹ <http://aristeguinoticias.com/0403/mexico/privatizaran-suministro-de-agua-grupo-higa-uno-de-los-primeros-beneficiarios/>

³² Boletín de Prensa del IMDEC, 12 de enero de 2017, <http://www.imdec.net/despilfarro-de-recursos-publicos/>

De este modo el actual modelo de gestión fomenta la industria de la construcción de mega obras y entrega el agua a los grandes negocios, que van desde la agroexportación hasta la industria extractiva,³³ lo cual también genera severos impactos ecológicos y grandes conflictos sociales.³⁴

2.4. Problemas del modelo de gestión en materia del cumplimiento del derecho al saneamiento.³⁵

De entrada, debemos señalar que el principal problema para la realización del derecho humano al saneamiento en México es la falta de entendimiento de lo que éste significa por parte de todos los actores (incluyendo a la sociedad civil, las autoridades y la academia), así como la falta de actuación de las autoridades en atención a la estrecha relación entre este derecho y el derecho a la salud de la población. La falta de entendimiento del derecho humano al saneamiento se ve plasmada desde la modificación del artículo 4to de la CPEUM que lo incorporó en su párrafo sexto de la siguiente manera: “*Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible...*”, lo que no refiere claramente a lo que el derecho humano al saneamiento implica: el saneamiento se puede definir como un sistema para la recogida, el transporte, el tratamiento y la eliminación o reutilización de excrementos humanos y la correspondiente promoción de la higiene...toda persona, sin discriminación, tiene derecho al acceso, desde el punto de vista físico y económico, en todas las esferas de la vida, a un saneamiento que sea salubre, higiénico, seguro, social y culturalmente aceptable y que proporcione intimidad y garantice la dignidad.³⁶

Afortunadamente, gracias a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, el artículo 1ero constitucional establece que en México *todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*, lo que se extiende al derecho humano al saneamiento derivado del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho a la salud consagrados en el PIDESC, ratificado por México desde 1981.

El gobierno mexicano ha estado reportando a nivel nacional e internacional los supuestos avances en la llamada cobertura de saneamiento; así, al 2015, reportó una cobertura nacional de alcantarillado a red pública o fosa séptica de 91.4% (96.6% urbana, 74.2% rural).³⁷ El ya referido PCM de OMS/Unicef ha buscado entender mejor lo que los países miden y reportan en la materia y ha ayudado a clarificar

³³ Grupo México, Goldcorp Inc., ArcelorMittal México, Primero Mining Corp., encabezan lista de concesiones

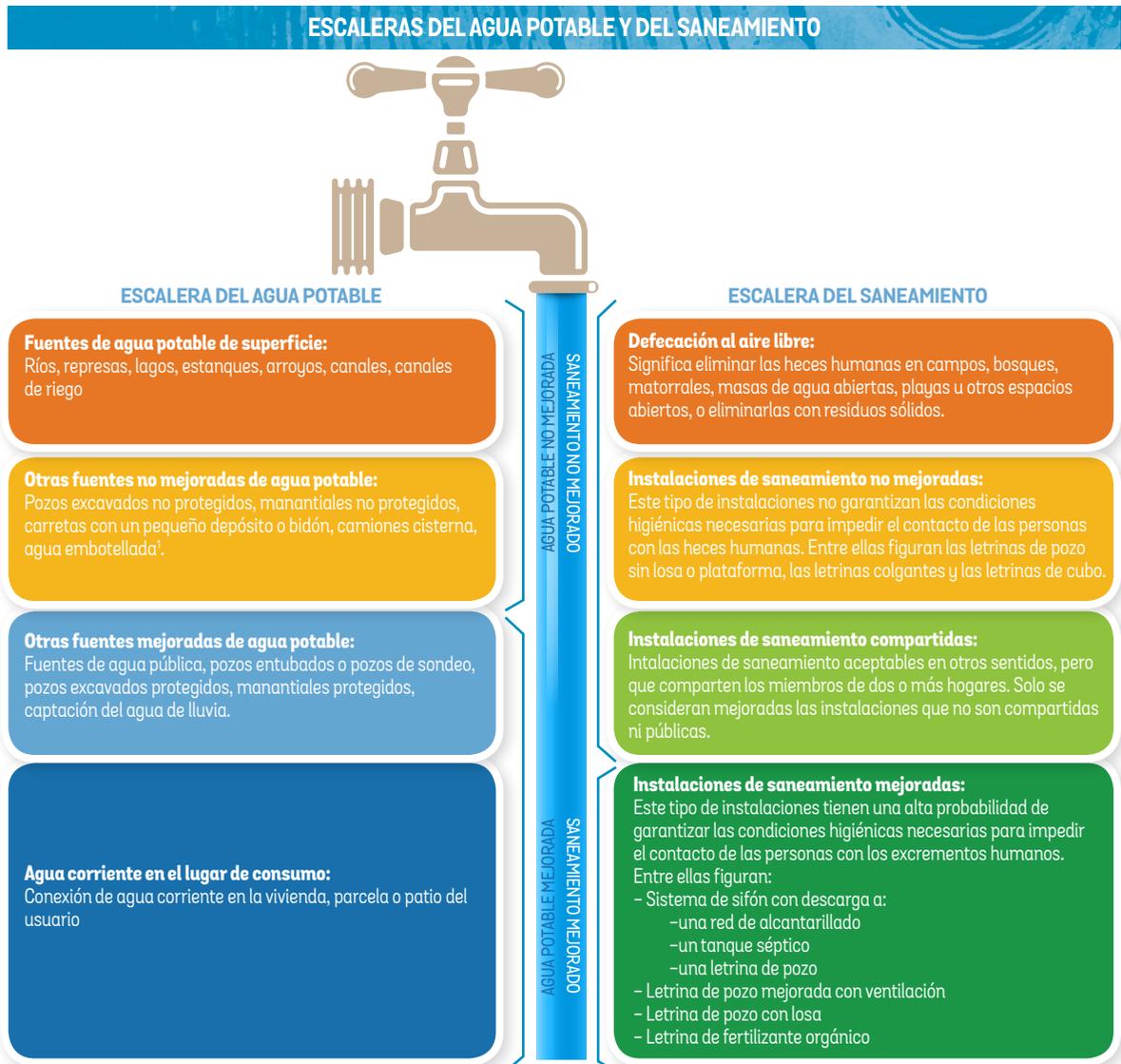
³⁴ Los impactos sociales, ambientales y en derechos humanos de actividades extractivas y megaproyectos se abordan en los capítulos V y VI de este Informe.

³⁵ Esta sección se basa principalmente en información de Nathalie Seguin Tovar. Agua y desigualdad en México. OXFAM México. Op. Cit., con algunos aportes del Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER) y del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC)

³⁶ Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, A/HRC/12/24, de 2009. Informe en donde también señala que el énfasis debe ponerse en el acceso a instalaciones sanitarias dignas, abarcando opciones diferentes y flexibles, no todas basadas necesariamente en agua (por ejemplo, baños secos, pero asegurando servicios adecuados de saneamiento como elemento fundamental de la dignidad humana y la vida privada, que también protejan la calidad del suministro de agua potable y de los recursos hídricos, tratando de forma higiénica los excrementos humanos)

³⁷ Estadísticas del Agua en México, edición 2016, p. 114, disponible en: http://201.116.60.25/publicaciones/EAM_2016.pdf

las definiciones de lo que deberían medir en congruencia con los estándares internacionales, revelando así las inconsistencias entre la realidad y lo que se reporta.



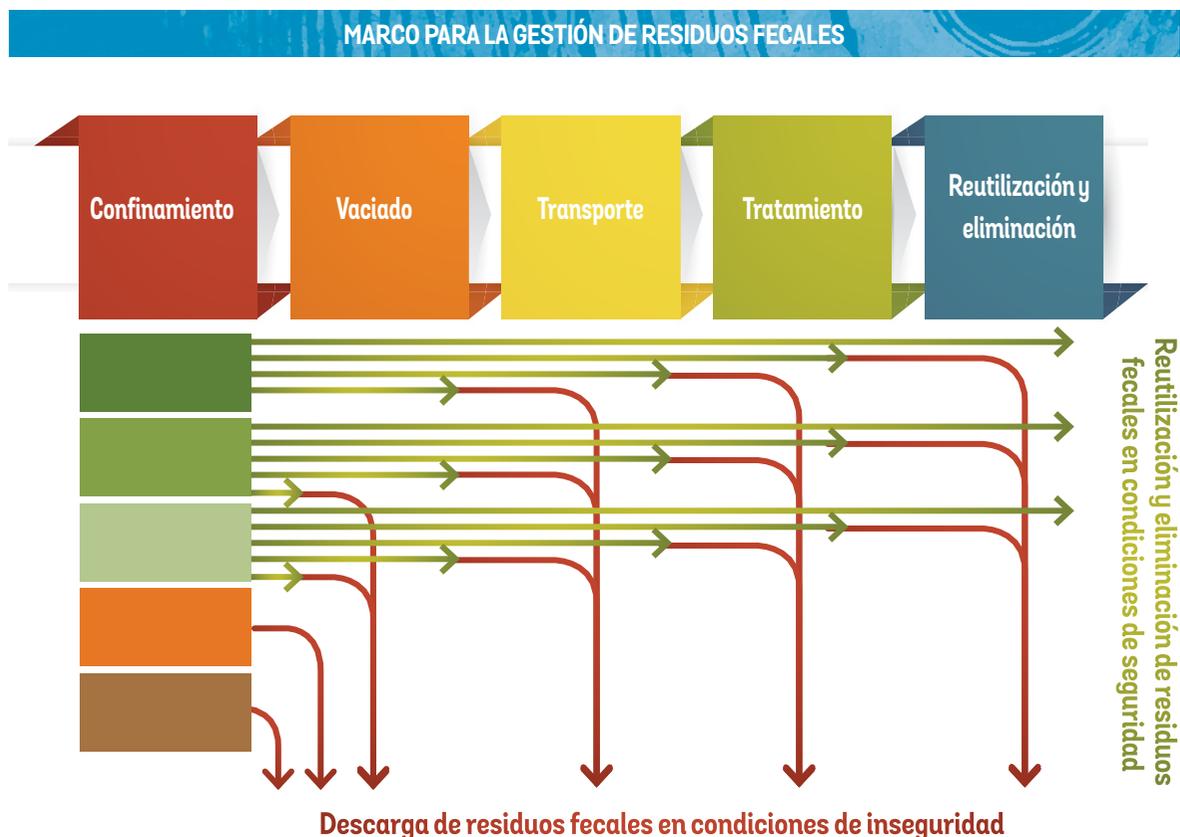
¹El agua embotellada solo se considera "mejorada" para beber cuando en el hogar se utiliza una fuente mejorada para cocinar y para la higiene personal.

Fuente: UNICEF/OMS. Progresos en materia de saneamiento y agua potable: Informe de actualización 2015 y evaluación del ODM. Gráfico A1-1. Escaleras del agua potable y el saneamiento del PCM

A través de las "escaleras del agua potable y del saneamiento", el PCM establece definiciones y alcances del agua potable mejorada y no mejorada, y del saneamiento mejorado y no mejorado.³⁸ Aun así, persisten problemas de interpretación; por ejemplo, en cuanto a lo qué es un tanque séptico y las características que debería cumplir.

³⁸ UNICEF y Organización Mundial de la Salud. Progresos en materia de saneamiento y agua potable: Informe de actualización 2015 y evaluación del ODM.

Si bien el entendimiento de un saneamiento mejorado se refiere a tecnologías como el alcantarillado, tanques sépticos u otros, en la práctica no está garantizado que los residuos fecales se descarguen en condiciones de seguridad en cuanto a su confinamiento, vaciado, transporte, tratamiento, reutilización y eliminación de los subproductos del tratamiento en condiciones de seguridad.³⁹ Por ejemplo, en Dzityá, Yucatán, las viviendas cuentan con fosas sépticas, pero éstas se han construido sin apego a los criterios normativos correspondientes, lo que genera contaminación del acuífero que se encuentra a pocos metros de profundidad.⁴⁰



Fuente: UNICEF/OMS. Progresos en materia de saneamiento y agua potable: Informe de actualización 2015 y evaluación del ODM. Gráfico 39. Marco para la gestión de residuos fecales. Tomado de: Agua y desigualdad en México. OXFAM México, octubre 2016.

En este orden de ideas, si bien las redes de alcantarillado deberían verter lo recolectado en plantas de tratamiento, en la mayoría de las comunidades mexicanas los excrementos vuelven a quedar en contacto con la población a través de los ríos, barrancas y el mar, contaminando a la vez fuentes de agua de otras comunidades.

³⁹ UNICEF y Organización Mundial de la Salud. Op. Cit.

⁴⁰ Batún Lara O. U. El manejo del agua en las poblaciones locales del periurbano norte de la Zona Metropolitana de Mérida: Un análisis para la sustentabilidad ambiental. El caso de Dzityá, Yucatán. Tercer Congreso Red de Investigadores Sociales sobre Agua, 2014. Citado en: Nathalie Seguin Tovar. Agua y desigualdad en México. OXFAM México. Op. Cit.

Es importante señalar que los niveles a los que hemos llegado en cuanto a contaminación son muy preocupantes; dependiendo de la fuente, se considera que entre el 70 y el 90% del agua superficial en México está contaminada. La problemática se debe en gran parte a la insuficiente recolecta y tratamiento de aguas residuales municipales e industriales. En 2014, por ejemplo, se generaron 228.7 m³/s de aguas residuales municipales, de las cuales solo se recolectaron en alcantarillado 211 m³/s y se trataron 111.3 m³/s.⁴¹ Es decir, el volumen de agua residual municipal no tratada fue de 117.4 m³/s, y este volumen terminó en ríos, lagos, barrancas y mar. En cuanto a las aguas residuales no municipales, incluyendo a la industria, se sabe que en 2014 se generaron 211.4 m³/s, de las cuales solamente se trataron 65.6 m³/s.⁴² El resto de las aguas residuales no municipales, incluyendo las industriales, sabemos que también terminó en los cuerpos de agua, contaminándolos severamente.

Una rápida mirada a la cantidad de puntos de descarga de aguas municipales sin tratamiento que descargan a la naturaleza nos revela la magnitud del problema: en 2014, la cantidad de puntos de descarga de aguas residuales municipales sin tratamiento con salida a un río o arroyo fue de 2,461; mientras que la cantidad de puntos de descarga con salida al suelo o barranca fue de 972, y con salida a un lago o laguna fue de 249.⁴³ Desafortunadamente, para las aguas industriales los datos son más opacos, ya que solo se reporta el volumen de agua residual tratada, pero no se indica cual es el volumen de agua residual industrial sin tratamiento y menos aún dónde es vertida.

Uno de los casos que ejemplifica esta situación es la contaminación del Río Santiago en el estado de Jalisco, en donde existe un gran rezago en materia del derecho al saneamiento y de regulación de las descargas de la industria a los cuerpos de agua. A la contaminación de tipo doméstico se añade la contaminación industrial, generadora de contaminantes de alta toxicidad, y para la cual no existe tratamiento efectivo ni monitoreo real por parte de la industria y la autoridad responsable, la CONAGUA. De acuerdo con el reporte “Alto a la Catástrofe ecológica del río Santiago” elaborado por Greenpeace México en 2016,⁴⁴ en la macro planta de tratamiento El Ahogado que desemboca en dicho río se encontraron 101 químicos orgánicos aislados, algunos considerados de alto riesgo para la salud de las personas y del ecosistema, y de los cuales al menos 22 ni siquiera están regulados en México.⁴⁵ Esto quiere decir que aunque existan algunas plantas de tratamiento en el país, no están limpiando adecuadamente el agua y por tanto no pueden considerarse como soluciones a esta grave problemática.

Si observamos la contaminación de cuerpos de agua superficiales por Región Hidrológico-Administrativa con base en el indicador de Demanda Química de Oxígeno (DQO) que proporciona la CONAGUA, tenemos que aproximadamente el 26.6 % de las aguas superficiales está contaminada y que el 5.8% se considera fuertemente contaminada.

⁴¹ Tabla sobre Descarga de aguas residuales municipales y no municipales, 2014, consultada en: CONAGUA. Estadísticas del Agua en México, edición 2015, p. 129

⁴² Ídem.

⁴³ Datos del Banco de indicadores del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) sobre Medio Ambiente, subtema Agua Potable y Saneamiento, con base en el Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales.

⁴⁴ El estudio puede ser consultado en: <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Footer/Descargas/reports/Toxicos/Alto-a-la-catastrofe-ecologica-del-rio-Santiago/>

⁴⁵ Boletín de Prensa del IMDEC, 23 de noviembre de 2016, <http://www.imdec.net/rio-santiago-persiste-la-contaminacion/>

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE SITIOS DE MONITOREO EN CUERPOS DE AGUA SUPERFICIALES
POR REGIÓN HIDROLÓGICO-ADMINISTRATIVA (INDICADOR DQO, 2015)**

Número de RHA	Excelente	Buena calidad	Aceptable	Contaminada	Fuertemente contaminada
I	28.6	19.0	8.3	38.1	6.0
II	42.9	35.7	9.5	9.5	2.4
III	33.2	37.4	18.2	11.2	0.0
IV	12.5	16.1	28.3	30.9	12.2
V	4.2	33.1	48.6	11.3	2.8
VI	33.8	26.1	23.9	15.5	0.7
VII	38.8	24.5	24.5	10.2	2.0
VIII	10.9	9.2	22.5	50.5	7.0
IX	46.6	18.3	14.3	16.7	4.0
X	13.4	16.8	40.5	24.4	5.0
XI	16.5	37.2	34.9	9.2	2.3
XII	7.5	35.8	35.8	18.9	1.9
XIII	1.3	2.7	2.7	37.3	36.0
Nacional	20.5	21.1	21.1	26.6	5.8

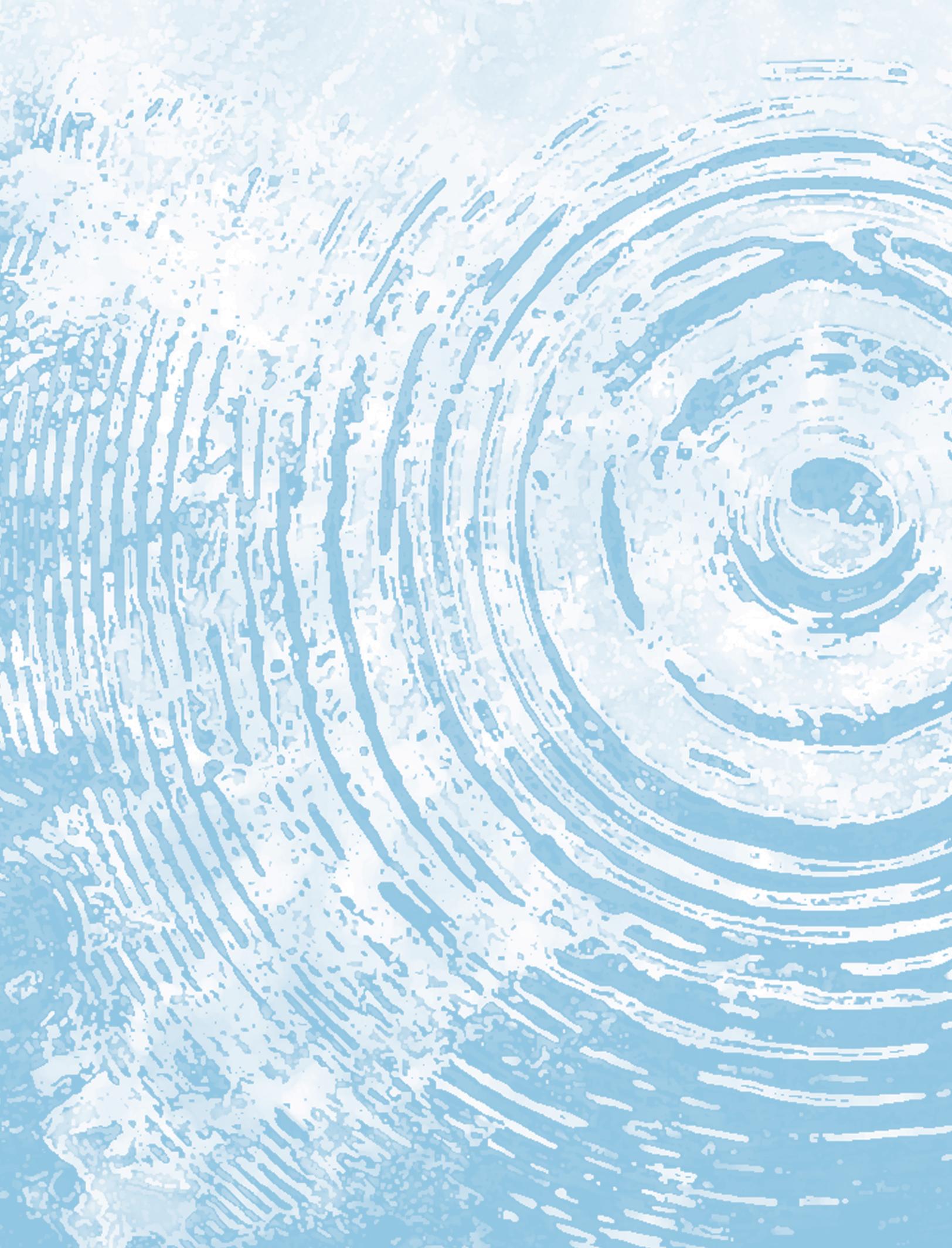
Fuente: CONAGUA (2016b) Tabla 2.17. Distribución porcentual de sitios de monitoreo en cuerpos de agua superficiales por Región Hidrológico-Administrativa, de acuerdo con el indicador DQO, 2015.

En conclusión, la contaminación de fuentes de agua por falta de tratamiento de aguas residuales en México es un serio problema. Por otra parte, aunque es importante reconocer que se ha mejorado la forma de medir el saneamiento, aún queda mucho trabajo de incidencia por hacer tanto a nivel internacional como nacional para refinar el concepto y ampliar su entendimiento, así como para enfocarse en mejorar el acceso efectivo de las comunidades más desprotegidas a este derecho, yendo más allá de las positivas cifras promedio que reportan avances nacionales.



The background features a blue-toned image of water ripples. In the upper right quadrant, there are three vertical, light blue rectangular bars of varying heights, arranged in a row. The text is centered in the lower half of the image.

**Marco jurídico del agua
en México y los desafíos
para los derechos humanos
al agua y al saneamiento**



3.1. Régimen jurídico del agua en México.⁴⁶

El conjunto de normas jurídicas e instituciones creadas en México para regular y gestionar el agua conforma un entramado complejo (y confuso) de disposiciones y facultades que suele convertirse –incluso para los expertos en la materia– en un laberinto en el que resulta fácil extraviarse. Tanto en la CPEUM como en los tratados internacionales, así como en las normas federales, estatales y municipales, encontramos disposiciones relativas al vital líquido que se relacionan de forma intrincada y que constituyen el régimen jurídico del agua en el país.

3.1.1. El artículo 27 constitucional

En el artículo 27 de la CPEUM se establece el régimen de propiedad de las aguas en México, eje fundamental y transversal a muchos de los más importantes problemas y debates relacionados con el tema. El primer párrafo de dicho artículo señala que: “*La propiedad de las...aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación...*”. Sin embargo, aunque *originariamente* todas las aguas son propiedad de la Nación, esta última tiene la posibilidad –como se establece en el mismo primer párrafo del 27 constitucional– de “*...transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada*”.

El párrafo 5° del mencionado artículo detalla cuáles aguas son propiedad de la Nación: todas ellas tienen un carácter público, son inalienables e imprescriptibles y los particulares no pueden adquirir la propiedad sobre las mismas, pero pueden explotarlas, usarlas o aprovecharlas, solicitando una concesión a las autoridades competentes conforme a lo establecido en el párrafo 6° del mismo artículo 27 y en los artículos 20 al 25 de la Ley de Aguas Nacionales. La lista que provee el párrafo 5° tiene un carácter limitativo y aquellas aguas que no estén reconocidas en esa detallada enumeración no pueden ser consideradas aguas nacionales y, por tanto, pueden tener un carácter privado, ejidal o comunitario, propiedad del dueño (o dueños) del predio en que se encuentren.⁴⁷ Así se determina hacia el final del propio párrafo 5°: “*Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos...*”.

En resumen, sobre las aguas continentales en México existen cuatro distintas formas de propiedad: propiedad de la nación, propiedad ejidal, propiedad comunal y propiedad privada. A esta última se le pueden imponer límites y modalidades a partir de otros intereses superiores señalados por la Constitución, como son mejorar las condiciones de vida de la mayoría de las personas, proteger el medio ambiente, o distribuir de forma equitativa la riqueza pública.

⁴⁶ Este apartado ha sido elaborado con base en: Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Emanuelli Panico, María Silvia, “Régimen jurídico del agua continental en México: un análisis crítico”, en Jiménez Cisneros, Blanca; Torregrosa y Armentia, María Luisa; Aboites Aguilar, Luis (Eds), *El agua en México: cauces y encauces*, Academia Mexicana de Ciencia, México 2010, disponible en: <https://agua.org.mx/biblioteca/el-agua-en-mexico-cauces-y-encauces/>

⁴⁷ Cossío, José Ramón (1995). “Régimen constitucional de las aguas en México”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 199–200, enero–abril, México, D. F., p. 98.

Sobre las aguas subterráneas, el párrafo 5° del artículo 27 constitucional establece que: “Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.” Dado que el Constituyente no especificó a detalle lo que debe entenderse por aguas del subsuelo, persiste un intenso debate en torno al régimen patrimonial de dichas aguas.

Si con base en la redacción consideramos que: “Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno...”, suponemos entonces que el agua que nazca de los pozos que perforen las personas en sus terrenos será propiedad del dueño o dueños de estos; el agua así extraída se convierte en agua cuya naturaleza puede ser privada, o bien ejidal o comunitaria. Sin embargo, lo anterior no significa que el particular, los ejidos o comunidades puedan ostentar la propiedad sobre todo el acuífero. De lo que se pueden apropiar es del agua que nace en su terreno o comunidad, pues el manto subterráneo sigue siendo propiedad de la Nación.

Esta fórmula de explotación de las aguas subterráneas es conocida como *regla de captura*. Sin embargo, esta no es ilimitada para los propietarios privados, como lo establece la segunda oración del párrafo analizado: “...cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización...”. Esto último guarda relación directa con lo señalado en el párrafo 3° del artículo 27 constitucional, el cual señala: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”. Se trata de un claro mandato constitucional que exige imponer límites a la propiedad privada sobre las aguas⁴⁸ para priorizar una distribución equitativa de las mismas y cuidar su conservación.⁴⁹ Es evidente que el Constituyente tuvo la intención de orientar al Estado para que éste regule los bienes naturales con el objetivo concreto de mejorar las condiciones de vida de la mayoría de las personas (beneficio social) y distribuir de forma equitativa⁵⁰ la riqueza pública.

⁴⁸ Como señala Martín Díaz (2000), “La propiedad privada a la que se refiere el artículo 27 Constitucional, es un derecho permeable de rango inferior a la titularidad originaria de la nación y, por todo ello, receptivo a la imposición de las modalidades legislativas que sugiera el interés público”. Díaz y Díaz, Martín (2000). “El aprovechamiento de los recursos naturales; hacia un nuevo discurso patrimonial”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 24, Escuela Libre de Derecho, México, p. 131.

⁴⁹ Con el objeto de cumplir con todo ello, en este mismo artículo constitucional se establece que se deberán dictar las medidas necesarias para a) ordenar asentamientos humanos; b) establecer adecuadas provisiones, usos, reservas, y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; c) preservar y restaurar el equilibrio ecológico; d) fraccionar latifundios; e) disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades; f) desarrollar la pequeña propiedad rural; g) fomentar la agricultura, la ganadería, la silvicultura y demás actividades económicas en el medio rural, y, h) evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

⁵⁰ El principio de equidad impone la obligación a las autoridades de que realice el máximo de los esfuerzos posibles para que todas las personas por igual, pero reconociendo sus diferencias, puedan gozar de la riqueza pública. El reconocimiento de las diferencias, implícito en el principio de equidad, exige comenzar por aquellas personas y grupos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Para una noción más compleja y amplia de la relación entre el derecho y la equidad, ver Ferrajoli, Luigi (1999). “Igualdad y diferencia”, en Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías; la ley del más débil*, Trotta, Madrid, pp. 73 y ss.

Por lo que toca a la regulación de la propiedad y aprovechamiento de las aguas por parte de ejidos y comunidades, es necesario acudir a la fracción VII del mismo artículo 27, donde se reconoce la personalidad jurídica de estos y se establece un mandato al legislador para que, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, regule “...el aprovechamiento de tierras, bosques, y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores”.⁵¹ De esta forma, podemos observar cómo la Constitución, por un lado, impone límites a la propiedad privada y la somete al interés público, y por otro, ordena a las autoridades que emprendan acciones que fortalezcan la vida comunitaria de ejidos y comunidades, distribuyan equitativamente la riqueza y protejan los recursos naturales.

3.2. La Ley de Aguas Nacionales: enfoque y consecuencias.⁵²

Como ya se mencionó anteriormente, la ley más importante en México en materia de aguas continentales es la Ley de Aguas Nacionales o LAN. Se trata del principal instrumento jurídico que regula en México la explotación, el uso o aprovechamiento de las aguas, así como su distribución y control. Pero se trata de una norma cuya técnica legislativa es cuestionable, ya que relaciona de forma entrecruzada a las distintas entidades que gestionan el agua, así como los distintos usos de ésta. Esto hace que la LAN sea de muy difícil comprensión para la ciudadanía y abra amplios márgenes para la discrecionalidad administrativa e incluso para la corrupción. Además, el reglamento ejecutivo no ha sido modificado para adecuarse a la reforma que se realizó a la Ley en 2004,⁵³ lo que dificulta comprender cómo está operando en los hechos y quiénes y cómo se están tomando las decisiones en la materia.

3.2.1. La gestión por cuencas, ¿un diseño para la descentralización?

Quizá la transformación estructural más importante del régimen jurídico del agua en México sea la administración de los recursos hídricos por cuenca hidrológica. La cuenca es una unidad de territorio, diferenciada de otras unidades, delimitada por una línea poligonal que se traza desde los puntos geográficos más elevados contenidos en dicha unidad. Se trata de la delimitación de un espacio geográfico donde el agua se almacena o fluye hasta un punto de salida.

A partir de la reforma de 2004, por cada cuenca constituida debe crearse un Organismo de Cuenca, que es el órgano de administración de la cuenca (LAN, capítulo III Bis). La gestión por cuencas –que

⁵¹ Conviene destacar que el concepto utilizado en este párrafo por el Constituyente de *elevación del nivel de vida* remite al derecho a un Nivel de vida adecuado que se encuentra en el artículo 11.1 del PIDESC, y que es el que ha aprovechado el Comité del Pacto para construir el contenido del derecho humano al agua.

⁵² Este apartado también ha sido elaborado con base en: Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Emanuelli Panico, María Silvia, “Régimen jurídico del agua continental en México: un análisis crítico” Op. Cit.

⁵³ El Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales se creó en 1992 y fue modificado en 1997 y en 2002; sin embargo, después de 2004, año en el que la Ley de Aguas Nacionales sufrió una muy relevante transformación, el reglamento no ha sido adaptado a la reforma.

se abordó en el capítulo II de este Informe– se impulsó con base en un discurso de descentralización administrativa, cuyo supuesto objetivo era el de distribuir la toma de decisiones entre distintos entes de derecho público para fortalecer las capacidades locales de gestión y así aumentar la eficiencia administrativa de todo el gobierno, mejorar la gestión y el aprovechamiento del recurso.

Descentralizar significa transferir, de un orden de gobierno a otro, poderes de decisión, responsabilidades y también recursos, con la intención de construir órganos autónomos con mínima sujeción a poderes superiores. Sin embargo, la LAN mantiene, e incluso fortalece, la centralización de las decisiones en la CONAGUA con la construcción de un esquema de gestión más cercano a la desconcentración administrativa que a la de una verdadera descentralización (por esto en el capítulo anterior se habló de una descentralización fallida)

Si bien es cierto que en la fracción X del artículo 12 de la LAN se señala que se verificará y apoyará el cumplimiento del carácter autónomo de los Organismos de Cuenca, en los artículos siguientes se establece que el director del Organismo de Cuenca quedará subordinado al Director General de la CONAGUA (art. 12 bis 2); asimismo, que será nombrado por el Consejo Técnico de la CONAGUA (art. 12 bis 2); los recursos también serán determinados por la CONAGUA (art. 12 bis 5), y las atribuciones de todo el Organismo se ejercerán conforme a los lineamientos que expida dicha institución (art. 12 bis 6)

Todas estas normas cancelan cualquier posibilidad real de autonomía y, en los hechos, convierte a estos Organismos en entes desconcentrados adscritos a la CONAGUA, para que ésta ejerza sus funciones y gestione los recursos hídricos en el país de manera centralizada, aunque esto no se señale de forma explícita en la ley.⁵⁴

3.2.2. Aparente participación y descentralización equívoca

Otro de los argumentos que se esgrimió como parte de la reorganización de la gestión del agua con base en el modelo de cuencas, fue el de apoyar una mayor participación de los distintos sectores y actores involucrados en la materia. Por esta razón se crearon los Consejos Consultivos de cada uno de los organismos de Cuenca.

Dichos Consejos están integrados por representantes de diversas Secretarías de Estado, por un representante de cada entidad federativa comprendida en el ámbito competencial de la cuenca, por un representante de cada municipio y por un representante de los usuarios. Estos últimos tienen voz, pero no voto. En teoría, estos Consejos son las instancias de coordinación entre la autoridad del agua, otras instancias de gobierno, y los representantes de usuarios y organizaciones de la sociedad. El problema es que la función de estos Consejos es sólo de consulta; carecen de atribuciones ejecutivas, y sus acuerdos no son obligatorios en sí mismos sino hasta que la autoridad central los haga suyos. Todo ello diluye la posibilidad de que exista una auténtica representación de los distintos actores en los espacios de toma de decisiones, como ya se había señalado.

⁵⁴ Para mayor profundidad sobre la crítica a la descentralización de la gestión del agua en México ver Sánchez Meza, Juan Jaime (2008). *El mito de la gestión descentralizada del agua en México*, IJ, UNAM, México. Domínguez Alonso, Alma Patricia (2008). *La administración hidráulica española e iberoamericana*, IEA, Murcia, pp. 367–432.

3.2.3. La tendencia a la privatización

Otro aspecto que resulta muy preocupante de la LAN de 1992 y su posterior reforma de 2004 es la fuerte inclinación que muestra esta ley hacia la privatización y mercantilización de los recursos hídricos. Para entender esto, cabe recordar que existen dos antecedentes de la LAN: la Ley Federal de Irrigación y la Ley Federal de Aguas. La primera consideraba al agua como bien comunal, y la segunda la consideraba como bien nacional. Ambas privilegiaban la inversión pública en la materia y la privatización del recurso no era tema de debate. Sin embargo, de forma contraria a esta orientación general, la promulgación en 1992 de la LAN supuso un cambio cualitativo en el tratamiento que la legislación le había dado al recurso hídrico. A partir de esta nueva ley, el agua en México comenzó a ser construida, desde el derecho, como una mercancía.

De la simple lectura de la norma puede percibirse tanto la clara intención de eliminar la orientación social que caracterizaba a la legislación anterior, como el esfuerzo por facilitar la participación del sector privado en la explotación y distribución del recurso. Esta modificación no resulta extraña si se piensa que la ley fue publicada dos años antes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y en el marco de la reestructuración del Estado mexicano encabezado por el proyecto de liberalización y apertura económica que se ha impulsado desde la década de los 80.

Con la reforma de 2004 a la LAN se reforzó la línea política perseguida desde los 90: favorecer las posibilidades de que la iniciativa privada incursionara en la materia. En el texto vigente se establece que el agua es un “asunto de seguridad nacional” (art. 7.), y a la vez, se destaca la importancia de la *valoración económica* de las aguas nacionales en las políticas, programas y acciones en materia de gestión de los recursos hídricos (fracc. VIII, art. 7 bis). En resumen, la propia ley considera este elemento como recurso vital, escaso y *de alto valor económico* (fracc. XXVI, art. 9)

Por razones de espacio resulta imposible analizar de forma detallada todas las vías que ofrece la LAN para privatizar el agua.⁵⁵ Como ejemplo de lo anterior, conviene referirse al capítulo cuarto de la ley en el que se establecen las reglas para las concesiones y transferencias de los derechos sobre el agua a privados. También al capítulo octavo de la LAN, donde se definen las formas en las que los usuarios y las entidades privadas pueden participar como inversionistas para el desarrollo de la infraestructura y los servicios hidráulicos.

Por último, conviene subrayar que el legislador no ha realizado el menor esfuerzo por incorporar dentro de la normatividad mexicana la perspectiva de derechos humanos. En ninguno de los capítulos ni artículos de la LAN se hace referencia al agua como derecho, a pesar de que la reforma de 2004 se produjo después de que el Comité DESC de la ONU hubiera emitido la Observación general N° 15 (OG 15) sobre el derecho al agua. Esto supone la violación al PIDESC, dado que, de acuerdo con la interpretación que el propio Comité ha realizado de este instrumento, los Estados firmantes están obligados a producir una adecuación entre la legislación interna y el propio Pacto.

⁵⁵ Para mayor profundidad en el tema ver Gerold Schmidt (2005). *Cambios legales e institucionales para la privatización del agua en México*, Brot für die Welt.

3.2.4. La creación de la Comisión Nacional del Agua

Como ya se señaló en el capítulo anterior, la LAN establece que es el Ejecutivo Federal la autoridad máxima para la gestión de las aguas nacionales. Éste ha delegado dicha responsabilidad a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), que a su vez cuenta con la CONAGUA, órgano desconcentrado y máxima autoridad administrativa en materia de agua.

La CONAGUA cuenta con un Consejo Técnico, un Director General, un órgano de control interno y las correspondientes unidades administrativas. La creación de esta institución se remonta a 1989 cuando –en el marco de los primeros procesos de liberalización del mercado en México– fue creada por el presidente Salinas de Gortari,⁵⁶ y desde su origen ha jugado un papel fundamental en los procesos de privatización del agua en el país. La creación de la CONAGUA, institución en la que por primera vez se centralizaba en un solo órgano administrativo la gestión integral del agua,⁵⁷ obedeció a razones de diversa índole: en el panorama internacional, desde 1990 se había creado una agenda con tendencia a reestructurar el manejo del agua en el mundo, lo que requería profundas reformas legislativas e institucionales que en la mayoría de los casos “fueron diseñadas, apoyadas y promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional”.⁵⁸ En México, estas directrices tuvieron eco, por lo que se comenzó a manejar un discurso que se centraba en la idea de modernizar las políticas gubernamentales, y más específicamente, las políticas relacionadas con el agua. Cabe destacar que dicha transformación institucional ha sido lenta debido a que a lo largo de nuestro país han surgido innumerables resistencias en defensa del derecho al agua.

En 1994, la CONAGUA se incorporó a la recién creada Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a la que se le delegó la función de dirigir la política nacional en materia de agua. En 2000, con las reformas a la Ley de la Administración Pública Federal, esta Secretaría se dividió en dos: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la SEMARNAT, que, como ya se dijo, es de quien actualmente depende la CONAGUA.

3.3. Leyes estatales en materia hídrica

A pesar de que la gestión del agua en México se rige bajo un esquema fuertemente centralizado, cada uno de los estados de la República tiene la responsabilidad de regular el aprovechamiento, uso y vigilancia de aquellas aguas de jurisdicción estatal, que son aquellas localizadas en sus territorios y que no son consideradas propiedad de la Nación de acuerdo con el párrafo 5° del artículo 27 constitucional. Además, en tanto el artículo 115 constitucional, como se mencionó anteriormente, ha facultado a los municipios para que presten el servicio público de suministro de agua potable

⁵⁶ A través del decreto presidencial publicado en el DOF del 16 de enero de 1989.

⁵⁷ Este nuevo organismo se constituyó a partir de otras instituciones que desempeñaban diversas funciones en materia de agua, como la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica, la Dirección General del Servicio Meteorológico Nacional, la Dirección de Distritos y Unidades de Riego, la Comisión de Aguas del Valle de México, la Comisión del Lago de Texcoco, las Coordinaciones Regionales de Infraestructura Hidráulica y las Subdelegaciones de Infraestructura Hidráulica y Residencias Generales de la Construcción y Operación y de los Distritos de Riego y las Delegaciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en los Estados de la República.

⁵⁸ Cfr. Dávila, Sonia (2005). “Comisión Nacional del Agua: la vía directa hacia la privatización”, en I Taller Popular en Defensa del Agua, México, CASIFOP, p. 46.

y saneamiento, los poderes legislativos de los estados también tienen la obligación de desarrollar las normas correspondientes a estas responsabilidades. Asimismo, las autoridades estatales deben desempeñar aquellas otras funciones que, de acuerdo con la LAN, les confiera la CONAGUA.

En los últimos años, se les han ido transfiriendo a los estados programas de tipo operativo, entre otros, los de “Uso eficiente del agua y la energía eléctrica”, “Uso pleno de la infraestructura hidroagrícola”, “Rehabilitación y modernización de distritos de riego”, “Agua potable y saneamiento en zonas rurales” y “Agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas”.⁵⁹ Por ello, la mayoría de los estados han creado sus respectivas Comisiones Estatales del Agua para poder cumplir con las responsabilidades que se les ha conferido.

3.4. Constitucionalización de los derechos humanos al agua y al saneamiento

El 8 de febrero de 2012, tuvo lugar la incorporación del derecho humano al agua en el párrafo 6° del artículo 4° de la CPEUM, estableciendo que: “*Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.*” De acuerdo con el artículo transitorio 3° del decreto de modificación del 4° constitucional, el Congreso de la Unión tenía un plazo de 360 días para presentar una propuesta de Ley General de Aguas (LGA) que reglamentara este párrafo. Ya han pasado más de cinco años desde la constitucionalización del derecho humano al agua y la LGA que debía emitirse en 2013, sigue pendiente.

3.5. Ley General de Aguas: alcances, desafíos y riesgos

3.5.1. Una iniciativa de Ley General de Aguas sin enfoque de derechos humanos.⁶⁰

El 5 de marzo de 2015 fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el dictamen con proyecto de decreto por el que se expedía la Ley General de Aguas, una ley cuyo contenido

⁵⁹ Domínguez Alonso, Alma Patricia (2008). *La administración hidráulica española e iberoamericana*, IEA, Murcia, p. 435.

⁶⁰ Postura desde el enfoque del derecho humano al agua y al saneamiento respecto de la iniciativa de Ley General de Aguas dictaminada por Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados. Elaboró Areli Sandoval Terán, de DECA Equipo Pueblo, A.C., integrante de la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA) y la Alianza mexicana contra el fracking (AMCF). Ciudad de México, a 22 de marzo de 2015. Puede consultarse en: <http://www.comda.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/Postura-OSC-sobre-dictamen-LGA-desde-enfoque-DHAgS.pdf>.

estaba muy lejos de reglamentar adecuadamente el artículo 4° constitucional que, tres años antes, había reconocido explícitamente el derecho humano al agua. Al analizar su contenido era patente el desconocimiento de los diputados promoventes (Kamel Athie Flores, Gerardo Gaudiano Roviroso, Sergio Augusto Chan Lugo, y José Antonio Rojo García de Alba) y de las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento y de Recursos Hidráulicos que la dictaminaron, acerca de los estándares internacionales de derechos humanos al agua potable y al saneamiento, a pesar de que en el dictamen los diputados federales afirmaban haberlos considerado.

Esta iniciativa de LGA –conocida popularmente como “Ley Korenfeld” en alusión al entonces titular de la CONAGUA cuya implicación en su contenido había trascendido– establecía artículos que desconocían y restringían los derechos humanos que debían ser su sustento y contenido. Además de cuestionar esta iniciativa por sus disposiciones inconstitucionales e inconvencionales en términos de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y academia cuestionamos el intento de pasar y votar el dictamen en el pleno de la Cámara de Diputados sin mediar un proceso participativo y deliberativo real.⁶¹

Recordar los aspectos cuestionables de la iniciativa en comento es muy importante, toda vez que el proceso para la elaboración y aprobación de esta ley reglamentaria sigue pendiente y pudieran surgir otras iniciativas de LGA que adolezcan de lo mismo. A continuación, se exponen los principales cuestionamientos que desde la perspectiva de derechos humanos planteó en su momento la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA):



El artículo 49 del Título Segundo de la iniciativa de ley dedicado al *Derecho Humano al Agua* señalaba que este derecho comprendía la obligación de la autoridad de garantizar “a los asentamientos humanos los derechos de acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, y la dotación del mínimo vital”; disposición que era claramente contraria al estándar de acceso al agua sin discriminación, al pasar por alto que el Estado está obligado a garantizar los derechos humanos de toda la población bajo su jurisdicción, independientemente del lugar donde se viva, y que los titulares del derecho humano al agua y al saneamiento son las personas, no los asentamientos.



El artículo 10, fracción XLVII definía al Servicio Público de Agua Potable como conjunto de actividades destinadas a suministrar agua potable para el uso público “urbano” en los asentamientos humanos y centros de población “legalmente constituidos”; disposición abiertamente restrictiva y aún más discriminatoria que la anterior, toda vez que el ejercicio de los derechos humanos al agua y al saneamiento no puede circunscribirse exclusivamente al ámbito doméstico y al contexto urbano, ya que ni todas las personas tienen garantizado el acceso a una vivienda, ni todas habitan ciudades; además, debería estar garantizado el uso personal del agua y el acceso a opciones de saneamiento adecuado en otros lugares clave como escuelas, centros de trabajo, hospitales, centros de reclusión y espacios públicos.

⁶¹ Más en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2015/03/27/se-vale-ignorar-los-estandares-de-derechos-humanos-en-la-ley-general-de-aguas/>

-  El artículo 10 fracción XXXII definía al “mínimo vital” como “el volumen de agua para consumo personal y doméstico que se otorga con la periodicidad que permite al individuo cubrir sus necesidades básicas que corresponde a cincuenta litros diarios por persona”; pero, por un lado, no clarificaba si debía entenderse como una dotación de agua no comercializada con fines de subsistencia; y por el otro, tampoco tomaba en cuenta que la Organización Mundial de la Salud considera 50 litros por persona/día un “acceso intermedio” que todavía presenta algunos riesgos para la salud aunque, en teoría, permita cubrir la mayoría de necesidades de consumo e higiene; tampoco tomaba en cuenta que la cantidad de agua que debe estar disponible para realizar el derecho humano al agua no puede fijarse a priori y por igual para todas las personas en el país sin considerar su condición de vida, situación geográfica y climática, sus necesidades específicas y otros factores.
-  El artículo 10, fracciones XX sobre “contaminación” y XLIII respecto a lo “salubre” basaba sus definiciones en normas oficiales mexicanas (NOM) que no están actualizadas y no incluyen los parámetros necesarios para medir todas las sustancias orgánicas e inorgánicas presentes en el agua que pueden provocar daños a la salud.
-  El artículo 142 preveía la negación o revocación de los permisos de descarga de aguas residuales si se rebasaba “la capacidad de asimilación de contaminantes del cuerpo de agua”; en vez de contemplar un modelo de gestión de agua y saneamiento que prohibiera la contaminación y conservara las fuentes de agua para poder contar con agua suficiente y de calidad para las generaciones presentes y futuras; así, la iniciativa resultaba permisiva y no hacía nada para combatir la impunidad persistente frente a acciones contaminantes.
-  El artículo 264 establecía “multas entre 200 y 50,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento en que se cometa la infracción”; pero tales multas resultaban totalmente insuficientes para desalentar a las empresas e industrias en la comisión de infracciones a la ley, puesto que sus utilidades superan en mucho tales multas, que tampoco servirían para poder remediar integralmente el daño ocasionado.
-  El artículo 10, fracción LIX definía el uso industrial del agua como “agua para la extracción, conservación o transformación de materias primas”, y que podía extenderse, incluso, a los nuevos proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales promovidos por la reforma energética que aplican la nociva técnica de fracturación hidráulica o *fracking* basada en enormes volúmenes de agua y mezcla de más de 750 químicos, muchos de ellos tóxicos y altamente contaminantes.
-  El artículo 10 fracción XI se refería a “asequible” solamente como “características de costos y cargos directos e indirectos asociados al agua para consumo personal y doméstico, así como las relativas a la infraestructura hidráulica y los servicios relacionados”, y esta definición no abordaba el sentido que la Observación General N° 15 da al factor de asequibilidad del derecho al agua: que los cargos asociados a la provisión de los servicios de agua y saneamiento no comprometan, impidan, o pongan en riesgo el ejercicio de otros derechos humanos; al mismo tiempo, el Título Décimo sobre el “Financiamiento del Sector de los Recursos Hídricos” no contemplaba el factor de asequibilidad y abiertamente establecía como central la sustentabilidad financiera.

-  El artículo 81 contemplaba la participación de los sectores “social y privado” en la prestación de los servicios públicos, señalando que podrían incidir en sus diversos elementos, tales como extracción, captación, conducción, potabilización, distribución, suministro, tratamiento, recolección, disposición, desalojo, medición, así como “determinación, facturación y cobro de tarifas”, todo sin establecer criterios y medidas para proteger a la población del posible menoscabo de derechos humanos a causa de las actividades de las empresas privadas, como en la práctica ya ha sucedido.
-  El Título Sexto reproducía las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales en materia de concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales.
-  El Capítulo VII, artículos 116 a 119, regulaba y favorecía el trasvase, mientras que el artículo 8 lo consideraba de “utilidad pública”, sin tomar en cuenta ni su finalidad (que podría ser el *fracking*), ni la afectación que podrían ocasionar los trasvases a los derechos humanos de las personas que habitaran la cuenca de origen.
-  El artículo 262 fracción XXVI, fue cuestionado también por la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad (UCCS), pues señalaba que la CONAGUA sancionaría conforme a lo previsto por la ley una serie de “conductas”, incluyendo entre ellas la de “realizar obras de exploración, estudio, monitoreo, reinyección y remediación sin contar con el permiso correspondiente”, con lo cual, lejos de fomentar, penalizaba el componente de acceso a la información establecido en la Observación General N°15 del Comité DESC como “el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua”.

Considerando los elementos críticos de la iniciativa de ley “Korenfeld”, se vuelve indispensable que el Congreso formule una Ley General de Aguas que verdaderamente desarrolle el contenido y alcance de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento y que asegure su disponibilidad, accesibilidad física, asequibilidad, calidad, aceptabilidad, acceso sin discriminación, acceso a la información, y ejercicio de modo sostenible para las generaciones presentes y futuras. Al mismo tiempo, se requiere una ley que impulse el cumplimiento de las obligaciones que tienen todas las autoridades del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de prevenir, sancionar y reparar sus violaciones.

3.5.2. Propuesta de CONAGUA vs. Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas.⁶²

La iniciativa de LGA dictaminada en la Cámara de Diputados en 2015 y analizada en la sección anterior en cuanto a sus disposiciones contrarias al enfoque de derechos humanos, había sido en realidad elaborada por la CONAGUA con el apoyo de la Asociación Nacional de Empresas de Agua Potable y Saneamiento (ANEAS)⁶³ Después de que la fuerte oposición social y política lograra frenar el intento

⁶² Esta sección retoma información de: Nathalie Seguin Tovar. *Agua y desigualdad en México*. Oxfam México, Op. Cit., y del movimiento Agua para Todos, Agua para la vida.

⁶³ Asociación Nacional de Empresas de Agua Potable y Saneamiento, dirigida por Roberto Olivares y presidido por José Ramón Aguirre, director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, puesto que también tuvo David Korenfeld antes de ser director de Conagua.

aprobar dicha iniciativa de LGA de manera expedita y sin tomar en cuenta las diversas propuestas que en la materia había recibido el Congreso, incluida una Propuesta o Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas (ICLGA), trascendió que el contenido de dicha iniciativa de ley fue modificado, pero la apuesta continuó siendo la misma: nada cambiaría en el modelo insostenible de manejo del agua que facilita su acaparamiento, contaminación e impunidad, y que pone en riesgo la seguridad y sostenibilidad hídrica del país.

La ICLGA, técnicamente fundamentada y ampliamente construida desde el movimiento *Agua para todos, Agua para la vida (Agua para todxs)*, propone un rediseño institucional con enfoque de derechos humanos para acabar con la inequidad en el acceso al agua para las presentes y futuras generaciones en México. Se trata de un modelo inclusivo, participativo, basado en el aprovechamiento óptimo del agua dentro de los límites de las cuencas y flujos subterráneos. La ICLGA también obliga al cumplimiento de planes de manejo consensuados en los Consejos de Cuenca ciudadanizados, fortalece el potencial de las comunidades y la ciudadanía, fija obligaciones para funcionarios y funcionarias con consecuencias inmediatas en caso de incumplimiento, y permite cancelar proyectos dañinos que pudieran resultar de autorizaciones irregulares.⁶⁴

En un análisis comparativo entre la LAN vigente, la iniciativa de LGA de CONAGUA/ANEAS o “Ley Korenfeld” y la ICLGA, que fue elaborado por *Agua para todxs*, se sintetizan objetivos, modelos de gestión del agua, distribución de competencias y lógica de cada ordenamiento, así como los diferentes medios que cada uno considera ideales para lograr la gestión del agua en México.

Cabe destacar que la ICLGA es la única de las tres propuestas de ley cuyo objetivo es Garantizar el derecho humano al agua y saneamiento para actuales y futuras generaciones. Asimismo, la ICLGA es la única que plantea la gestión participativa y sostenible del agua y un modelo de gestión por cuencas que va desde lo local hasta lo nacional. Ni la llamada Ley Korenfeld ni la LAN vigente, responden a los desafíos y deficiencias del modelo de gestión actual, más bien los perpetúan.

⁶⁴ Más información en: <http://aguaparatodos.org.mx/category/agenda-nacional/>

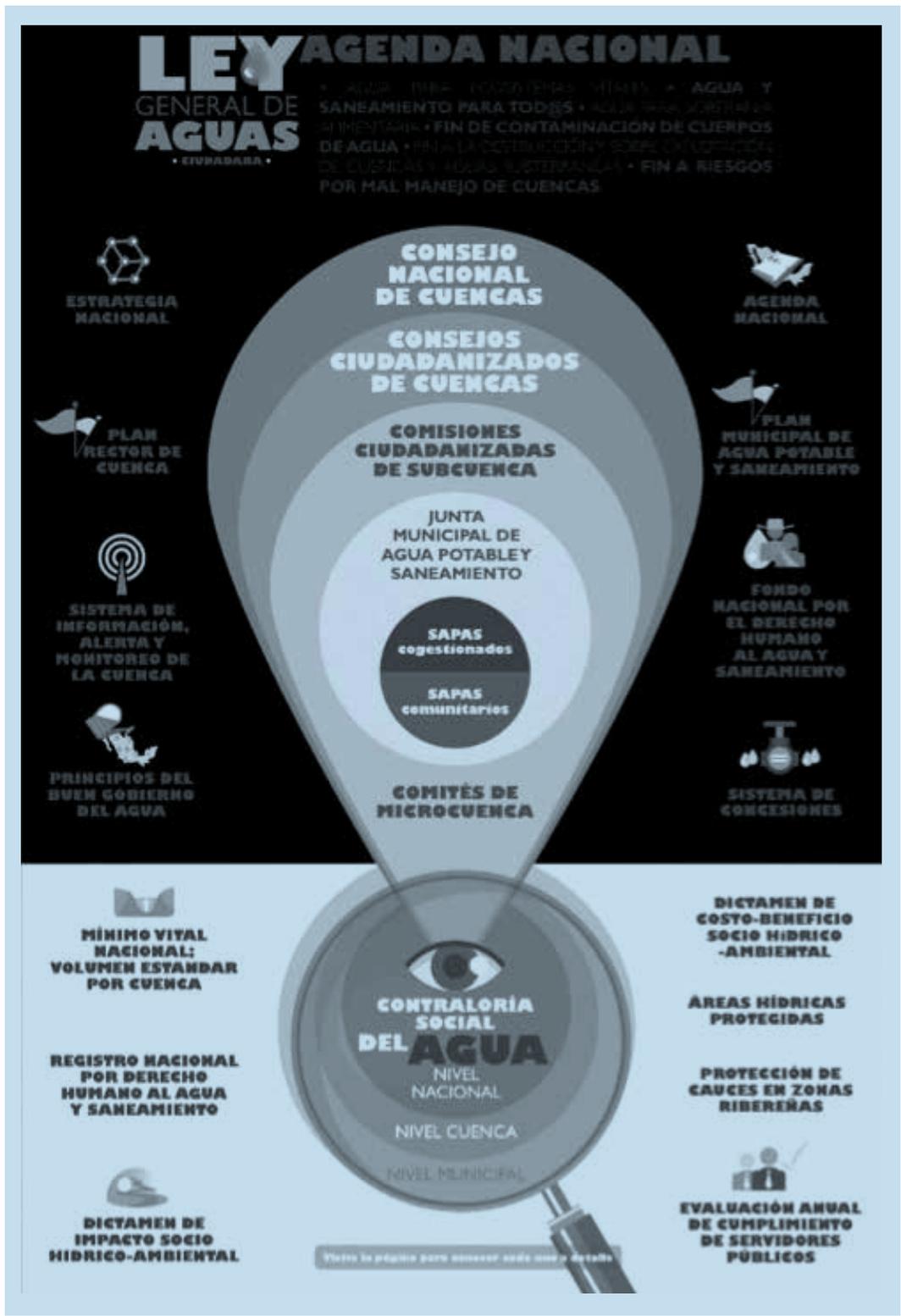
CUADRO COMPARATIVO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES VIGENTE, LA INICIATIVA CIUDADANA DE LEY GENERAL DE AGUAS Y LA LGA PROPUESTA POR CONAGUA/ANEAS

Ley o Iniciativa	Ley de Aguas Nacionales (LAN 1992,2004)	Iniciativa ciudadana de Ley General de Aguas (ICLGA)	Ley General de Agua propuesta de CONAGUA/ANEAS
Objetivo	Seguridad para inversionistas vía concesiones transferibles devolución de derechos de riego a usuarios	Garantizar el Derecho humano al agua y saneamiento para actuales y futuras generaciones	Garantías para inversiones privadas, multiplicar trasvases y privatización de infraestructura hidráulica y sistemas municipales, desregulación, límites a la responsabilidad del Estado por desastres
Modelo de gestión	Sobre extracción, política de pago por contaminar, acaparamiento del agua y marginación bajo autoridad única del agua	Gestión participativa y sostenible del agua, gestión por cuencas desde lo local hasta lo nacional con acceso equitativo.	Trasvases en torno a grandes urbes como asunto de seguridad nacional, acceso al agua según capacidad de pago, respetando el mínimo de 50 litros/persona/día
Objeto	Aguas nacionales (párr. 5to art 27 Const.) Excluye aguas pluviales y residuales, y deja confusión respecto a aguas subterráneas	Todos los sistemas naturales y sociales que intervienen en la gestión integral del agua en cuencas, en flujos subterráneos y en asentamientos humanos.	Aguas superficiales, subterráneas, pluviales, residuales y marinas, obras hidráulicas (acueductos, presas, desalinizadoras, plantas de tratamiento) servicios de agua y saneamiento.
Distribución de competencias	Ejecutivo federal CONAGUA	Federación, Estados y CDMX, Municipios y ciudadanía	Federación, Estados y CDMX, Municipios, sector privado y social y ciudadanía
Lógica	Regulación vía mecanismos de mercado: compra venta de concesiones vía bancos del agua, pago por contaminar, pago por servicios ambientales, concesionamiento de macro obras, Sistemas de agua y saneamiento por leyes estatales	Instancias ciudadanizadas de planeación y defensa a cada escala de gestión, recursos públicos solo para ejecución de planes consensuados en torno a metas nacionales, acceso equitativo para uso personal concesiones condicionadas según disponibilidad ecológica, usos no prioritarios pagan costo total de administración y renovación natural, no se permiten proyectos dañinos como fracking y minería.	Mega obras privatizadas, fin a la gestión del agua por cuenca o acuífero, y a la participación, los estados determinan la disponibilidad, libre alumbramiento de aguas subterráneas, contaminación y prestadores de servicios de agua y saneamiento se autorregulan, autorresponsabilidad de la población frente a desastres.

Fuente: Agua para todos, Agua para la vida. Disponible en: <http://aguaparatodos.org.mx/> Tomado de: Agua y desigualdad en México. OXFAM México, octubre 2016.

La estructura del diseño institucional que propone la ICLGA está basada en el sistema de cuencas que fortalece el aspecto ciudadano en cada nivel para la construcción de un plan rector vinculante. Asimismo, la ICLGA prevé una Contraloría Social a distintos niveles: el municipal, el nivel cuenca y el nivel nacional, así como una serie de instancias e instrumentos para el cumplimiento de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, y para la gestión sostenible y equitativa del agua, entre los que destacan: un Consejo Nacional de Cuencas, los Consejos Ciudadanizados de Cuencas, las Comisiones Ciudadanizadas de Subcuenca y los Comités de Microcuenca.

INSTANCIAS E INSTRUMENTOS DE LA INICIATIVA CIUDADANA DE LEY GENERAL DE AGUAS



MARCO JURÍDICO DEL AGUA EN MÉXICO Y LOS DESAFÍOS PARA LOS DERECHOS HUMANOS AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

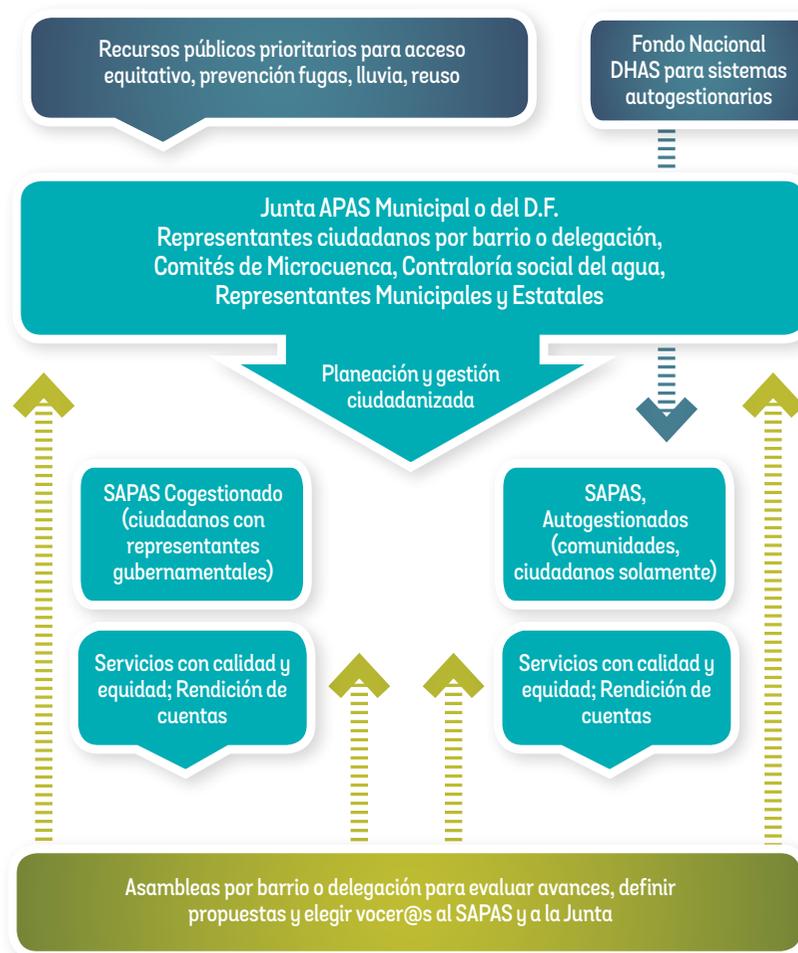
Fuente: Agua para todos, Agua para la vida. Disponible en: <http://aguaparatodos.org.mx/> Tomado de: Agua y desigualdad en México. OXFAM México, octubre 2016.

Asimismo, la ICLGA plantea una Junta Municipal de Agua y Saneamiento que estaría conformada por usuarios y autoridades, y que sería responsable de la toma de decisiones para emitir el Plan Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento que los sistemas públicos o sistemas comunitarios deberían implementar. La Junta Municipal coordinaría la elaboración participativa, la gestión y la ejecución de dicho Plan Municipal.

Por su parte, los Consejos de Administración de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (SAPAS) –ya sean de SAPAS municipales, metropolitanos o del Distrito Federal, hoy Ciudad de México– estarían compuestos mayoritariamente por representantes ciudadanos elegidos libremente por barrio, colonia o delegación –hoy Alcaldías de la Ciudad de México.

MECANISMOS PROPUESTOS POR LA ICLGA QUE LLEVARÍAN AL CUMPLIMIENTO DEL DHAYS

Cumplimiento del Derecho Humano al Agua y Saneamiento



Fuente: Agua para todos, Agua para la vida. Disponible en: <http://aguaparatodos.org.mx/> Tomado de: Agua y desigualdad en México. OXFAM México, octubre 2016.

La Junta Municipal garantizaría, además, procesos de construcción de capacidades, de planeación, de democracia interna y de rendición de cuentas de los SAPAS. Los sistemas comunitarios y de los pueblos originarios serían reconocidos como legítimos actores. Las comunidades y los habitantes sin acceso al agua o saneamiento serían prioritarios en los sistemas de distribución y en la aplicación de recursos públicos para proyectos autodefinidos.

Los SAPAS contarían con recursos públicos para equipar escuelas y mercados, comenzando por las zonas dependientes del tandeo o pipas, con la finalidad de convertirlos en centros de acceso a aguas pluviales potabilizadas. Los SAPAS tendrían que asegurar bebederos y baños dignos en escuelas y plazas públicas. La Contraloría Social del Agua, que estaría autoorganizada a nivel municipal, tendría acceso a las reuniones de la Junta Municipal y de los Consejos de Administración de los SAPAS. Contaría con recursos del cobro de derechos para monitorear la calidad del agua y su distribución equitativa. Vigilaría que el agua potable de los SAPAS se dedique solamente al uso personal público o doméstico, y que se eliminen las descargas industriales en el sistema municipal. Asimismo, mantendría un Registro de Derecho Humano al Agua y Saneamiento, en coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y no se permitiría la concesión a particulares de los servicios de agua y saneamiento ni su operación con fines de lucro.

Dicha estructura y sus mecanismos permitirían financiar y fortalecer tanto los sistemas comunitarios, como los sistemas públicos, y priorizarían recursos para el acceso equitativo y la prevención de fugas. Los usuarios participarían en las asambleas de barrios para identificar a sus representantes para la Junta Municipal, así como para participar en los Consejos de Administración de los sistemas públicos de provisión de agua. A través de las contralorías ciudadanas se podrían evaluar los servicios. Desde la perspectiva de la ICLGA, esta estructura permitiría finalmente cumplir con los derechos al agua y al saneamiento en México.

Por último, se logre o no la adopción de la ICLGA como nueva ley, el movimiento Agua para todxs impulsor de esta iniciativa ciudadana ha planteado una serie de propuestas para continuar trabajando y articulando esfuerzos.

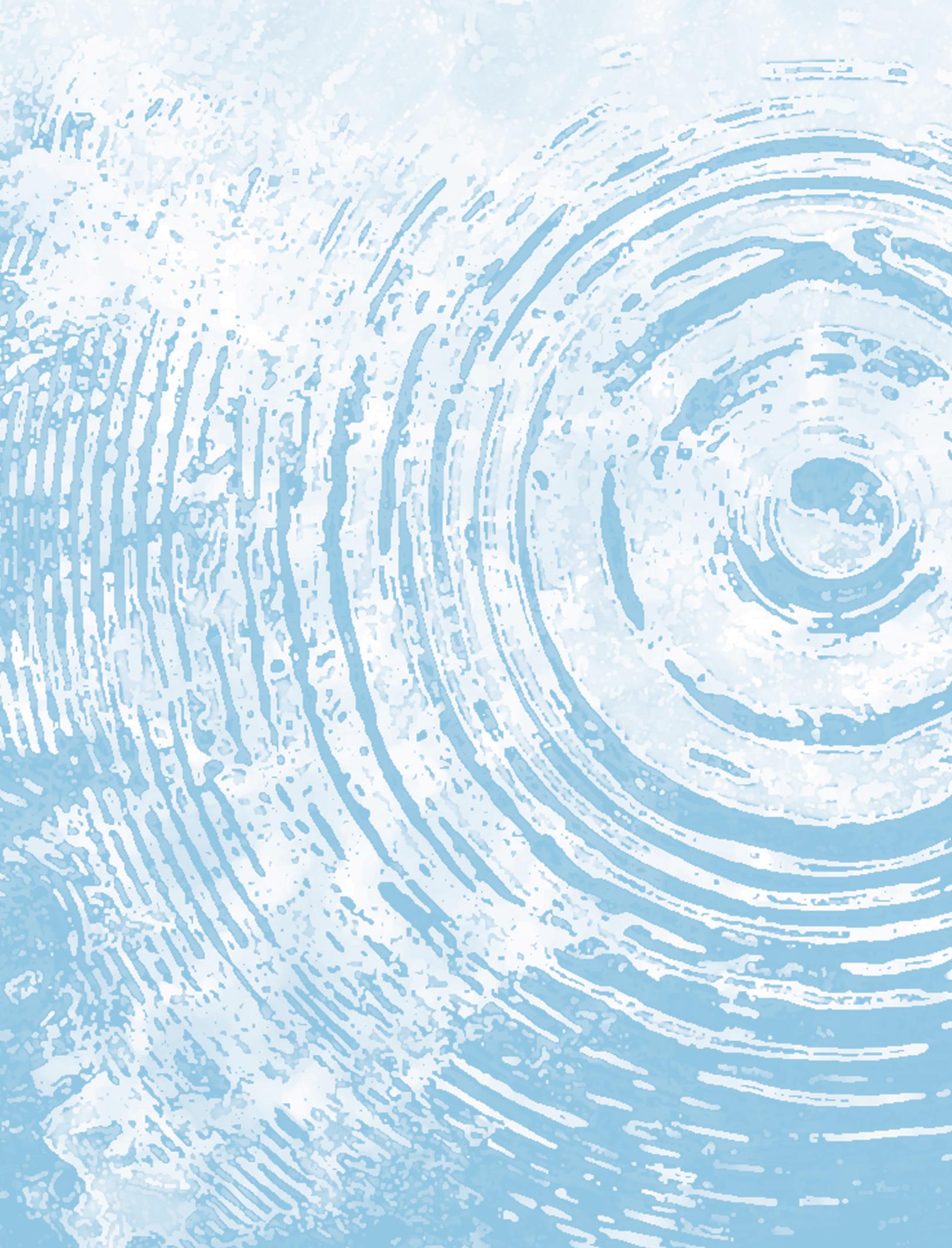
Propuestas de Agua para todxs, independientemente de que la ICLGA se logre o no adoptar como LGA:

- 💧 Luchar por el reconocimiento legal de los sistemas comunitarios de agua sin que por ello pierdan su forma de gobernanza comunitaria, y buscar su fortalecimiento construyendo sus capacidades en temas administrativos y técnicos, democracia y equidad de género interna y rendición de cuentas.
- 💧 Luchar para mantener los sistemas de agua y saneamiento en manos públicas y comunitarias, haciendo alianzas entre usuarios/os y trabajadores, e impulsando la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas, referéndums estatales y amparos para prohibir su privatización.
- 💧 Buscar intercambios y asesorías vía organismos como la Plataforma de Acuerdos Públicos y Comunitarios de las Américas, y otras redes regionales. Fortalecer iniciativas de organizaciones sociales, sindicales, empresas públicas y sistemas comunitarios que promuevan la gestión pública-pública, y pública-comunitaria del agua en Latinoamérica.

- 💧 Formar comités locales para diseñar y gestionar la captación y potabilización de aguas pluviales en escuelas y mercados, y para promover baños dignos y sistemas de saneamiento con tecnologías culturalmente apropiadas.
- 💧 Formar comités locales de contraloría social para: mantener un censo de zonas sin agua entubada o saneamiento; diagnosticar sistemas de distribución y proponer cambios para lograr el acceso equitativo; monitorear la calidad de agua “potable”; vigilar las finanzas de los SAPAS; vigilar que las nuevas plantas de tratamiento sean diseñadas para contar con bajos costos de operación; monitorear, y exigir inspecciones; asegurar la participación equitativa de las mujeres.
- 💧 Documentar qué industrias están utilizando el agua potable y el drenaje de los sistemas municipales o de la Ciudad de México.
- 💧 Rechazar nuevos trasvases e insistir en la reparación de fugas, la distribución equitativa, el reciclaje industrial y el aprovechamiento de aguas pluviales y residuales.
- 💧 Documentar incumplimientos de contrato en sistemas privatizados.
- 💧 Para las y los agricultores, presionar por acceso a aguas tratadas para la soberanía alimentaria y para la construcción de plantas de tratamiento con tecnologías apropiadas (anaerobias, humedales, lagunas de oxidación) con bajos costos de operación, que podrían ser operadas por los beneficiarios a cambio de acceso a su “fertiagua”.

IV

**Procesos de privatización
en México y sus efectos en el
disfrute de los derechos al agua
potable y al saneamiento**



Aunque hay muchas formas y niveles en que puede darse la privatización del agua, en este capítulo se abordan solamente los procesos de traspaso a empresas privadas del manejo de los servicios de agua potable y alcantarillado que antes realizaban organismos operadores públicos en algunas ciudades del país. Asimismo, se presentan de manera resumida las consecuencias de tales procesos y las principales violaciones a los DHAgS que han podido documentarse desde la sociedad civil organizada.⁶⁵

4.1. Estándares internacionales, principios y factores del derecho al agua que no fueron tomados en cuenta en procesos de privatización de los servicios.⁶⁶

Desde la perspectiva de la sociedad civil, los acuerdos de privatización de servicios que se han dado en México, promovidos por el Banco Mundial (BM) y elaborados por las empresas privadas o sus consultores, han sido injustos para los municipios y las y los usuarios del agua, además de antieconómicos, dañinos para el medio ambiente y opacos.⁶⁷

Asimismo, ninguno de los procesos de privatización de servicios han asegurado el respeto a los derechos humanos, ya que no han tenido en cuenta los estándares, principios y factores indispensables para la realización del derecho humano al agua considerados en la Observación General N° 15 emitida desde 2002 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU⁶⁸ en un esfuerzo por clarificar el alcance de las obligaciones del Estado y el contenido normativo de este derecho que deriva de los artículos 11 párrafo 1 y 12 del PIDESC, relativos al derecho a un nivel de vida adecuado y al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, respectivamente. Entre los elementos más importantes de la OG 15 que debieron aplicarse en estos procesos, destacan los siguientes:

- a) Manejar el agua como bien social y cultural y no fundamentalmente como un bien económico (párrafo 11 de la OG 15); lo que implica atender las necesidades básicas de agua para las

⁶⁵ Este capítulo fue elaborado por Gloria Tobón, de la Asociación de Usuarios del Agua de Saltillo, A.C. (AUAS), participante en la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA), la Alianza mexicana contra el fracking (AMCF) y el movimiento Agua para Todos, Agua para la vida. También retoma algunos elementos sobre la situación del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) de: Nathalie Seguin Tovar. Agua y desigualdad en México. OXFAM México. Op. Cit.; y en la sección de análisis de la Observación General 15 del Comité DESC en contextos de privatización se contó con aportes de Areli Sandoval Terán de Espacio DESC integrante de la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)

⁶⁶ Sección elaborada por Gloria Tobón (AUAS) y revisada con aportes de Areli Sandoval Terán (Espacio DESC y COMDA)

⁶⁷ Para profundizar en el tema de la privatización del agua se recomienda consultar los siguientes documentos: Comisión Nacional del Agua (2010), "Guía para la Participación Privada en la Prestación de los Servicios de Agua y Saneamiento", disponible en <http://centro.paot.org.mx/documentos/conagua/SGP-23-10.pdf>; Comisión Nacional del Agua (2003), "La Participación Privada en la Prestación de los Servicios de Agua y Saneamiento – Conceptos Básicos y Experiencias – 2ª. versión actualizada", disponible en <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/participacion.pdf>; González Martínez, Pedro Ignacio (Febrero de 2015), "La Participación Privada en el Agua Urbana en México", publicado en Agua&Ambiente, No. 1, pp. 30–33, disponible en <https://cloud.3dissue.com/87037/87385/0/AGUAYAMBIENTE-FINAL/index.html>; Granados-Roldán, Otto (2014), "Por qué no temerle a la privatización del agua", publicado en la revista Nexos el 17 de marzo de 2015; disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=24395> (Consultado en mayo de 2015); Instituto Mexicano de Tecnología del Agua –IMTA– (2015), "Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores, PIGOO", disponible en [http://www.pigoo.gob.mx/Y OCDE \(2013\), "Hacer Posible Reforma Agua – México final 2013", disponible en <http://www.fanmexico.net/es/content/ocde-publica-documento-hacer-posible-la-reforma-de-la-gesti%C3%B3n-del-agua-en-m%C3%A9xico>](http://www.pigoo.gob.mx/Y OCDE (2013),)

⁶⁸ El documento E/C.12/2002/11 que contiene la Observación General N° 15 del Comité DESC de la ONU puede consultarse en: www.ohchr.org

personas y los ecosistemas y proveer un mínimo vital básico de agua, que está sustentado en la obligación fundamental de los Estados Partes del PIDESC de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto (párrafo 37 de la OG 15); ese mínimo vital debe ser gratuito o a precios subsidiados cuando sea necesario por razones de pobreza extrema de los usuarios, dado que los Estados tienen la obligación especial de facilitar agua y garantizar el suministro necesario de agua a quienes no disponen de medios suficientes e impedir toda discriminación (párrafo 15 de la OG 15) y también, para garantizar que el agua sea asequible, los Estados deben adoptar las medidas necesarias, como el suministro de agua a título gratuito o a bajo costo (párrafo 27 b de la OG 15)

- b) Usar principios económicos adecuados en el manejo del agua; incluyendo precios justos y razonables para todos los tipos de usuarios de acuerdo con su consumo, así como subsidios económica y socialmente apropiados, si es el caso, como parte de la obligación de los Estados de adoptar políticas adecuadas en materia de precios (párrafo 27 de la OG 15); los Estados deben velar por que la asignación de los recursos de agua y las inversiones en el sector faciliten el acceso al agua a todos los miembros de la sociedad (párrafo 14 de la OG 15), por lo que también deben priorizarse procedimientos de conservación y ahorro antes de emprender proyectos costosos. Asimismo, los aumentos desproporcionados o discriminatorios del precio del agua se consideran una violación al derecho al agua (párrafo 44, inciso a, ii, de la OG 15), por lo que si fuera necesario aumentar las tarifas no debe hacerse comprometiendo el goce de otros derechos (párrafo 12, inciso c, ii, de la OG 15) y por supuesto, debe mejorarse algún aspecto del servicio. Tomar en cuenta lo que el Comité DESC subraya acerca de que 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 sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos (párrafo 27 de la OG 15)
- c) Asegurar que las negociaciones de los contratos de privatización sean abiertas, transparentes e incluyan a todos los afectados, pues el acceso a la información es un factor esencial para el disfrute del derecho al agua, cuya accesibilidad comprende también el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua (párrafo 12, inciso c, iv, de la OG 15); es necesario que se defina claramente en los contratos las responsabilidades de cada parte, y no olvidar que los Estados deben 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 (párrafo 49 de la OG 15) y que deben establecerse procedimientos claros para la resolución de disputas.
- e) Mantener en todo momento una regulación y una supervisión estrictas por parte de los organismos gubernamentales correspondientes. Éstos deben retener la propiedad y el control público de las fuentes de agua; supervisar la calidad del agua suministrada; asegurar que se cumpla con los DHAYS y que se impongan las sanciones correspondientes, incluidas multas, por el incumplimiento de estos derechos cuando los servicios están en manos de terceros. Al respecto, el Comité DESC es claro al señalar que la obligación de los Estados de proteger el derecho al agua exige que impidan a terceros (particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre) que menoscaben este derecho; y que la obligación comprende que adopten medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas

para impedirlo (párrafo 23 de la OG 15) Asimismo, cuando los servicios de suministro de agua sean explotados o estén controlados por terceros, los Estados 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 normativo eficaz de conformidad con el PIDESC y la presente Observación general, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento (párrafo 24 de la OG 15); lo cual conlleva a asegurar la transparencia y la participación ciudadana durante la gestión del organismo privatizado.

La evidencia de que estos estándares, principios y factores del derecho al agua fueron pasados por alto, se recapitula en la tabla que aparece al final de este capítulo y también en las fichas de caso de violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en contextos de privatización documentadas y entregadas al Relator Especial durante su visita oficial a México en mayo de 2017, referidas en el capítulo XI de esta edición del Informe DHAyS.

4.2. Etapas de la participación privada en los Organismos Operadores de agua en México.⁶⁹

La participación del sector privado en los Organismos Operadores del agua en México se ha dado en tres etapas, que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- 1) La primera etapa referida a la Ley de Aguas Nacionales aprobada en diciembre de 1992, que permitió el acceso de empresas privadas a la gestión de los sistemas de agua; y a partir de la cual, en 1993, se otorgaron las primeras concesiones en la ciudad de Aguascalientes, estado de Aguascalientes, y en las ciudades de Cancún (Municipio de Benito Juárez) e Isla Mujeres, estado de Quintana Roo. En 1997, se otorgó la concesión en la ciudad de Navojoa, estado de Sonora.
- 2) La segunda etapa puede fijarse en 2001, después de la aprobación del Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA),⁷⁰ programa “privatizante” de CONAGUA, contexto en el que se formó la empresa mixta Aguas de Saltillo, en la ciudad de Saltillo, Coahuila.
- 3) La tercera etapa iría de 2013 a 2015, como antesala de la nueva Ley General de Aguas, cuando se otorgaron concesiones o se formaron empresas mixtas en varias ciudades del país: en Ramos Arizpe, estado de Coahuila; en la ciudad de Puebla y municipios vecinos del estado de

⁶⁹ Sección elaborada por Gloria Tobón (AUAS)

⁷⁰ El PROMAGUA fue creado en 2001 entre la CONAGUA y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) con el supuesto objeto de apoyar a los prestadores de servicios de agua potable, alcantarillado, y saneamiento que atienden a localidades mayores a los 50 mil en la mejora de eficiencias, e incremento de la cobertura y calidad de los servicios, con la participación del capital privado como complemento a los recursos no recuperables federales. Más información en www.conagua.gob.mx

Puebla; y en la ciudad portuaria de Veracruz y en Medellín, estado de Veracruz. Adicionalmente, en esta etapa se extendió la concesión de Cancún e Islas Mujeres al Municipio de Solidaridad en Quintana Roo.

Es importante señalar que las leyes estatales de agua de los estados a los que pertenecen estas ciudades fueron reformadas antes de la privatización justo para permitir los cortes (o desconexiones) del servicio de agua a las/los usuarios morosos. Además, en el caso de Veracruz, se agregó un párrafo tomado de la fallida iniciativa de 2015 o Ley Korenfeld, referida en el capítulo III, que establece: “Artículo 33. Los Organismos Operadores Municipales ... tendrán las atribuciones siguientes: ...XIV. Promover la participación de los sectores social y privado en la prestación de los servicios públicos...”

Por último, cabe mencionar que dos de los sistemas privatizados anteriormente mencionados ya se han remunicipalizado: el primero en hacerlo fue el de Navojoa, Sonora, después de ocho años de gestión privada; el segundo fue el de Ramos Arizpe, Coahuila, después de tan solo 15 meses de gestión, debido a una fuerte presión ciudadana.

4.3 Anomalías y violaciones a los DHAyS que se han dado en las ciudades donde los servicios se han privatizado.⁷¹

En la siguiente tabla se presenta un breve resumen de las principales anomalías y violaciones a los DHAyS que se han dado en las ciudades donde los servicios se han privatizado.⁷²

No.	Ciudad	Violaciones principales a los DHAyS
1	Aguascalientes, Ags. ⁷²	Mala calidad del agua (95% de consumo de agua embotellada) Aumentos excesivos de tarifas Cortes del servicio.
2	Cancún, Islas Mujeres y Solidaridad, Quintana Roo	Muchas quejas ante la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) y severas críticas por altos cobros, ineficiencia y mal servicio. Extensión del contrato por 30 años más en 2014 (9 años antes de terminar el primero): sin consulta ciudadana, negando la información incluso a los medios de comunicación. Autoridades recibieron más de mil millones de pesos, cuyo destino se desconoce.

⁷¹ Sección elaborada por Gloria Tobón (AUAS)

⁷² Información sobre el proceso privatizador en Aguascalientes puede consultarse en: Caldera Ortega, Alex Ricardo (2015), “Aguas con la Privatización del Agua”, publicado en la revista Nexos el 17 de marzo de 2015, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=24418>; también en: “Nuevo balance de la Participación Privada en el Sector de Agua Potable en Aguascalientes 2014”, disponible en <http://es.slideshare.net/alexcaldera1/nuevo-balance-de-la-participacin-privada-en-el-sector-de-agua-potabl-en-aguascalientes-2014>; así como en: Caldera Ortega, Alex Ricardo (2006), “Agua, participación privada y gobernabilidad en Aguascalientes (1989–2001)”, en “La gestión del agua urbana en México. Retos, debates y bienestar”, editado por D. Barkin, 197–216. México, Universidad de Guadalajara; y en: Torregrosa, María Luisa; Saavedra, Fernando; Kloster, Karina (2005), “Posibilidades y limitaciones de la participación privada en la prestación de servicios de agua y saneamiento: el caso de Aguascalientes, México”, Cuadernos del CENDES, vol. 22, núm. 59, pp. 89–109; disponible en <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/caso.pdf>

3	Navojoa, Sonora ⁷³	No ha sido posible conseguir información sobre la gestión de la empresa privatizada en esta ciudad durante los 8 años que duró su gestión.
4	Saltillo, Coahuila ⁷⁴	<p>Aumentos exagerados de tarifas por consumo y servicios diversos (contraviniendo el Contrato de Asociación que establecía que sólo se harían aumentos de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor)</p> <p>Nuevos elementos de cobro (p. ej. cambio de tomas domiciliarias, reposición de medidores y pago del riego de plazas y jardines públicos por parte de los usuarios)</p> <p>Gran número de cortes del servicio a los usuarios morosos. Se ha reducido el porcentaje de usuarios con acceso a los servicios de agua y alcantarillado, debido a que para muchos los adeudos con la empresa se han hecho impagables, después de firmar varios convenios de pago con intereses.</p> <p>Acceso limitado al agua en zonas urbanas desfavorecidas.</p> <p>Falta de transparencia.</p>
5	Ramos Arizpe, Coahuila ⁷⁵	Las mismas violaciones que en Saltillo, pero aplicadas en forma brusca, al empezar a operar la empresa en enero de 2013. El malestar de la población fue tan grande que, en las votaciones para alcalde que se realizaron a seis meses del inicio de la gestión privada, la ciudadanía exigió a todos los candidatos la remunicipalización del sistema de agua. El ganador lo cumplió.
6	Puebla y municipios vecinos, Puebla	<p>Reserva del contrato de concesión hasta siete años después de su firma.</p> <p>Represión mediática a opositores.</p> <p>Incremento de tarifas (hasta de 500% en algunas zonas)</p> <p>Nuevos conceptos de cobro (p. ej. instalación de medidores)</p> <p>Mala distribución del agua.</p> <p>Falta de claridad en el costo del servicio.</p> <p>Aumento del tandeo del agua.</p> <p>Falta de mejora y aun disminución de la calidad del agua de abasto.</p> <p>Aumento de los cortes del servicio de agua, incluyendo cortes de drenaje.</p>
7	Veracruz y Medellín, Veracruz	<p>Cobros de adeudos y/o firmas de convenios de pago para los que no pueden pagar en una exhibición.</p> <p>Falta de transparencia.</p> <p>Mala calidad del agua, fugas y hundimientos en la red de distribución.</p>

⁷³ Información financiera sobre el servicio en Navojoa se puede obtener en: Gossler (2009), "Dictamen de Estados Financieros por los ejercicios terminados el 31/12/2008 y 31/12/2007 del Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Navojoa, Sonora", disponible en http://www.oomapasn.gob.mx/InfoTransparencia/Carpetax/Resultados_Auditorias_al_Ejercicio2008.pdf.

⁷⁴ Para abundar en el caso de la privatización en Saltillo se puede consultar información en: Aguas de Saltillo (2015), Contrato de Asociación, Memorias, Cuentas Públicas y otros documentos relacionados con la gestión de la empresa, disponibles en la página web <http://www.aguasdesaltillo.com/index.php?id=transparencia>; también en: Castañeda, Norma -RMALC- y Lydia Van der Fleirt -CIFCA- (2007), "Estudio sobre el impacto social y medio ambiental de las inversiones europeas en México y Europa en el Sector Agua y Electricidad", Primera parte: Agua, Sección II. México, disponible en <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=1997&opcion=documento#s10>; así como en: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, IMTA (2015), Indicadores del organismo operador de Saltillo, en "Programa de Indicadores de Gestión de los Organismos Operadores de Agua" (PIGOO), disponible en <http://www.pigoo.gob.mx/Coahuila/Salttillo>; y en: Tribunal Permanente de los Pueblos (2010), "La Unión Europea y las Empresas Transnacionales en América Latina: Políticas, instrumentos y actores cómplices de las violaciones de los derechos de los pueblos", disponible en http://www.enlazandoalternativas.org/IMG/pdf/TPP-verdict_es.pdf (Todos consultados en julio de 2015)

⁷⁵ Mayor información sobre el proceso de privatización en Ramos Arizpe puede consultarse en: Aguas de Ramos Arizpe (2014), Memoria Anual 2013, disponible en http://www.aguasdesaltillo.com/data/uploads/documentos/memoria-anual/memoria_ramos.pdf; en:

Cabe anotar que, en todos los casos anteriores, el proceso de licitación se llevó a cabo sin participación de la ciudadanía y en forma opaca, con sospecha de corrupción en todos los casos. Además, durante la gestión de las empresas privatizadas, las autoridades municipales no se han preocupado por las violaciones a los DHAyS, y su respuesta a las quejas y demandas ciudadanas ha sido nula; en ningún caso se han aplicado sanciones a las empresas privadas.

Por otra parte, cabe mencionar que en los últimos meses de 2016 fue evidente la presión del Banco Mundial para la privatización del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX). A pesar de haber negado que estas negociaciones estuvieran sucediendo, el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, tuvo que admitir –en septiembre de 2016, en respuesta a varias solicitudes de acceso a información por parte del movimiento Agua para Todxs⁷⁶ que a través del proyecto llamado “Ciudades Resilientes” se negociaban con el Banco Mundial inversiones para “la gestión de 320 pozos, 16 manantiales, 16 entregas de agua en bloque, 17 presas, 26 plantas de bombeo, 26 tanques, 90 estaciones de transferencia, 52 estaciones de presión, 13 líneas de conducción y el equipamiento de 1174 sistemas de telemetría, así como la construcción y rehabilitación de plantas potabilizadoras”. Además, anunció un “Fondo del Agua” que tendría injerencia en los sistemas de abastecimiento y sería manejado por fundaciones formadas por empresas con fuertes intereses en el sector, como la Fundación FEMSA (ligada a la refresquera Coca Cola)⁷⁷ y la Fundación Kaluz (ligada a la compañía de construcción e infraestructura Mexichem)⁷⁸, pero sin contar con mecanismos de participación ciudadana.⁷⁹

Aunque el SACMEX rehusó proveer información al respecto, en febrero de 2017 las páginas en Internet de las empresas transnacionales Suez y Veolia anunciaban que habían firmado nuevas concesiones con el SACMEX para la gestión del manejo de la base de datos, la medición, facturación, cobro, potabilización, almacenaje, distribución, reemplazo y manejo de líneas primarias y secundarias, recolección y tratamiento de aguas residuales, con vigencia a cinco años. Tales acuerdos tuvieron lugar el 17 febrero de 2017, diez días después de la aprobación, y 19 meses antes de la entrada en vigor, de la primera Constitución de la Ciudad de México que prohíbe la privatización y el lucro en la gestión del agua.

Aunado a lo anterior, en cumplimiento con las necesidades de las empresas transnacionales mencionadas, el SACMEX buscó que se aprobara una nueva legislación de aguas local, la “Ley de Sustentabilidad Hídrica del Distrito Federal” que sustituiría a la Ley de Aguas del Distrito Federal, y con la cual

Compañía del Agua de Ramos Arizpe, COMPARA (2015), Información Pública de Oficio publicada en página web del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI) <http://www.icai.org.mx>, bajo el rubro Sujetos Obligados/Sistemas Municipales de Aguas y Saneamiento/Compañía de Aguas de Ramos Arizpe/Información Pública de Oficio; Congreso del Estado de Coahuila (2013); en: Proposición con Punto de Acuerdo presentada por los Diputados Fernando Simón Gutiérrez Pérez y Edmundo Gómez Garza el 16 de abril de 2013 sobre la gestión de AGRA. Información disponible en http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=10621, Documentos Registrados para la Sesión del día 16 de Abril de 2013; y en: Artículos publicados en La Jornada y los periódicos locales El Diario de Coahuila, Vanguardia, Zócalo, el Heraldo de Saltillo y el Pionero de Ramos Arizpe sobre los siguientes temas: a) privatización del organismo operador en el periodo julio a diciembre de 2012; b) gestión de AGRA: enero de 2013 a abril de 2014; y c) remunicipalización del sistema de agua, a partir de junio de 2013.

⁷⁶ Al respecto se puede consultar el Comunicado de Prensa Agua para todos, 19 de septiembre 2015, <http://aguaparatodos.org.mx/expertos-ciudadanos-y-organizaciones-internacionales-advierten-del-riesgo-y-costos-del-esquema-antidemocratico-y-privatizante-del-agua-previsto-por-la-constitucion-cdmx-y-revelado-por-miguel-angel-ma/>

⁷⁷ <http://www.femsa.com/es/fundacion-femsa/>

⁷⁸ <https://www.mexichem.com/about-us/>

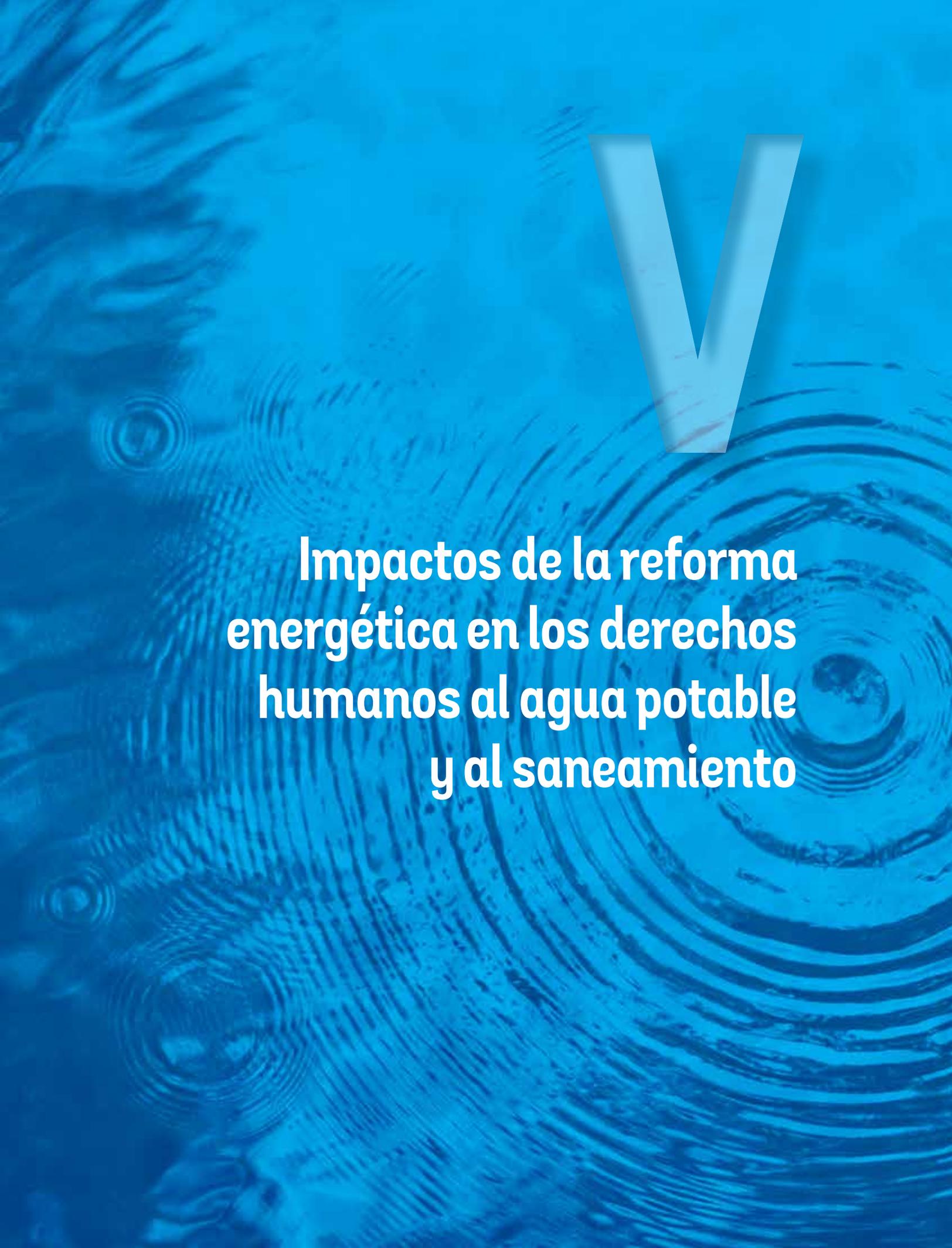
⁷⁹ Nathalie Seguin Tovar. Agua y desigualdad en México. OXFAM México. Op. Cit.

este Organismo Operador se descentralizaría y podría fijar las tarifas por el servicio de agua potable directamente, sin pasar por la revisión y aprobación legislativa, así como cortar completamente los servicios al acumular dos bimestres sin pago. Para estos casos, la iniciativa de ley que se promovió desde el gobierno de la Ciudad preveía que las familias tuvieran acceso a vales para garrafones (para 50 litros por persona/día) hasta la reconexión, pero solo podrían reconectarse al cubrir el costo de los vales, más el adeudo y la cuota de reconexión.

Además de la privatización de los Organismos Operadores, y con la supuesta pretensión de garantizar el acceso universal al agua, el BM también ha condicionado los préstamos que otorga a diferentes países como México, a cambios legislativos y políticos que faciliten la realización de megaproyectos y la privatización de la infraestructura hidráulica. Cabe destacar que dichos préstamos no aparecen en las cuentas públicas, lo que facilita a las autoridades municipales este tipo de endeudamiento.

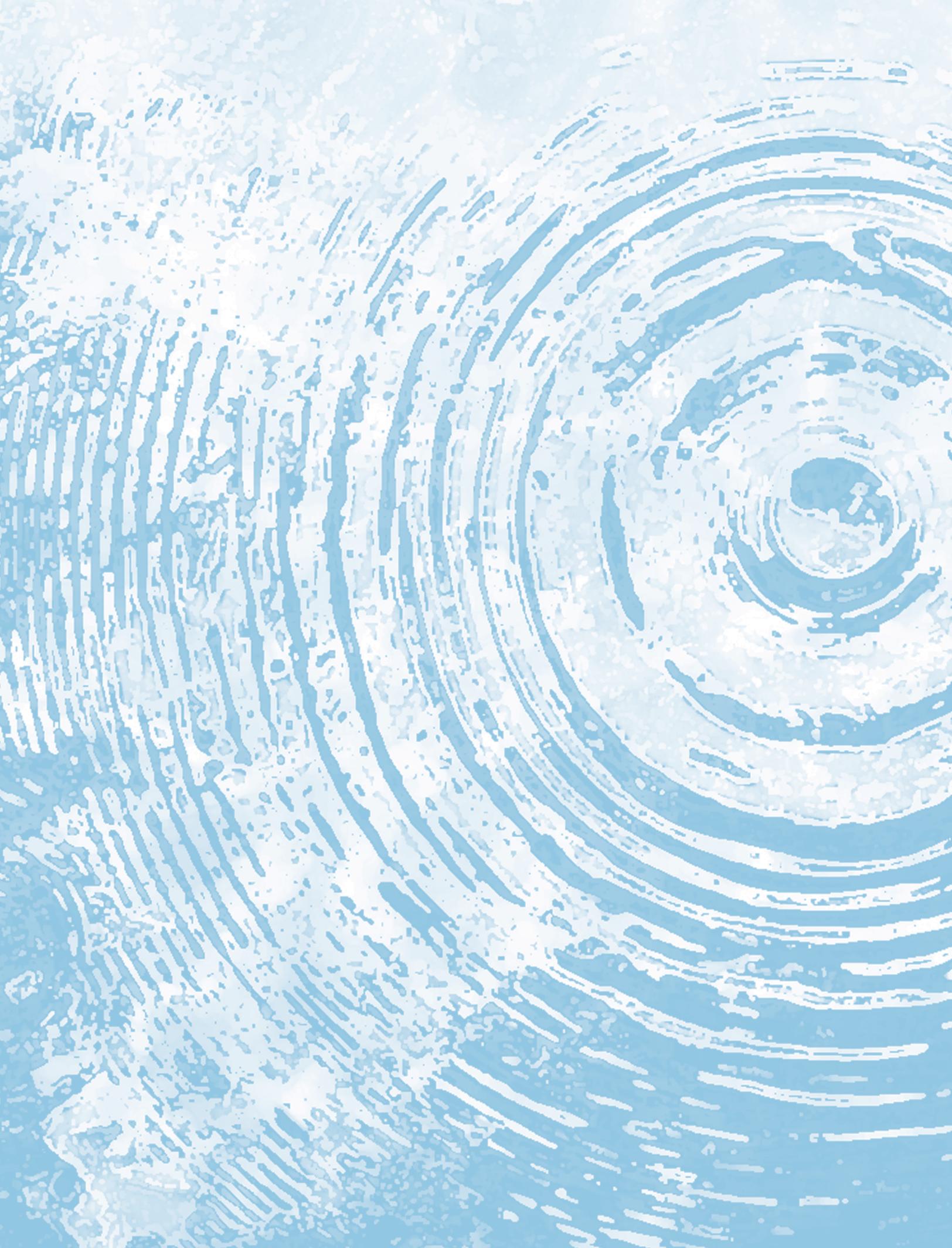
Finalmente, considerando que en las privatizaciones de servicios de agua potable y saneamiento que se han llevado a cabo en México se han detectado tanto elementos de corrupción, como que ninguna ha tenido en cuenta los elementos claves para asegurar que las licitaciones se realicen atendiendo los intereses y beneficio de las comunidades involucradas, desde la sociedad civil organizada proponemos que se lleven a cabo auditorías técnicas, administrativas y financieras independientes de cada proceso de privatización y de la gestión de los organismos privatizados y que, en caso de que se demuestren irregularidades graves, se sancionen a los responsables y además se remunicipalicen los organismos correspondientes para que retornen al servicio público.





V

**Impactos de la reforma
energética en los derechos
humanos al agua potable
y al saneamiento**



La realización efectiva del derecho humano al agua potable en México se encuentra seriamente en riesgo en el contexto de la reforma energética promovida por el gobierno de Enrique Peña Nieto (2013–2018), cuya apuesta al abrir a la inversión nacional y extranjera los sectores de hidrocarburos y electricidad fue meramente económica, alejada de la visión del desarrollo sustentable y lesiva en términos de derechos humanos. En este capítulo se analizan, entre otras cuestiones, las disposiciones más preocupantes tanto de la Ley de Hidrocarburos como de la Ley de la Industria Eléctrica, dos de las nuevas leyes expedidas en el marco del paquete de leyes secundarias de la reforma energética, que contienen disposiciones que afectan o ponen en riesgo el derecho humano al agua.

5.1. La reforma energética en materia de hidrocarburos⁸⁰

A partir de la reforma constitucional en materia energética que promovió el gobierno federal en diciembre de 2013, se fue conformando un paquete de leyes secundarias que incluye a la *Ley de Hidrocarburos*. El artículo 96 de esta Ley retoma el octavo transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia energética,⁸¹ estableciendo que las actividades de exploración y explotación del petróleo y demás hidrocarburos son consideradas de utilidad pública, interés social, orden público y tienen “preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.” En consecuencia, las actividades previas en los territorios, como las agrícolas, las ganaderas, las comunitarias o de cualquier otra índole, sin importar si son necesarias o vitales para la población rural y/o urbana de la zona, o si están vinculadas estrechamente a la realización de sus derechos humanos, pasarán a segundo plano si resulta que esos lugares se encuentran sobre yacimientos de hidrocarburos y son del interés de un Asignatario (Petróleos Mexicanos, PEMEX)⁸² o Contratista (empresa privada, nacional o transnacional) para actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

El Capítulo IV “Del Uso y Ocupación Superficial” de la misma Ley de Hidrocarburos legaliza el despojo territorial al privilegiar y facilitar la ejecución de proyectos energéticos mediante una serie de procedimientos que, siempre que no haya acuerdo entre Asignatario o Contratista y propietario o titular del terreno, bien o derecho de que se trate, invariablemente conducirán a la determinación (administrativa o judicial) de una *servidumbre legal de hidrocarburos* que comprende “el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un Contrato o Asignación, así como todos aquéllos que sean necesarios para tal fin.”⁸³

⁸⁰ Apartado elaborado por Areli Sandoval Terán de Espacio DESC integrante de la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA) y la Alianza mexicana contra el fracking (AMCF)

⁸¹ Art. 27 constitucional y octavo transitorio del Decreto de reforma en el Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2013: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013 Y Art. 96 de la Ley de Hidrocarburos en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto de 2014, Edición vespertina: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=08&day=11&edicion=VES>

⁸² Petróleos Mexicanos (Pemex) es una empresa estatal productora, transportista, refinadora y comercializadora de petróleo y gas natural de México.

⁸³ Artículo 109 de la Ley de Hidrocarburos.

Disposiciones como estas en la Ley de Hidrocarburos no resultan compatibles con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, por el contrario, generan condiciones propicias para su violación. En este marco desfavorable para los derechos humanos se inscribe la exploración y explotación de los hidrocarburos no convencionales que emplea la nociva técnica de fractura hidráulica o *fracking* que se explica en la siguiente sección. La argumentación principal del gobierno federal para promover la reforma energética fue precisamente la falta de capacidad de PEMEX para extraer los llamados hidrocarburos no convencionales como el gas y el aceite de lutitas (*shale gas, shale oil*) que se vienen explorando en el país desde 2010, aunque la reforma también promueve la intensificación de las actividades de extracción convencional con participación de empresas extranjeras. Cabe decir que la explotación de no convencionales es una estrategia que se señalaba desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013–2018⁸⁴ y que ha resultado de gran interés para las empresas extranjeras bajo el nuevo marco legal, puesto que promete la obtención de ganancias sin tener que padecer en sus países la devastación ambiental que genera el *fracking*.

5.1.1. El fracking y su impacto en el derecho humano al agua.⁸⁵

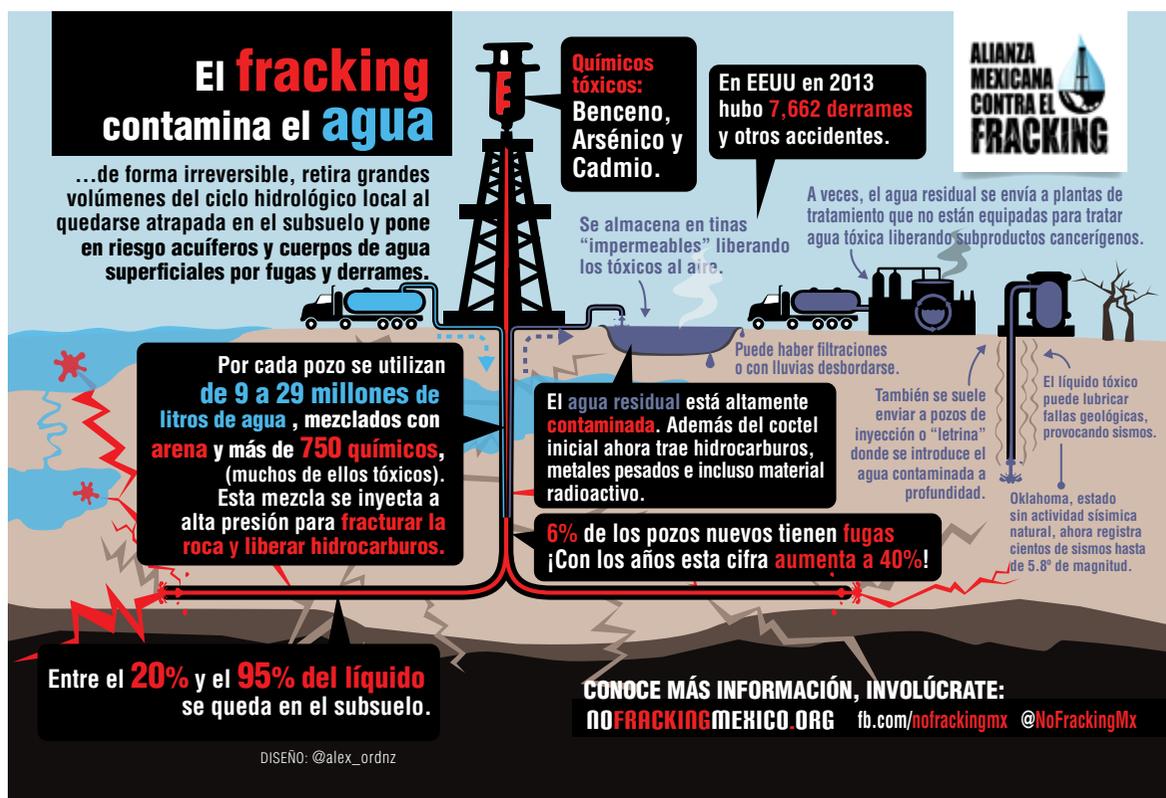
La fractura hidráulica o *fracking* es la técnica que se utiliza en yacimientos de hidrocarburos no convencionales por la casi nula permeabilidad de la roca madre en que se alojan, requerida para provocar un canal artificial de comunicación entre los poros de la misma, liberar así el hidrocarburo y poder extraerlo.

El procedimiento consiste primero en perforar verticalmente el pozo a uno o hasta cinco kilómetros de profundidad para alcanzar la formación rocosa de lutitas o *shale*, llegando a atravesar formaciones de agua dulce que, supuestamente, se aíslan mediante cañerías de acero y cementación. Una vez ahí, continua la perforación del pozo de manera horizontal y radial para atravesar la mayor extensión del yacimiento; luego se introduce cañería hasta el final del pozo y se inyecta cemento en el espacio anular para fijarla a las paredes del mismo. Tanto la cañería de entubación como la cementación deberán ser punzadas como en los pozos de hidrocarburos convencionales mediante cargas explosivas transportadas al fondo, generando comunicación con la formación rocosa. Sin embargo, por la baja permeabilidad de la roca se requerirá fracturarla en millones de partes para liberar el hidrocarburo. El *fracking* consiste entonces en inyectar a alta presión un líquido de fracturación compuesto en un 90% por agua, en un 8 a 9% por agentes apuntalantes, y en 1 a 2% por un coctel de más de 750 productos químicos, altamente tóxicos, que reaccionarán entre sí. Una vez disminuyendo la presión de los equipos de bombeo, el hidrocarburo se desplaza al interior del pozo y se extrae a la superficie, arrastrando gran parte del líquido de fracturación (*flowback*), cuyo manejo es sumamente delicado, ya sea que se acumule en piletas o tanques colectores⁸⁶ (almacenamiento peligroso, propenso a evaporación tóxica, derrames, y otros accidentes) o que, en su defecto, se reinyecte al subsuelo en pozos letrina que también pueden tener accidentes además de ocasionar temblores.

⁸⁴ En el Eje IV “México próspero” del PND y la estrategia 4.6.1 se establece la línea de acción de “promover la modificación del marco institucional para ampliar la capacidad del Estado Mexicano en la exploración y producción de hidrocarburos, incluidos los yacimientos no convencionales como los lutita”.

⁸⁵ Tomado del artículo de Areli Sandoval Terán para la Revista Dfensor Número 7, Año XIII, julio de 2015 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal dedicada al Derecho humano al agua, disponible en: http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/DFensor_07_2015b.pdf

⁸⁶ Más información puede consultarse en: Bertinat, Pablo, et al. 20 mitos y realidades del fracking. Editorial El Colectivo. Buenos Aires, 2014, pp. 19 a 21, en: <http://www.opsur.org.ar/blog/2015/06/11/20-mitos-y-realidades-del-fracking/> Y en: <http://nofrackingmexico.org/infografia/>



Fuente: Alianza Mexicana contra el Fracking. Disponible en: <http://nofrackingmexico.org/>

Desde la perspectiva ambiental y de derechos humanos, las principales críticas y preocupaciones con respecto al *fracking* son:

- 1) La utilización de grandes volúmenes de agua, que oscilan entre los 9 y 29 millones de litros de agua por pozo, que multiplicado por los cientos o miles de pozos que se construyen en un campo, genera un enorme impacto hídrico en la cuenca del lugar o en la cuenca desde la que el vital líquido se trasvasa, pues los yacimientos de hidrocarburos no convencionales pueden encontrarse en zonas áridas o semiáridas como las entidades del norte de nuestro país.
- 2) La mezcla química que se utiliza en el líquido de fracturación es altamente tóxica y una parte de sus componentes se mantiene bajo secreto industrial, aunado a que la normatividad ambiental en México está desactualizada y sus parámetros son insuficientes para medir los impactos y controlar los daños irreversibles que la fracturación hidráulica implica. Más aún, el líquido que se introduce para fracturar se mezcla con el contenido de las rocas: hidrocarburos, metales pesados e incluso, dependiendo de la formación rocosa, materiales radioactivos.
- 3) El tratamiento del líquido de retorno (*flowback*) es imposible, su almacenamiento a la intemperie para evaporación, o su reinyección al subsuelo, resultan igualmente un manejo inadecuado y peligroso.
- 4) La evidencia confirma que la perforación y el *fracking* son una amenaza inherente para las aguas subterráneas, pues ya han contaminado fuentes de agua potable debido a fallas en la ce-

mentación de los pozos y otras rutas de contaminación. Solamente en Pensilvania, Estados Unidos, más de 240 pozos privados de agua potable han sido contaminados o se han secado como resultado de las operaciones de perforación y *fracking* en un periodo de alrededor de siete años.⁸⁷

5) Aunque se llegara a encontrar una manera de no utilizar grandes volúmenes de agua en el *fracking*, de cualquier manera el riesgo para el derecho humano al agua potable persistiría, ya que la preparación, transportación, manejo e inyección del coctel químico y altamente tóxico que es necesario para fracturar la roca y extraer los hidrocarburos, conlleva grandes riesgos de accidentes que son imposibles de controlar, tales como derrames y filtraciones que pueden contaminar los cuerpos de agua, el suelo, el subsuelo, el aire y poner en peligro la salud y la vida de muchas personas.

El *fracking* conlleva no solo la contaminación tóxica e irreversible del agua, sino la fractura del ciclo mismo del agua por la contaminación de ecosistemas hídricos y el secuestro de grandes volúmenes de agua para su implementación. Así, el impacto del *fracking* sobre el derecho humano al agua potable se da en términos de la disponibilidad, la accesibilidad, la asequibilidad y la calidad del agua, factores indispensables para la realización de este derecho, el cual se encuentra indisolublemente asociado a otros derechos humanos como el derecho al más alto nivel posible de salud, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la vivienda y a la alimentación adecuadas, el derecho a la vida y a la dignidad humanas, entre otros.

Es importante subrayar que el Comité DESC de la ONU ha advertido que la contaminación incesante, el continuo deterioro de los recursos hídricos, y su distribución desigual, agravan la pobreza ya existente, y que los Estados Partes del PIDESC deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua sin discriminación alguna, cumpliendo con sus obligaciones de respetarlo, protegerlo, promoverlo y realizarlo, por ejemplo a través de: impedir que terceros actores (grupos, empresas y otras entidades no estatales) menoscaben el disfrute del derecho al agua; adoptar medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir que terceros contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución.⁸⁸

El Comité DESC también ha indicado que las violaciones al derecho al agua pueden producirse mediante la acción directa de los Estados o de otras entidades que no estén suficientemente reglamentadas por éstos (como son las empresas privadas, nacionales y transnacionales), y que estas violaciones pueden consistir en la adopción de medidas regresivas que sean incompatibles con las obligaciones básicas en virtud del PIDESC, 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.⁸⁹ Y es necesario señalar que el Estado mexicano tiene obligaciones preexistentes a la reforma energética derivadas precisamente de la ratificación del PIDESC desde 1981, así como de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, y de la incorporación del derecho humano al agua en el párrafo sexto del artículo 4º constitucional en febrero de 2012.

⁸⁷ Compendio de hallazgos científicos, médicos y de medios de comunicación que demuestran los riesgos y daños del *fracking*, disponible en: https://mx.boell.org/sites/default/files/compendium_final_25_de_mayo.pdf

⁸⁸ Observación General N° 15 del Comité de DESC, párrafo 23.

⁸⁹ *Ibid.*, párrafo 42.

No obstante estas obligaciones jurídicamente vinculantes, el gobierno federal y legisladores/as afines lograron la aprobación de la reforma energética y comenzaron su implementación sin que las autoridades correspondientes hayan adoptado ninguna medida efectiva para prevenir y evitar los impactos de la fracturación hidráulica en el derecho al agua y otros derechos humanos. Solamente han formulado instrumentos no vinculantes que resultan insuficientes e irresponsables frente una técnica altamente nociva para el agua, el medio ambiente, la salud y la vida de las personas, pues ni la primera *Guía de criterios ambientales para la exploración y extracción de hidrocarburos contenidos en lutitas* –que no era obligatoria– publicada en marzo de 2015 por la Dirección General de Energía y Actividades Extractivas de la SEMARNAT, ni las *Disposiciones Administrativas de carácter general que establecen los Lineamientos en materia de seguridad industrial, seguridad operativa y protección al medio ambiente para realizar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales en tierra*, expedidas el 16 de marzo de 2017 por la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), ni tampoco los *Lineamientos para la protección y conservación de las aguas nacionales en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en yacimientos no convencionales*, emitidos por la CONAGUA y publicados el 30 de agosto de 2017, garantizan la protección efectiva del derecho humano al agua potable, ni de otros derechos humanos y el ambiente.

La única manera de conseguir esta protección es prohibiendo la fracturación hidráulica en México, como ha sido prohibida ya o sujeta a moratorias en otros países, precisamente por llevar aparejados graves impactos ambientales y sociales que inciden en violaciones a derechos humanos; por ejemplo, la Asamblea Nacional Francesa prohibió el *fracking* desde 2011 y mantiene la medida hasta que existan pruebas definitivas de que dicha explotación no daña al medio ambiente. En Bulgaria se rescindió un contrato con la empresa norteamericana Chevron y la Asamblea Nacional prohibió inclusive actividades de prueba y exploración en 2012, mismo año en que el gobierno de Alemania decidió detener todos los proyectos que utilizaban *fracking* hasta que pudiera constatarse, sin lugar a duda, que el citado método no comprometía la seguridad de las poblaciones y del medio ambiente. Asimismo, en Estados Unidos de América (EUA) sigue creciendo el número de estados, ciudades, pueblos y condados que adoptan medidas para prohibir localmente esta peligrosa práctica.

Desde 2013, la *Alianza mexicana contra el fracking*,⁹⁰ sumando esfuerzos de diversas organizaciones de la sociedad civil, ha venido alertando sobre los peligros del *fracking* y ha promovido su prohibición, por ejemplo: impulsando desde 2014, conjuntamente con legisladores y legisladoras sensibles al tema, la *Ley General para la Prohibición de la Fractura Hidráulica* a través de dos iniciativas que fueron turnadas en su momento a las Comisiones Unidas de Energía, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, así como a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Estudios Legislativos del Senado de la República.⁹¹

Sin embargo, tanto el gobierno federal de Peña Nieto como algunos gobiernos estatales han promovido la explotación de hidrocarburos no convencionales como fuente de riqueza y supuesto desarro-

⁹⁰ Contacto: www.nofrackingmexico.org; nofrackingmx@gmail.com; <https://twitter.com/NoFrackingMx>; <https://www.facebook.com/nofrackingmx>

⁹¹ Las iniciativas para prohibir la fractura hidráulica en México promovidas en 2014 pueden consultarse en ligas a las Cámaras de Diputados y Senadores: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/abr/20140403-V.html#Iniciativa15> y http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-04-29-1/assets/documentos/Ini_Ley_Gral_Fractura_Hidraulica.pdf

llo en las regiones del país donde se ubican yacimientos, principalmente en: Veracruz, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, San Luis Potosí, Puebla e Hidalgo, desestimando los riesgos inherentes al *fracking*, lo que sin duda dejará en las comunidades de estas y otras regiones del país una serie de problemas que incluirán: fuentes de agua sobreexplotadas, deterioro ambiental irreversible por grave contaminación y deterioro del suelo, el subsuelo, el aire, el agua, la flora, la fauna, afectación de cultivos y ganado, daños a la salud, a las viviendas y a los servicios básicos como el agua potable, profundización de la pobreza, disputas por el territorio, afectación del tejido social, desplazamientos forzados, entre otras serias afectaciones que constituyen violaciones a los derechos humanos.

Por último, cabe destacar que los impactos del *fracking* sobre el derecho al agua ya se han hecho del conocimiento de los Procedimientos Especiales de Naciones Unidas, incluyendo a la *Relatoría Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento*. En 2011, durante la visita oficial a EUA de la Sra. Catarina de Albuquerque, entonces titular de dicha Relatoría Especial, se le informó acerca del *fracking* y su impacto en el agua, como consta en su Informe de Misión;⁹² en él menciona preocupantes reportes sobre contaminación del agua potable de residentes en regiones donde ocurren fracturas hidráulicas, refiriendo que en algunos casos se recibieron reportes de agua del grifo inflamable, y un incidente severo que causó la explosión de un hogar.⁹³ Asimismo, el Informe de la Relatora señala que Agencias federales y estatales han determinado el agua como “no potable” en varias ciudades rurales, como Dimock, Pensilvania, y Pavilion, Wyoming, debido a los contaminantes químicos utilizados en las operaciones cercanas de fracturación hidráulica.⁹⁴

Si bien en México las autoridades sanitarias no han determinado aún la no potabilidad del agua a causa de fractura hidráulica como sucedió en esas ciudades de Estados Unidos, por principio precautorio debería prohibirse esta práctica en nuestro país. Como es sabido, la Declaración de Río de 1992, en su Principio 15, establece que: “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.”

En su Informe de Misión a EUA, la Relatora Especial también alerta sobre la probabilidad de que la contaminación del agua pase desapercibida cuando la extracción de gas natural tiene lugar en las zonas rurales, ya que es difícil monitorear el abastecimiento de agua en dichas zonas, incluyendo la falta de autoridad de la Agencia de Protección al Ambiente (EPA) para regular pozos privados que son la fuente primaria de agua potable en muchas áreas rurales.⁹⁵ Reconoce que las grandes ciudades están mejor equipadas para soportar la presión de la industria del gas natural, dando el ejemplo del *Marcellus Shale*, yacimiento que atraviesa Nueva York y Pensilvania y que se considera valioso en recursos de gas natural; no obstante, el Departamento de Protección Ambiental de la Ciudad de

⁹² Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque. Adición. Misión a los Estados Unidos de América (22 de febrero–4 de marzo 2011), párrafo 41. Documento A/HRC/18/33/Add.4, publicado el 2 de agosto de 2011, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/153/82/PDF/G1115382.pdf?OpenElement>

⁹³ Traducción propia del Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque. Adición. Misión a los Estados Unidos de América (22 de febrero–4 de marzo 2011), párrafo 43.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Traducción propia del Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. Op. Cit., párrafo 44.

Nueva York ha afirmado que la fracturación hidráulica representa una amenaza inaceptable para el suministro de agua no filtrada de nueve millones de neoyorquinos y no puede ser permitido dentro de la cuenca de la ciudad de Nueva York.⁹⁶

La Relatora Especial llegó a la conclusión de que parece existir una desconexión de políticas entre las actividades contaminantes y su impacto final en la seguridad de las fuentes de agua potable, y que la ausencia de un pensamiento integrado ha generado enormes cargas, incluyendo el aumento de los costos de los sistemas públicos de agua para monitorear y tratar el agua para eliminar contaminantes, así como resultados perjudiciales para la salud de individuos y comunidades. Por lo tanto, recomienda la consideración holística del derecho al agua, incorporándola a las políticas que tengan un impacto en la calidad del agua, que van desde la agricultura hasta el uso de químicos en productos y actividades de producción de energía.⁹⁷ Más específicamente, en la sección de Recomendaciones de su Informe de Misión, la Relatora Especial estableció que se requiere un enfoque integral y sistémico, donde el sector del agua no se vea de manera aislada de los sectores agrícola, químico, industrial y energético. También advirtió que la ausencia de voluntad política con relación a la contaminación agrícola, a los desechos industriales y a la contaminación derivada de las descargas urbanas, implica inevitablemente una mala planificación y escasez de financiamiento, lo que en última instancia conduce a la contaminación que pone en peligro la calidad del agua e incrementa los costos. Por consiguiente, señaló, debería establecerse un sistema de reglamentación más estricto para prevenir la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas y garantizar la asequibilidad.⁹⁸

En vista de lo anterior, en un país como México, donde la sobreexplotación y la contaminación de las fuentes de agua y la inequidad en la distribución y el acceso al vital líquido son ya problemas demasiado serios, resulta irresponsable e inaceptable apostar a proyectos energéticos que afecten y comprometan aún más el disfrute del derecho humano al agua de las generaciones presentes y futuras.

5.2. La reforma energética en materia de industria eléctrica.⁹⁹

Como ya se mencionó, la reforma constitucional en materia energética de 2013 abarcó también al sector de la industria eléctrica. El gobierno federal justificó la reforma en materia de electricidad argumentando que México alcanzaría una demanda energética adicional de 60 millones de vatios (MW) para los próximos 15 años, es decir, más o menos el doble de la electricidad que actualmente se genera en el país. Esta reforma tan controvertida y cuestionada ocasionó que los pueblos y

⁹⁶ Press Release, New York City Department of Environmental Protection, "Department of Environmental Protection Calls for Prohibition on Drilling in the New York City Watershed," 23 December 2009; cita tomada de la traducción propia de la nota al pie 28 del Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. Op. Cit., derivada del párrafo 45.

⁹⁷ Traducción propia del Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. Op. Cit., párrafo 46.

⁹⁸ Ibid., párrafo 90.

⁹⁹ Los contenidos de este apartado se basan en el Manual "Impactos y Consecuencias de la Reforma Energética y su Ley de Industria Eléctrica" (Versión Popular), elaborado por el Instituto Mexicano Para el Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC). Abril 2016.

comunidades que defienden el agua y su territorio se preguntaran si existía una demanda real de tal magnitud o solamente se trataba de ampliar el negocio para unos pocos; es decir, se preguntaron: ¿energía para quién, para qué y para dónde? Pues en realidad, mediante la autorización e imposición de megaproyectos o de contratos aparentemente pequeños de uso o renta de tierras, lo que se ocasiona es la explotación y contaminación del suelo y el agua, y en el fondo, se continúa privatizando la tierra y el agua.

Lo cierto es que la reforma energética constituye un verdadero peligro para el régimen de propiedad social de la tierra en México, pues pone en riesgo a los ejidos y comunidades agrarias desde el momento en que determina, a través de la *Ley de la Industria Eléctrica (LIE)*, que: “El Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica se considera de interés social y orden público, por lo que tiene preferencia sobre cualquier otra actividad que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas. Para todos los efectos legales, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica es de utilidad pública. Están sujetos a servidumbre legal los predios necesarios para la instalación de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución.”¹⁰⁰

Así, la reforma energética en materia de la industria eléctrica legaliza la ocupación de tierras con la proliferación e imposición de megaproyectos, tales como centrales geotérmicas, construcción de presas hidroeléctricas y parques eólicos, los cuales invadirán territorios y continuarán privatizando el agua, la tierra, el suelo y el subsuelo en beneficio de las empresas y sus capitales. Algunos de estos megaproyectos usan grandes cantidades de agua para poder operar e incluyen procesos altamente contaminantes que afectan la calidad, la disponibilidad y el acceso al agua potable de las comunidades en donde desarrollan estos proyectos.

Lo más injusto es que con leyes como la *Ley de la Industria Eléctrica* no se contempla la posibilidad de que los pueblos puedan negarse a otorgar permisos para la ejecución de los proyectos energéticos en sus territorios. Además, la LIE establece que: “La Federación, los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, de los municipios y de las delegaciones, contribuirán al desarrollo de proyectos de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, mediante procedimientos y bases de coordinación que agilicen y garanticen el otorgamiento de los permisos y autorizaciones en el ámbito de su competencia.”¹⁰¹ También garantiza que las empresas privadas siempre puedan ganar al poder usar las figuras legales de “arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta y cualquier otra que no contravenga la ley”,¹⁰² a efecto de pactar la forma o modalidad que se considere idónea para el desarrollo del proyecto eléctrico.

Esto representa un ataque a la autodeterminación de los pueblos y es también una imposición violatoria de la soberanía de la Asamblea, órgano supremo de toma de decisiones y forma de organización social y política de los ejidos y comunidades en México. Cabe mencionar que más de la mitad del territorio nacional pertenece actualmente a estos regímenes de propiedad social de la tierra.

¹⁰⁰ Ley de la Industria Eléctrica, artículo 42.

¹⁰¹ Ibid., artículo 71.

¹⁰² Ibid., artículo 74.



Por otra parte, la reforma no contempla figuras u opciones para que los propios ejidatarios o comuneros/as puedan producir energía eléctrica, ya que no cumplen con los requisitos que les imponen y que solamente dan espacio a los grandes empresarios y capitales.

Antes de la reforma energética, todos los elementos de la cadena de producción de electricidad eran prioritarios para la nación y estaban bajo el control y manejo del Estado, puesto que los bienes para generar energía eléctrica son bienes naturales, necesarios para garantizar la subsistencia de nuestros pueblos. Pero ahora, las empresas privadas pueden generar y vender energía eléctrica a terceros, invadiendo y privatizando tierras, contaminando el suelo, el aire y el agua para después enriquecerse con la venta de electricidad. Si bien el Estado mantiene la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) y el servicio público de transmisión y distribución, las demás actividades de la industria podrán ser llevadas a cabo por la iniciativa privada.

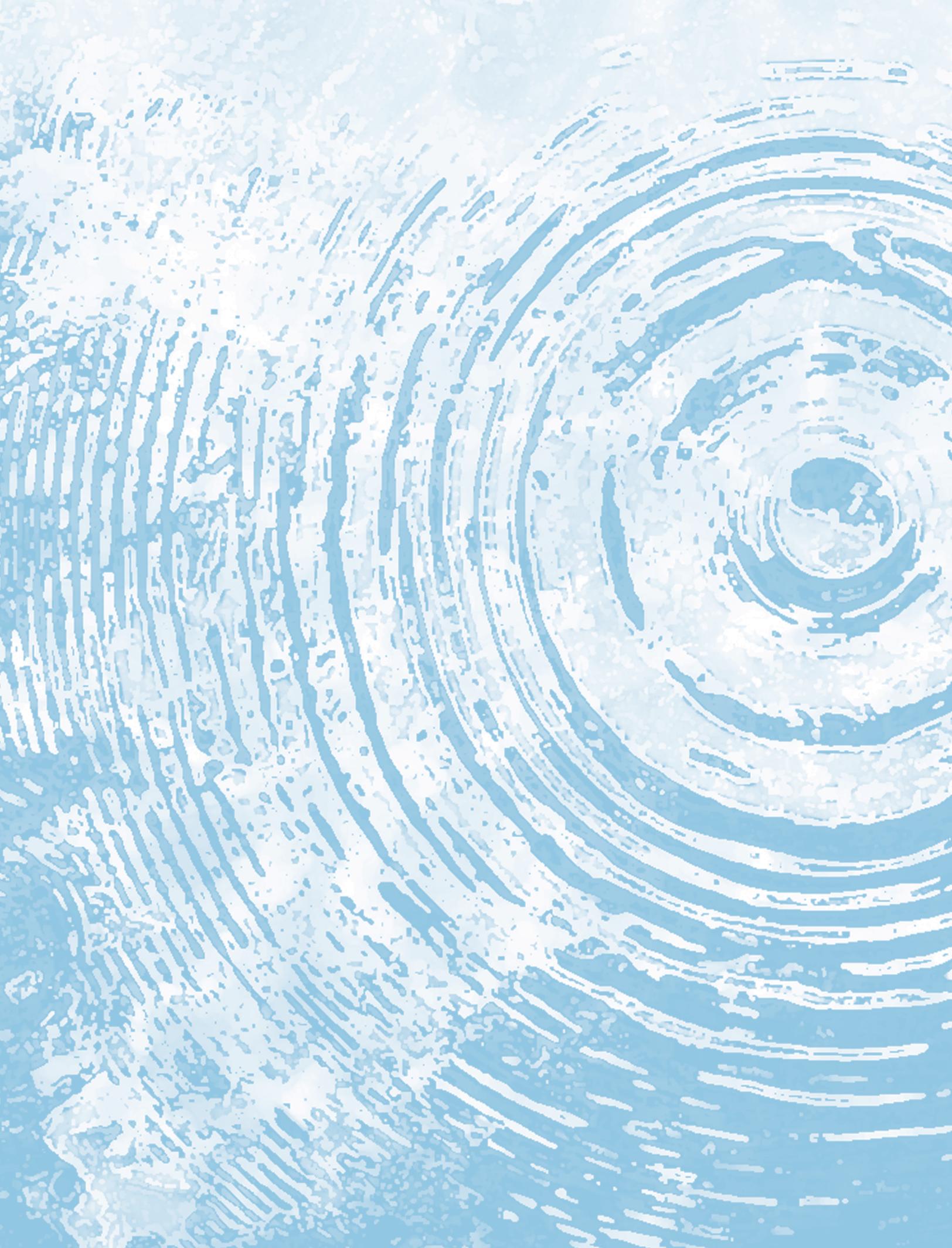
Para facilitar (y simular) la negociación de las tierras y territorios, se introdujeron tres figuras en la LIE (al igual que en la Ley de Hidrocarburos) cuya finalidad, según el gobierno y las empresas, es tratar de “evitar conflictos” con las comunidades locales: 1) el requisito de consultar los proyectos con las comunidades y pueblos indígenas; 2) la obligatoriedad de realizar evaluaciones de impacto social (EIS) para proyectos de infraestructura relacionados con la industria eléctrica previo a su autorización; y 3) la posibilidad de que participen testigos sociales en el proceso de la negociación.

No obstante, a muy poco tiempo de aprobada la reforma energética, encontramos ya casos como el de la Sierra Norte de Puebla con megaproyectos hidroeléctricos, y el de Juchitán, Oaxaca, con campos eólicos, en los que el gobierno y las empresas han comenzado a violar los derechos de los pueblos, ya que en estas comunidades supuestamente se realizaron “consultas” pero después de que se dieron los permisos, sin cumplir con los estándares del derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada; por el contrario, se trató de procesos amañados y de simulación, con los cuales tampoco se respetó el derecho a la autodeterminación de los pueblos.



VII

**Extractivismo y violaciones
a los derechos humanos al agua
potable y al saneamiento**



6.1. Modelo de desarrollo y legislación en favor de las industrias extractivas.¹⁰³

En 1992, año en que se expidió la Ley de Aguas Nacionales –ya abordada en los capítulos II y III–, se expidieron también otras leyes y se hicieron reformas constitucionales que igualmente seguían la lógica de los procesos de liberalización comercial y de inversiones característicos del modelo de desarrollo neoliberal impulsado por el entonces gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Ese año, por ejemplo, se modificó el artículo 27 constitucional “para convertir al ejido en propiedad privada, en lugar de la tradicional propiedad comunal. Así, el ejido, que constituía la mayor extensión de propiedad de la tierra, al sumar 106 millones de hectáreas, de los 200 millones que tiene el territorio nacional, dejó de ser imprescriptible, inembargable e inalienable”;¹⁰⁴ y se posibilitó la enajenación de tierras de propiedad colectiva (ejidal y comunal) a particulares.

En ese año también se expidió una nueva *Ley Minera* que declaró a la minería como actividad de utilidad pública y prioritaria sobre cualquier otro uso u aprovechamiento del terreno. A través de su artículo 6, dicha ley otorga carácter preferente a la exploración, explotación y beneficio de minerales sobre cualquier otro uso o aprovechamiento de la tierra. Al poseer un carácter preferente, todas las actividades productivas quedan subordinadas a la minería, tales como la agricultura, el turismo, cualquier otra actividad industrial e incluso los usos que del territorio realicen las comunidades indígenas de acuerdo con sus costumbres y cultura. Esta disposición violenta el derecho que tienen los habitantes de comunidades a un medio ambiente sano, a la alimentación y al agua, contenidos en el artículo 4o constitucional.¹⁰⁵

No obstante lo anterior, hay que mencionar que el carácter preferente de la minería quedó subordinado a raíz de la reforma energética, pues el paquete de leyes secundarias aprobado en agosto de 2014 incluyó la adición de un párrafo al referido artículo 6 de la Ley Minera, estableciendo que el carácter preferente de las actividades a las que se refiere esta ley no tendrá efectos frente a las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como frente al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Para dimensionar la problemática, es necesario señalar que las empresas mineras gozan de privilegios fiscales incomparables, los cuales han permitido que los recursos naturales de la nación beneficien solo a unos cuantos. Mientras tanto, las actividades de exploración, extracción y beneficio de minerales conllevan profundas afectaciones negativas sobre la orografía, el clima, los ecosistemas, las cuencas hídricas, las economías locales, la salud, el derecho al acceso al agua y a la alimentación, los mecanismos de reproducción cultural y –en un número creciente de casos observados en México– también afectaciones sobre la seguridad y el sostenimiento del mismo Estado de Derecho.

Preocupa que particulares y personas morales gocen de la facultad de solicitar una concesión minera sobre prácticamente la totalidad del territorio nacional. Asimismo, preocupa que el Estado mexicano

¹⁰³ Esta sección contó con aportes de Claudia Campero, punto focal de Food & Water Watch (FWW) en México, integrante de la COMDA y de la Alianza mexicana contra el fracking, así como aportes de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

¹⁰⁴ Tomado de: <http://www.miambiente.com.mx/opinion/el-final-de-la-reforma-agraria/>

¹⁰⁵ FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

haya entregado concesiones mineras con una vigencia de 50 años, además de una posible prórroga incondicional de 50 años adicionales, en más del 11.5% del territorio nacional,¹⁰⁶ estableciendo, de facto, que esta actividad prevalece por encima de los derechos de las poblaciones que habitan en esas regiones.

La legislación vigente en materia minera confronta directamente los derechos e intereses de las poblaciones donde se realiza o se pretende realizar esta actividad. Por tanto, no debe sorprendernos que existan, por lo menos, 103 conflictos entre poblaciones y empresas mineras distribuidos en 24 de los 31 estados que conforman la Federación.¹⁰⁷

Por si fuera poco, emulando la legislación que regula al sector minero, en 2013 el Congreso de la Unión aprobó cambios constitucionales a los artículos 25, 27 y 28 en el marco de la reforma energética ya referida, con lo que puso fin al monopolio del Estado mexicano sobre todas las actividades vinculadas con las industrias de hidrocarburos y eléctrica, y abrió paso a empresas privadas, nacionales y extranjeras para participar en este lucrativo mercado. Sin que medie siquiera la entrega de información a la población, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Secretaría de Energía han abierto licitaciones para la exploración y explotación de hidrocarburos en diversas regiones del país sin importar el alto impacto que conllevan sobre múltiples territorios de la geografía nacional. Así, en amplias franjas territoriales de los estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, San Luis Potosí, Hidalgo, Puebla, Tabasco, Chiapas y Campeche, la población enfrenta ahora la continuidad y/o expansión de esta industria. Por si fuera poco, una nueva (y ambigua) *Ley para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos* fue aprobada en 2016, vulnerando el derecho de las comunidades y personas defensoras a oponerse a proyectos energéticos cuya imposición les preocupe, completando así el marco de indefensión de la población frente a las industrias extractivas.

6.2. Impactos del extractivismo minero en los derechos humanos al agua potable y al saneamiento.¹⁰⁸

Los proyectos de exploración, extracción y beneficio, refinamiento o procesamiento de minerales del subsuelo hacen un uso intensivo del agua. El extractivismo minero impacta en el uso y la calidad de las aguas superficiales y subterráneas sobre las que el artículo 19 de la *Ley Minera* otorga al concesionario el derecho de:

(...)

V. *Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;*

VI.- *Obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en la fracción anterior, en los términos de la ley de la materia;*

¹⁰⁶ Cálculo propio con base en: Secretaría de Economía, Cuarto informe de Labores, 2015–2016.

¹⁰⁷ Pérez J., Sol, Impacto de la Minería Metálica en el Recurso Hídrico, UNAM, 2015.

¹⁰⁸ Esta sección contó con los aportes de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C.; Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER); Carto Crítica – Investigación, mapas y datos para la sociedad civil; y de Nathalie Seguin Tovar. Agua y desigualdad en México. OXFAM México. Op. Cit.

No obstante, los volúmenes de agua que utiliza la actividad minera en México son inciertos. Como señala Carto Crítica:¹⁰⁹ un panorama de opacidad rige al sector minero, y es muy difícil conocer y cuantificar el impacto socioambiental de cada proyecto frente a la supuesta derrama económica y laboral que genera. La información detallada sobre la cantidad de agua concesionada para cada empresa minera no se encuentra disponible de manera oficial. La Secretaría de Economía no informa públicamente sobre los recursos minerales propiedad de la nación que extraen las empresas mediante concesiones mineras otorgadas bajo su mandato; mucho menos informa sobre los recursos hídricos consumidos en los procesos de exploración, extracción y beneficio de minerales. Así, la cuantificación del consumo de agua de la industria minera en México (y en casi todo el mundo) es un reto. Al no saber cuánta agua tiene concesionada la industria minera, no podemos saber cuánta contamina en cada proceso.

No obstante, lo cierto es que son varias las formas en que la minería modifica el sistema hidrológico local y cambia drásticamente la disponibilidad de agua. En un análisis realizado en 2016 por Carto Crítica y la Fundación Heinrich Böll acerca del consumo de agua por la minería,¹¹⁰ a partir de datos proporcionados por CONAGUA en el Registro Público de Derechos de Agua (REPGA)¹¹¹ se identificaron 417 empresas mineras que formaron 230 grupos empresariales mineros. Asimismo, ubicaron que la actividad minera tiene un total de 1,036 títulos de aprovechamiento de agua, que amparan un volumen de 436 millones 643 mil 287.92 metros cúbicos anuales, lo que equivale al volumen de agua necesario para satisfacer el derecho humano al agua por un año de 11 millones 962 mil 830 personas, cantidad que está cercana a los 13.8 millones de personas que no tienen acceso al agua en la vivienda en nuestro país.¹¹²

También hay que señalar que el uso del agua para la minería no es igual en todo el país y que sin duda el norte es la región con mayor actividad minera y la que más agua ocupa para esta industria. La mitad del agua destinada a la minería en el país se extrae en tan solo tres estados: Sonora (107.9 millones de m³/año), Zacatecas (55.8 millones de m³/año) y Michoacán (44.4 millones de m³/año). Sin embargo, los datos del REPGA no reflejan el uso total del agua por parte de la minería, ya que no está obligada a reportar los volúmenes que extrae de agua de laboreo.¹¹³

¹⁰⁹ Carto Crítica - Investigación, mapas y datos para la sociedad civil, en: <http://www.cartocritica.org.mx/>

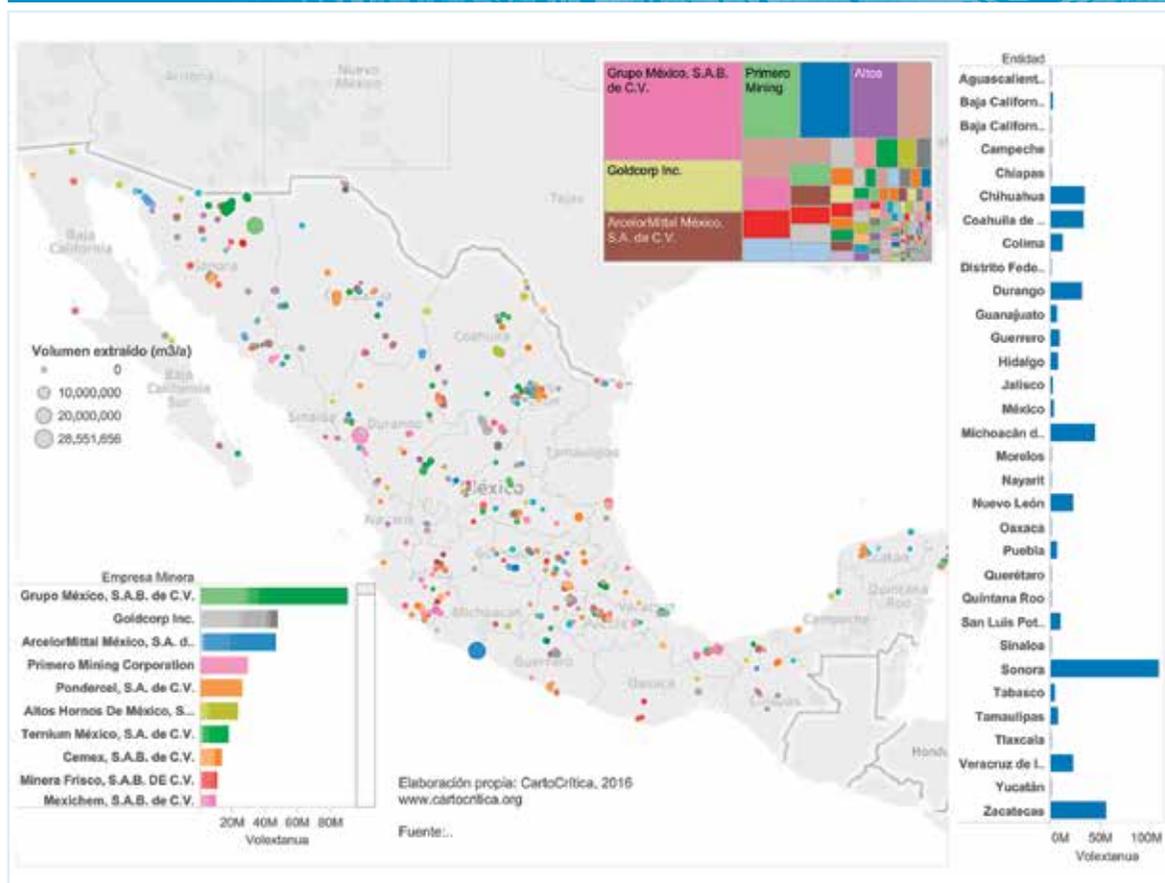
¹¹⁰ "Concesiones de agua para las mineras (2016)", disponible en: <http://www.cartocritica.org.mx/2016/concesiones-de-agua-para-las-mineras/>

¹¹¹ En el REPGA se inscriben los volúmenes de aguas nacionales concesionados o asignados a los usuarios, agrupándose para fines prácticos en usos consuntivos (agrícola, abastecimiento público, industria autoabastecida y termoeléctricas) y no consuntivos (hidroeléctricas) Más en: <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/usos-del-agua>

¹¹² "Concesiones de agua para las mineras (2016)", disponible en: <http://www.cartocritica.org.mx/2016/concesiones-de-agua-para-las-mineras/>

¹¹³ Ídem.

CONCESIONES DE AGUA PARA LAS EMPRESAS MINERAS



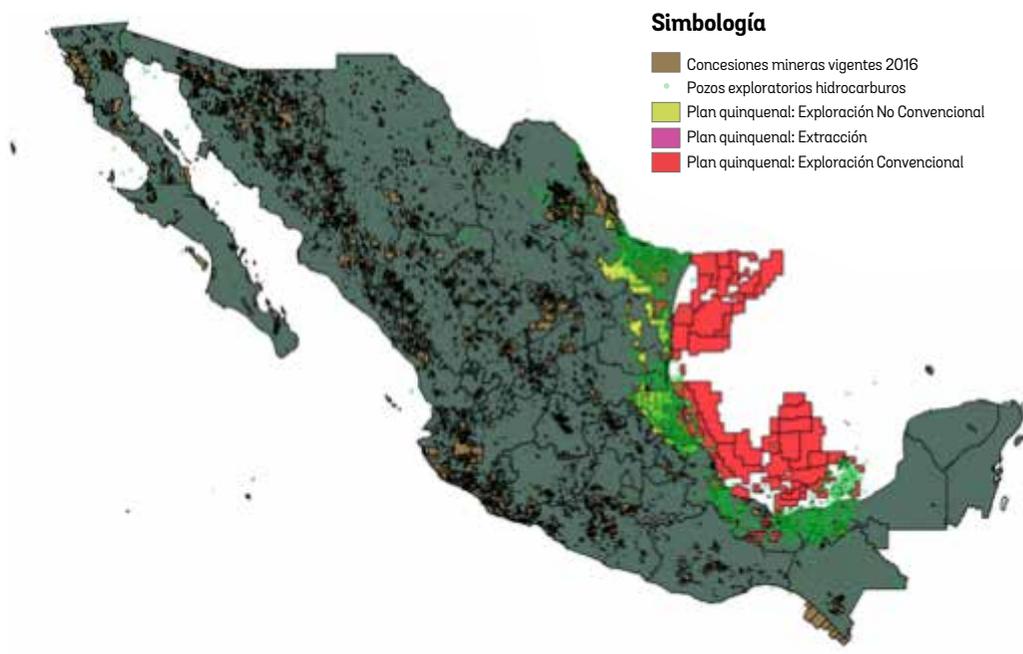
Fuente: Carto Crítica, 2016. Disponible en:

<http://www.cartocritica.org.mx/2016/concesiones-de-agua-para-las-mineras/>

Cabe mencionar que los proyectos mineros no pueden considerarse aislados de otros megaproyectos. En la práctica, observamos una amplia red de proyectos, muchos de ellos interconectados, que buscan desarrollar, por ejemplo, infraestructura de comunicación (carreteras, ductos, puertos, ferrocarriles), abasto de energía (plantas de generación a partir de múltiples técnicas y red de tendido eléctrico), abasto de agua (presas, acueductos, trasvases de cuenca). Incluso encontramos proyectos para la reubicación forzada de poblaciones (en Chiapas y Puebla se promovió la construcción de “ciudades rurales”) Más allá de esta interconexión, preocupa la superposición de proyectos extractivos sobre los territorios de diversos pueblos y comunidades en nuestro país. Por ejemplo, si se analizan de manera conjunta las concesiones mineras y los campos de exploración y explotación de hidrocarburos considerados en el Plan Quinquenal de la Secretaría de Energía (SENER), se puede apreciar un complejo panorama de actividades extractivas que se superponen y cuyos impactos simultáneos cobrarán grandes proporciones acumulándose sobre los territorios, el ambiente y las poblaciones.¹¹⁴

¹¹⁴ En un Mapa interactivo elaborado por Carto Crítica, disponible en: <http://mapa.cartocritica.mx/> pueden apreciarse diversos elementos y actividades productivas superpuestas en los territorios que disputan recursos naturales vitales como el agua.

MAPA DE CONCESIONES MINERAS Y POZOS EXPLORATORIOS DE HIDROCARBUROS EN MÉXICO, 2016



Fuente: Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER), basado en: Concesiones mineras vigentes (2016) y pozos exploratorios de hidrocarburos (Plan quinquenal de la Secretaría de Energía)

Todos estos proyectos, particularmente cuando se configuran a partir de la satisfacción de necesidades de la industria extractiva y no de las poblaciones, generan diversas afectaciones negativas en múltiples dimensiones de la vida de las poblaciones, incluida la del derecho humano al agua, en constante vulneración y riesgo en el contexto del extractivismo en México.



VII

Impactos diferenciados de las violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México



La región de América Latina y el Caribe es la más desigual del mundo en concentración del ingreso¹¹⁵ y de la tierra.¹¹⁶ En México, esta desigualdad se ha incrementado vertiginosamente, ya que el 1% más rico de la población concentra el 21% del ingreso total del país.¹¹⁷ Según un reporte de *Wealth Insight*, en el año 2012 menos del 1% de la población concentraba el 43 % de la riqueza del todo el país.¹¹⁸ Cabe mencionar que una parte significativa de su fortuna proviene de sectores privatizados, concesionados y/o regulados por el sector público,¹¹⁹ como lo son la banca, las embotelladoras y cerveceras, la minería, las telecomunicaciones y los hidrocarburos. Hoy en día, el sector político se encuentra prácticamente fusionado con el sector económico a través de mecanismos de captura política por parte del poder económico.

En este contexto de profunda desigualdad tienen lugar diversas violaciones a los DHaYS en México, cuyo impacto diferenciado en la población es objeto de análisis en este capítulo.

7.1. Impactos diferenciados por género.¹²⁰

“Aquí en Iztapalapa nos mandan lo peor, agua de pésima calidad. Tal parece que somos sus conejillos de indias.”
(Mujer de Iztapalapa CDMX).

“Las más afectadas por los problemas del agua somos las mujeres. Cuando los hombres llegan a ir, van con su tinaco rotoplas y ahí traen el agua. Además, cuando llegan del trabajo del campo y no hay agua, se enojan con nosotras.”
“Las mujeres no acuden a las juntas, porque no se les invita a las reuniones del comité del agua o el marido no les informa de lo que se dice en estos espacios.”
(Mujeres de Chiapas)

El ejercicio del derecho al agua segura, suficiente, limpia y accesible para el uso personal, doméstico y productivo se ve obstaculizado por las desigualdades sociales existentes derivadas de la clase social, el sexo y la etnia, entre otras. El acceso al agua, entendido como el ejercicio de un derecho, así como la posibilidad de incidir en su manejo, están mediados por las diferencias sociales en las que se sustentan las relaciones de poder vigentes en la sociedad. En condiciones de poca disponibilidad y crisis como las actuales, se profundizan las diferencias sociales y las desventajas de las perso-

¹¹⁵ Oxfam. Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe. Edición original: octubre 2015. Revisión: junio 2016. Citado en: Nathalie Seguin Tovar. Agua y desigualdad en México. OXFAM México. Op. Cit.

¹¹⁶ Fuente original: Censo agropecuario Mundial 1990. Consultada en: Oxfam. Privilegios que niegan derechos. Op. Cit.

¹¹⁷ Con base en: Campos, Raymundo, Emmanuel Chávez y Gerardo Esquivel (2014); “Los Ingresos Altos, la Tributación Óptima y la Recaudación Posible”, Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México. Y Gerardo Esquivel Herández. Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político. Oxfam México. Junio de 2015. Citados en Oxfam. Privilegios que niegan derechos. Op. Cit.

¹¹⁸ Lo cual, de acuerdo con el mismo reporte *WealthInsight* 2013, excede por mucho el promedio que corresponde a los millonarios de otros países quienes concentran apenas el 29% de los recursos de sus respectivos países. Tomado de: Gerardo Esquivel Herández. Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político. Oxfam México. Junio de 2015, en Op. Cit.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ Sección elaborada por Brenda Rodríguez de Mujer y Medio Ambiente (MMA), Red de Género y Medio Ambiente (RGEMA), e integrante de la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA); contó también con aportes de Nathalie Seguin Tovar. Agua y desigualdad en México. OXFAM México. Op. Cit.

nas que se encuentran en posiciones de menor poder. Por consiguiente, la diversidad de facetas del tema –ambientales, técnicas, económicas y socioculturales– adquieren una dimensión fundamentalmente política que no se puede soslayar.¹²¹

Los múltiples problemas del agua en México, sin importar si se presentan en el ámbito rural o urbano, tienen consecuencias en la calidad de vida de las personas que habitan en estos lugares, en particular de las mujeres y las niñas que, dados los roles de género en nuestro país, son las responsables casi exclusivas de garantizar el abasto de agua para sus hogares.

El análisis de las relaciones diferenciadas que las mujeres y los hombres establecen con los recursos naturales, en particular con el agua, es el punto de partida para identificar los factores que reproducen tanto las asimetrías de género como el deterioro o conservación del agua en contextos específicos.

Es importante reconocer que las mujeres y los hombres tienen una relación diferente con el agua, la cual está mediada por las relaciones de poder. “Las diferencias entre mujeres y hombres en los usos del agua y en la forma en que perciben y viven los problemas del agua, están relacionados con las actividades remuneradas y no remuneradas que realizan en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana.”¹²² Por ejemplo, cuando existen problemas de poca disponibilidad, suministro irregular y /o mala calidad del agua, las mujeres de algunas coordinaciones territoriales deben destinar mayor tiempo para acarrearla hasta sus hogares, llenar tinacos, hervir el agua, filtrar y hacer las gestiones con las autoridades; ello les implica una ampliación de su jornada de trabajo, sumado a sus actividades domésticas, lo que en ocasiones les implica hasta 30 horas a la semana.¹²³

Esta situación afecta particularmente a las mujeres por ser quienes cocinan, limpian la vivienda (incluyendo el sanitario) y lavan la ropa. Cabe recalcar que el porcentaje de tiempo que las mujeres adjudican a las labores domésticas en relación con los hombres es mayor entre población de habla indígena (59.9%) que de no habla indígena (58.5%)¹²⁴ La inequidad no se termina con los pueblos indígenas y las poblaciones pobres, esta se profundiza al analizar el acceso al agua y el papel de las mujeres en éste. En 2015, el Programa Conjunto de Monitoreo de Naciones Unidas (el PCM de Unicef-OMS ya mencionado) reveló que, en 7 de cada 10 hogares de 45 países en desarrollo, obtener el agua recae en las mujeres y las niñas.¹²⁵

En las viviendas mexicanas que carecen de agua entubada en su interior, el abastecimiento se hace mediante tandeo o acarreándola de pozos, ríos o manantiales. El tiempo que las mujeres pasan en la obtención de este vital líquido es un tiempo que podrían utilizar para trabajar o estudiar. El cumplimiento por parte del Estado del acceso universal al agua contribuiría a generar condiciones de equidad entre hombres y mujeres frente a oportunidades laborales o de estudio; en este sentido, el derecho humano al agua se vincula con el derecho a la educación y a un trabajo libremente escogido o aceptado.

¹²¹ Red de Género y Medio Ambiente. “La Agenda Azul de las Mujeres” México, 2006.

¹²² MMA/PUMA/ISS, 2011 “Género y Agua en Iztapalapa”. México.

¹²³ Desde el año 2005 integrantes de la Red de Género y Medio Ambiente impulsan la Agenda Azul de las Mujeres, iniciativa que busca incorporar el enfoque de género en las políticas hídricas en todos los niveles, así como propiciar la organización comunitaria para una gestión del agua con equidad y donde las mujeres sean parte de las decisiones hídricas tanto en su comunidad como en las instituciones. La Agenda Azul de las Mujeres fue reconocida como Buena Práctica de Género por América Latina Genera.

¹²⁴ Encuesta nacional de uso de tiempo, INMUJERES e INEGI 2014

¹²⁵ Nathalie Seguin Tovar. Agua y desigualdad en México. OXFAM México. Op. Cit.

PROMEDIO DE HORAS SEMANALES QUE DEDICAN MUJERES Y HOMBRES DE 12 AÑOS Y MÁS AL TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO



Fuente: Encuesta Nacional de uso de tiempo 2014. INEGI e INMUJERES. Tomado de: Agua y desigualdad en México. OXFAM México, octubre 2016.

En el mismo orden de ideas, cuando las o los integrantes del hogar presenten enfermedades, incluidas las ocasionadas por estar en contacto o consumir agua de mala la calidad, son generalmente las mujeres las encargadas de llevarles a la consulta médica, así como de cuidarles durante la convalecencia. El tiempo dedicado al cuidado de otras personas es mayor en las mujeres que en los hombres.

Ante la falta de agua en los centros educativos muchas veces es necesario suspender las clases, y las niñas y los niños deben regresar a casa, siendo las madres en su mayoría quienes quedan a su cargo. Y son ellas también quienes se encargan de hacer la limpieza de los sanitarios de las escuelas y los centros de salud, haciendo con ello una tarea que le corresponde al municipio.

En contextos rurales donde se carece del servicio de agua entubada, las mujeres, niñas y niños deben recorrer largas distancias durante varias horas al día para acarrear el agua; para las mujeres –que son quienes más cargan– esto implica un desgaste físico, dolores de cintura y de cabeza, caídas, abortos espontáneos, además de estar en mayor riesgo que los hombres de sufrir violencia sexual en el trayecto. Así, la inequidad en el acceso al agua también tiene repercusiones en el derecho a la salud y a la seguridad de las mujeres.

Debido al poco saneamiento que existe en las comunidades rurales, los hogares en ese ámbito cuentan con letrinas, las cuales, además de contaminar los cuerpos de agua y mantos freáticos, no cuen-

tan con el tratamiento y cuidado por parte las instancias municipales, lo que se convierte en un foco de infección para sus usuarias y usuarios, en particular las mujeres y las adolescentes que en su periodo menstrual requieren de mayor limpieza y de mejores instalaciones sanitarias.

Es importante subrayar que el modelo de gestión del agua en México es ciego a género, porque no considera el desgaste físico y emocional que implica para las mujeres no contar con agua suficiente y de buena calidad para su uso personal y doméstico. Y dado que la infraestructura y servicios de agua y saneamiento es insuficiente, deficiente o inexistente en muchas localidades, para las mujeres que deben acarrearla o conseguirla de algún modo, la problemática se traduce en una doble o triple jornada de trabajo, siendo un obstáculo para su desarrollo personal y profesional y en general para el ejercicio pleno de los derechos al agua, al saneamiento y de otros derechos humanos como se señaló anteriormente.

A pesar de la existencia de un marco jurídico internacional y nacional sobre género y agua, las políticas y programas hídricos no han incorporado el enfoque de género y las acciones gubernamentales muchas veces reproducen los roles y estereotipos que refuerzan la división sexual del trabajo. Instituciones como la CONAGUA o el SACMEX son reacias a abrir los espacios de toma de decisiones para la participación de las mujeres en todos los niveles.

A esta situación hay que agregar la cultura patriarcal y machista que permea en todos los ámbitos, lo que obstaculiza la integración de las mujeres en espacios de toma de decisión, incluidos muchas veces los espacios comunitarios; esta falta de condiciones para la participación de las mujeres va en detrimento también del ejercicio de sus derechos humanos.

Si bien los derechos humanos al agua potable y al saneamiento aparecen circunscritos al ámbito personal y doméstico, es necesario considerar que las mujeres no solo están en los hogares, sino presentes en todos los ámbitos y ahí también enfrentan severas desventajas con relación a los hombres. Por ejemplo, los derechos agrarios, la propiedad de la tierra y su vínculo con el agua son determinantes para el acceso de las mujeres al derecho al agua y a su participación en la toma de decisiones hídricas. Pero las asimetrías de género en este ámbito son notables: las mujeres ejidatarias constituyen el 20.6%, mientras que los hombres ejidatarios son el 79.4%; asimismo, solo el 28.8% de las mujeres son posesionarias y el 34.6% avecindadas, los porcentajes restantes corresponden a los hombres.¹²⁶

¹²⁶ Procuraduría Agraria, 2011, Tipología de sujetos agrarios, México. Disponible en: <http://www.pa.gob.mx/pa/conoce/publicaciones/estadisticas2010/dts/tip/tipnac.html>

En síntesis, la inequidad en el acceso a los DHAyS entre mujeres y hombres se refleja en:

Uso del tiempo: las horas que las mujeres dedican a la gestión del agua, sumado al trabajo doméstico en lugares como Sitalá, Chiapas (ámbito rural) e Iztapalapa, Ciudad de México (ámbito urbano) equivale a destinar hasta 30 horas a la semana.

Persistencia de roles de género: las mujeres son las responsables del trabajo doméstico, lo que incluye el cuidado de enfermas y enfermos.

Subsidio de género. Las mujeres realizan actividades de gestión y solución de los problemas del agua, que son responsabilidad de las familias y el Estado. Existe un reconocimiento verbal de su labor en el discurso por parte de las familias e instancias públicas; no obstante, esto no se traduce en acciones para fomentar la igualdad de género en los procesos de gestión y administración del líquido vital. Se invisibiliza su aportación a la reproducción familiar.

Déficit de ciudadanía de las mujeres. En general las mujeres desconocen sus derechos humanos, sobre los DHAyS se tienen algunas nociones.

Conflictos locales: al estar en mayor contacto con la problemática doméstica del agua, las mujeres están más involucradas en las disputas locales por el agua; en ocasiones las y los vecinos las consideran problemáticas, sin tomar en cuenta que, si llegan a perder el agua, su vida cotidiana se ve afectada.

Violación sistemática del derecho al agua: las mujeres son las primeras afectadas por no contar con agua en cantidad y calidad suficiente y aceptable.

7.2. Impactos diferenciados por población urbana, rural e indígena.¹²⁷

Si bien el incremento poblacional a lo largo de los años ha influenciado en la disponibilidad del agua en el país, transitando de 17,742 m³/hab/año de disponibilidad en 1950 a 4,028 m³/hab/año en 2012, ha sido principalmente el manejo inadecuado del agua el que ha provocado una caída drástica en la disponibilidad del bien, así como la inversión inequitativa entre las zonas rurales y urbanas la que ha generado una gran brecha de desigualdad.

Entre el año 2000 y el 2013, la inversión en infraestructura de las zonas rurales aumentó alrededor de 2,500 millones de pesos, mientras que la inversión en infraestructura en las zonas urbanas aumentó en el mismo período más de 18,000 millones de pesos.

¹²⁷ Sección basada en: Nathalie Seguin Tovar. Agua y desigualdad en México. OXFAM México. Op. Cit., y en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018.

INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO EN 2000 Y 2013 (MILLONES DE PESOS)

	Total	Zonas urbanas	Zonas rurales
2000	3,893.3	2,770.0	1,123.3
2013	25,188.3	21,572.7	3,615.6
Aumento porcentual	647%	779%	322%

Fuente: OXFAM México. Agua y desigualdad en México, 2016. Elaboración propia con datos de INEGI, Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, con base en el Informe de Gobierno 2014, Anexo.

Observamos que en nuestro país se ha permitido el crecimiento de ciudades y de actividades económicas sin tomar en consideración la disponibilidad de agua en las cuencas; cabe recordar que en las zonas urbanas las poblaciones más pobres se concentran en zonas periurbanas y que en 2014 la población pobre urbana en México representaba al menos el 11% de la población urbana total.¹²⁸

Por otro lado, la desigualdad de ingreso en nuestro país, tanto en zonas rurales como urbanas, se traduce en desigualdad de acceso a un suministro constante y de buena calidad al agua.

Con base en la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) 2014, se observa que mientras que la mayoría de los hogares en los quintiles más ricos cuentan con acceso diario al agua y adentro de su vivienda y dedican un menor porcentaje de su gasto a pagar por el agua, los hogares en los quintiles más pobres dedican una mayor parte de su gasto a costear el servicio, aunque una mayor proporción de ellos recibe el agua intermitentemente y afuera de su vivienda. Esto quiere decir que el agua representa un gasto más importante y oneroso para los hogares más pobres que para los más ricos y que el servicio que costean es de mucho peor calidad.¹²⁹

Cabe mencionar que el PCM de OMS/Unicef analiza las desigualdades en el acceso al agua potable y al saneamiento entre los ricos y los pobres de las zonas rurales y urbanas en aquellos países donde los datos de las encuestas nacionales facilitan la clasificación de los hogares por quintiles de riqueza, generando análisis de tendencias de la cobertura por quintiles de riqueza que son especialmente útiles para evaluar si las desigualdades en los niveles de acceso y servicio se reducen progresivamente a lo largo del tiempo.¹³⁰

El otorgamiento excesivo de concesiones y la consecuente presión hídrica en algunas regiones del país es otro grave problema que agrava las desigualdades en el disfrute de los DHAyS. Como se han otorgado cientos de concesiones para uso consuntivo del agua –el uso del agua que no se devuelve en forma inmediata al ciclo del agua– esto ha llevado a algunas regiones del país a niveles de alta presión hídrica. Tenemos zonas áridas y costeras del país en donde las autoridades han otorgado concesiones que priorizan usos como los agroindustriales, creando una mayor presión hídrica y poniendo en peligro la sostenibilidad ambiental en dichas zonas.

¹²⁸ CEPALSTAT. Indicadores de vivienda. Población urbana que vive en tugurios. Información revisada al 4 de agosto 2015.

¹²⁹ Data4 para OXFAM México. “La desigualdad en el acceso al agua en México” disponible en: <http://oxfam-agua.data4.mx/#/> Data4 realizó sus cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) 2014.

¹³⁰ Más información en: UNICEF/OMS. Progresos en materia de saneamiento y agua potable: Informe de actualización 2015 y evaluación del ODM, pp.18 a 23, así como en: <https://washdata.org/monitoring/inequalities/wealth-quintiles>

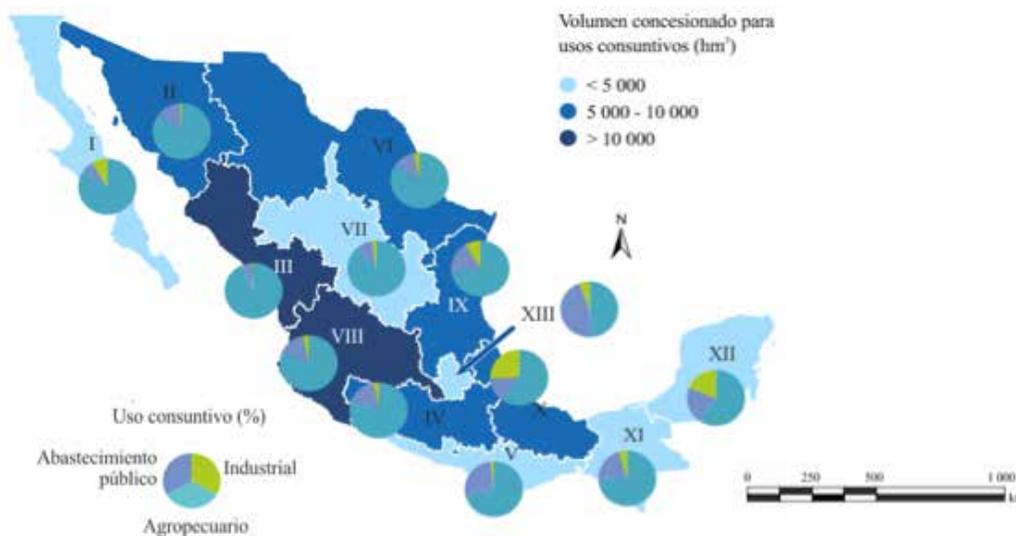
Cabe señalar que el uso consuntivo agropecuario es el que ejerce la mayor presión sobre los recursos hídricos; por ejemplo, en 2012 poco más del 76% del agua concesionada se utilizó en el riego y en las actividades ganaderas y acuícolas, el 14.5% de agua concesionada fue para abastecimiento público, y poco más del 9% para uso industrial y generación de energía eléctrica en conjunto¹³¹ –y la tendencia se mantiene.

El modelo de gestión también promueve trasvases que podrían ocasionar grandes desastres ecológicos en las cuencas de origen, como el controversial proyecto “Monterrey VI”, mega obra hidráulica para llevar agua de la cuenca del río Pánuco en Veracruz a la zona metropolitana de Monterrey en Nuevo León y que se presume iría dirigido principalmente hacia la industria.¹³²

En este contexto, resulta contradictorio que en regiones como las de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla y Campeche, donde no existe presión hídrica y hay suficiente agua para cubrir los distintos usos, persistan carencias en la población respecto a acceso adecuado al agua potable y al saneamiento.

Esta inequidad en el acceso a servicios básicos estaría revelando falta de voluntad política por parte de las autoridades (estatales y federales) para atender las necesidades de la población y cumplir con sus obligaciones en materia de derecho al agua y derecho al saneamiento.

VOLUMEN CONCESIONADO POR USO CONSUNTIVO POR REGIÓN HIDROLÓGICO-ADMINISTRATIVA, 2012



Región hidrológico-administrativa:

I Península de Baja California; II Noroeste; III Pacífico Norte; IV Balsas; V Pacífico Sur; VI Río Bravo; VII Cuencas Centrales del Norte; VIII Lerma-Santiago-Pacífico; IX Golfo Norte; X Golfo Centro; XI Frontera Sur; XII Península de Yucatán; XIII Aguas del Valle de México.

Nota: 1 El uso industrial incluye: industria, agroindustria, servicios y comercio y termoeléctrica.

Fuente: CONAGUA, SEMARNAT. Estadísticas del Agua en México. Edición 2013. México 2014.
Tomado de: Agua y desigualdad en México. OXFAM México, octubre 2016.

¹³¹ Los datos y el mapa de volumen concesionado para usos consuntivos fueron tomados de: SEMARNAT. El medio ambiente en México 2013-2014, en: https://apps1.semarnat.gob.mx:445/dgeia/informe_resumen14/06_agua/6_1_3.html

¹³² <https://aristequinoticias.com/tag/acueducto-monterrey-vi/>

Por otro lado, tenemos que el mapa de la pobreza en México coincide con el de los asentamientos de población indígena. El 17.3 % de las poblaciones indígenas se encuentra ubicado en 125 municipios con el menor índice de desarrollo humano del país.¹³³ En los municipios de mayor grado de marginación en México se concentra la mayor población indígena. La Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) reconoce que las localidades pequeñas y dispersas en las que generalmente se asienta la población indígena se caracterizan por tener condiciones precarias en materia de educación, vivienda, infraestructura y servicios básicos: “Las viviendas en muchas comunidades indígenas son precarias y vulnerables ante eventos climáticos, porque además se ubican en zonas de alto riesgo tales como laderas de montañas, zonas inundables o a la orilla de corrientes de agua con grandes fluctuaciones durante las épocas de lluvia. De las 34,263 localidades indígenas del país, casi una de cada tres tiene un grado de marginación muy alto; 34% con alto; y 30% con medio, bajo y muy bajo grado de marginación. Esto se traduce en una falta de acceso a servicios básicos de agua potable, drenaje, saneamiento, y electrificación lo que agrava la precariedad de la vivienda.”¹³⁴

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el año 2012, 6.8 millones de personas indígenas equivalentes al 59.7% de la población indígena en México, tenía carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, carencia que refiere a población que no cuenta con acceso a agua potable, y que no tiene disponibilidad de servicios de drenaje, servicios de electricidad y combustible para cocinar.¹³⁵

LOCALIDADES INDÍGENAS POR ENTIDAD FEDERATIVA, MÉXICO 2010



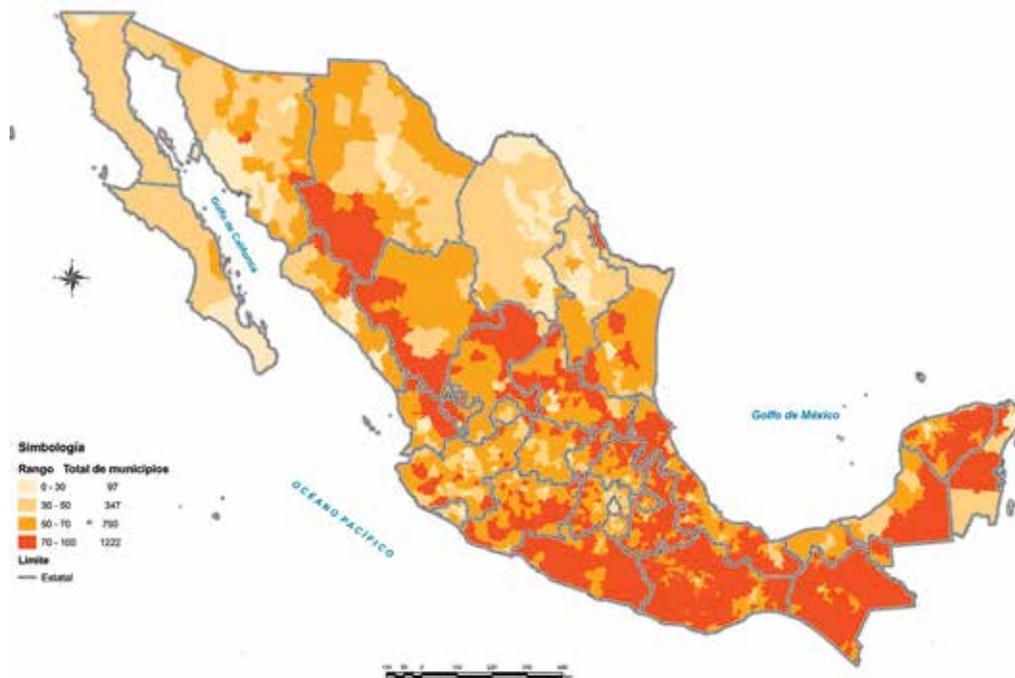
FUENTE: CDI. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014–2018

¹³³ Daniel Murillo Licea y José Luis Martínez Ruiz. Coordinadores Académicos. SEMARNAT, CONAGUA. El agua en la cosmovisión de los pueblos indígenas en México, 2016.

¹³⁴ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014–2018, p. 33.

¹³⁵ Ibid., p. 78

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA POR MUNICIPIO EN MÉXICO, 2010



FUENTE: CDI. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018

Resulta inaceptable que si la mayoría de las poblaciones indígenas vive en regiones donde hay una disponibilidad natural de agua media, alta y muy alta y una presión hídrica baja o inexistente, estas poblaciones hayan sido excluidas del acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento, demostrando una vez más falta de voluntad política del Estado para atender sus necesidades y cumplir con las obligaciones de respetar, proteger y garantizar sin discriminación el derecho al agua potable y el derecho al saneamiento.

7.3. Impactos diferenciados en la población infantil.¹³⁶

Como ya se mencionó, el acarreo de agua en México para abastecer hogares con esta carencia no sólo recae en las mujeres, sino también en niñas y niños. Por ejemplo, en el caso de una comunidad Chamula de Chiapas, infantes entre 6 y 12 años participan en un 68% al acarreo del agua a sus casas.¹³⁷

Por otro lado, la falta de acceso al agua potable, a servicios sanitarios y a condiciones para la higiene es origen de enfermedades, entre ellas las gastrointestinales, que incluso pueden causar la muerte particularmente en menores de 5 años. Además, la carencia de estos servicios en las instalaciones

¹³⁶ Sección basada en: Nathalie Seguin Tovar. Agua y desigualdad en México. OXFAM México. Op. Cit.

¹³⁷ Soares, Denise. Acceso, abasto y control del agua en una comunidad indígena Chamula en Chiapas. Análisis desde una perspectiva de género, ambiente y desarrollo, 2007.

escolares son motivo de deserción escolar, sobre todo entre las niñas en edad de menstruación; el que no existan instalaciones escolares adecuadas y que esto además incida en la deserción representa también una violación del derecho a la educación de la infancia.

Por lo tanto, se deben incluir en los programas de intervención en territorios acciones adecuadas para concretar el acceso de las niñas y las adolescentes a instalaciones sanitarias higiénicas en el ámbito escolar, acompañado de capacitaciones en el manejo de higiene menstrual. Ambos temas son urgentes para reducir la inequidad en el acceso y la permanencia de niñas y adolescentes en las escuelas.

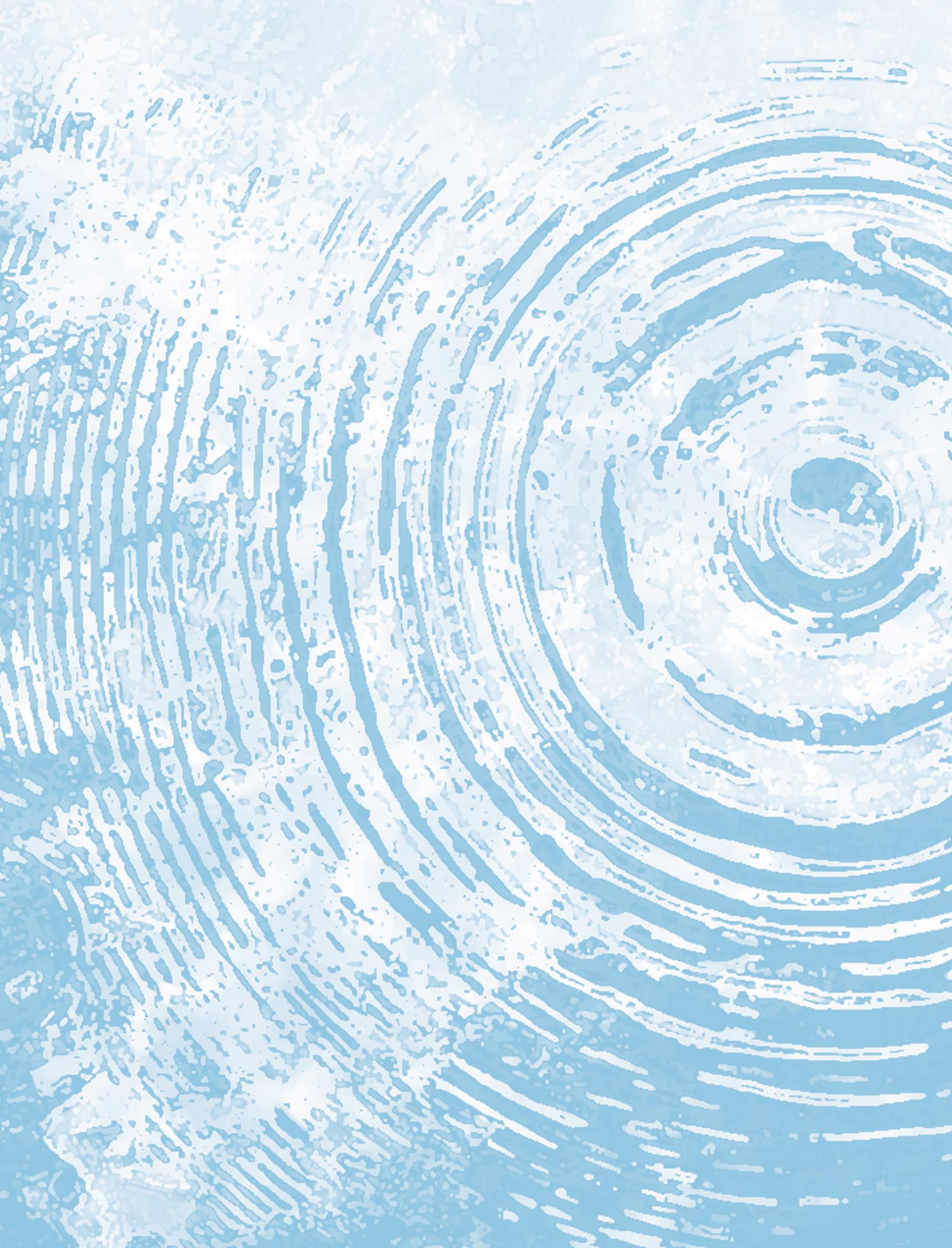


Por otra parte, la falta de disponibilidad y calidad del agua para beber en las escuelas es un factor que incita al consumo de bebidas azucaradas, lo que a su vez contribuye a los altos índices de sobrepeso y obesidad que hay en México: Cabe mencionar que en 2016 este problema de salud pública alcanzaba ya al 36% de los adolescentes y al 70% de los adultos.¹³⁸

De este modo, el derecho humano a la salud se ve directamente violentado por la falta de acceso al agua en escuelas, pero también en otros espacios como mercados, hospitales e incluso espacios públicos. Según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, la diabetes constituya la primera causa de muerte en el país y afecte a 13 millones de personas. Ante esta alarmante situación, desde la Alianza por la Salud Alimentaria se promovió un impuesto al consumo de refrescos el cual fue adoptado en 2012, pero aún queda mucho por hacer para que la suma recaudada se destine a bebederos de agua potable en escuelas y a campañas de sensibilización sobre obesidad.

VIII

**Obstáculos para
la justiciabilidad de los
derechos humanos al agua
potable y al saneamiento**



8.1 Obstáculos para el acceso a la justicia vía amparo.¹³⁹

Para que el Estado mexicano pueda garantizar el *derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico* como mandata el párrafo sexto del artículo 4° constitucional, debe haber recursos efectivos para la justiciabilidad a disposición de las y los titulares del derecho; y estos recursos deben ser accesibles, no onerosos, rápidos, y por supuesto, eficaces.

Si bien reconocimiento constitucional del derecho humano al agua en México posibilita combatir sus violaciones a través del juicio de amparo contra actos de autoridad, en la práctica existen limitaciones y problemas de admisibilidad y efectividad con relación a este recurso judicial. Por ejemplo, si las violaciones al derecho humano que se desea defender provienen de particulares, no se tiene certeza de que el amparo pueda resultar la vía idónea para su garantía, pues no obstante que la *Ley de Amparo* establece la posibilidad de cuestionar actos de particulares que tengan por consecuencia la afectación de derechos humanos, en la práctica de los tribunales no se ha desarrollado mucho esta cuestión.

En ese contexto, si bien existen precedentes judiciales que reconocen el derecho humano al agua potable y la obligación estatal de proporcionarla de forma inmediata sin condicionarla a pago alguno –incluso existe algún precedente dirigido especialmente a una población en situación de vulnerabilidad, como el de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión– también es verdad que los obstáculos para lograr la justiciabilidad del derecho al agua se presentan desde la admisibilidad del recurso judicial de amparo en la materia.

Por otro lado, si bien pueden tenerse otras vías jurisdiccionales para demandar reparaciones en torno al derecho al agua potable, como son las acciones colectivas o las de responsabilidad ambiental, en ese tipo de juicios también se presentan dificultades para lograr la justiciabilidad del derecho al agua, ya que a la parte demandada (presunta responsable de la violación) se le considera en igualdad de condiciones que a las personas afectadas (víctimas de la violación de su derecho al agua). Ello plantea, en la práctica, obstáculos importantes para las personas que buscan justicia y reparación, por ejemplo, en cuanto al tema de generación de pruebas.

8.2. Obstáculos por deficiencias del marco normativo y falta de remediación del daño.¹⁴⁰

La justiciabilidad del derecho al agua en México también se ve obstaculizada por deficiencias en el marco normativo que regula temas relacionados con el agua. Por ejemplo, uno de los principales ordenamientos que se vincula con el derecho humano al agua potable es la Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994, “*Salud ambiental, agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización*”. El problema es que

¹³⁹ Esta sección se basa en los aportes del Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)

¹⁴⁰ Ídem.

dicha NOM no sigue los estándares más favorables recomendados en las “*Guías para la calidad del agua potable. Primer apéndice a la tercera edición. Volumen 1. Recomendaciones*”, de la Organización Mundial de la Salud. En consecuencia, no se puede asegurar plenamente que el agua potable en el país sea en realidad salubre y de calidad, lo que no sólo va en detrimento del componente de seguridad de este derecho humano, sino que dificulta las pruebas y la remediación del daño en casos de contaminación del agua.

Un caso paradigmático en este tema es el ya mencionado desastre ecológico ocasionado por la mina Buenavista del Cobre en el estado de Sonora, cuando el 6 de agosto de 2014 los ríos Bacánuchi y Sonora fueron contaminados con millones de litros de solución de sulfato de cobre acidulado, afectando a los habitantes de los siete municipios situados en las orillas del río Sonora: Arizpe, Banámachi, Huepac, Aconchi, San Felipe, Baviácora, y Ures, así como al ganado y cultivos, y a la ciudad de Hermosillo, capital del estado.

El deterioro de la calidad y cantidad del agua para consumo humano y actividades productivas causado por la mina todavía no ha sido remediado. Hay indicios suficientes de que el nivel de contaminación de la zona continúa exponiendo a sus habitantes a graves riesgos para la salud. El monitoreo de pozos de los que después del derrame las comunidades obtienen el agua para consumo doméstico, no logra asegurar la calidad del agua.

Las comunidades tuvieron que interponer un juicio de amparo para que la autoridad hiciera un segundo análisis de la calidad del agua, incurriendo en gastos de transporte y legales para dichas comunidades. La información obtenida se logró a través de solicitudes de información y recursos de revisión que implican tiempos que alargan los procesos, pues la información no está disponible y accesible. En suma, no se han adoptado hasta la fecha las medidas de reparación adecuadas en este caso, por lo que no se ha restablecido el goce del derecho humano al agua potable de las comunidades afectadas por el derrame. Sin una clara remediación, no hay acceso real a la justicia ni al pleno disfrute del derecho humano al agua.¹⁴¹

8.3. Obstáculos por inejecución de sentencias

A demás de los problemas mencionados, en México se padece un serio problema de inejecución de sentencias aun cuando se logre acceder a recursos para la justiciabilidad de los derechos humanos. Por ejemplo, en el año 2011, se autorizó en materia de impacto ambiental el proyecto del Acueducto Independencia en territorio de la Tribu Yaqui en el estado de Sonora, sin que se hubiera realizado la correspondiente consulta previa a la Tribu frente a las potenciales afectaciones a su territorio y a su derecho al agua. Por tanto, la Tribu Yaqui decidió reclamar a través de los juzgados federales, su derecho a ser previamente consultada para lograr su consentimiento libre, previo e informado respecto a la operación del Acueducto y por la Asignación de agua, y aunque ganó en todos los grados los juicios, no se cumplimentaron las sentencias.

En mayo de 2013, se emitió sentencia firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ordenando la realización de la consulta indígena en la Evaluación de Impacto Ambiental del Acueducto Independencia, pero esto no fue debidamente cumplido por las autoridades responsables.¹⁴² También se presentó una Denuncia Popular ante la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), la cual tampoco ha sido resuelta de conformidad con la legislación. Asimismo, se presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre este mismo caso.

No obstante todos los esfuerzos para la proteger y hacer justiciables los derechos de la Tribu Yaqui, el Acueducto Independencia se terminó de construir con la anterior autorización en materia de impacto ambiental y sin consulta indígena, provocando que se mermara la capacidad de obtención de agua de la Tribu Yaqui, se afectara su territorio, y se generara escasez grave de agua, al ser el río Yaqui su única fuente ya que no cuentan con sistema de agua potable ni alcantarillado en las comunidades. Pese a todos los esfuerzos y logros judiciales, a la fecha, las sentencias obtenidas que determinan la violación a los diversos derechos humanos no han sido ejecutadas.¹⁴³

8.4. Obstáculos por enfoque limitado en el cumplimiento de sentencias

El caso de la lucha por el acceso al agua en la Colonia Ampliación Tres de Mayo, pueblo de Alpuyeca, municipio de Xochitepec, estado de Morelos, es ilustrativo del enfoque limitado de las autoridades obligadas a cumplir con las sentencias judiciales.¹⁴⁴ Hasta 2012, la población de dicha colonia no contaba con tubería de agua, ni con tomas cercanas a sus viviendas. Con fecha 25 de noviembre de 2010 se promovió una demanda de amparo a nombre de cuatro habitantes de la zona, reclamando la violación al derecho a la vida, a la salud y a la vivienda, y el derecho a un mínimo vital de contar con agua potable y saneamiento en términos de la CPEUM y diversos Pactos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México. Sólo uno de estos amparos prosperó.

En abril de 2012, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito con sede en Cuernavaca, Morelos, emitió la que se convirtió en la primera sentencia mexicana en reconocer la violación del derecho humano al agua (juicio de amparo en revisión 381/2011)¹⁴⁵ En dicha sentencia se estableció: 1) la violación del derecho humano al agua por la autoridad que se negó a proporcionar el servicio en condiciones de igualdad; 2) en relación con el servicio, se afirmó que los poderes públicos no pueden alegar motivos no justificados para dejar de cumplir con sus obligaciones constitucionales; y 3) las

¹⁴² Para mayor información sobre el proceso de consulta ver: Misión Civil de Observación de la consulta a la Tribu Yaqui. Informe “Una sentencia fallida: el incumplimiento del gobierno mexicano de la resolución emitida por la SCJN en el marco de la consulta a la Tribu Yaqui”. Disponible en: <https://observacionconsultayaqui.files.wordpress.com/2015/02/informe-yaquisweb.pdf>

¹⁴³ Más información sobre este caso puede consultarse en la página web del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), donde se ubican diversos artículos y boletines al respecto, como: <http://www.cemda.org.mx/el-acueducto-independencia-amenaza-la-sobrevivencia-del-pueblo-yaqui/>

¹⁴⁴ La información sobre este caso fue proporcionada por María Silvia Emanuelli, coordinadora de la Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL)

¹⁴⁵ El texto completo de la sentencia se puede buscar en: <https://www.scjn.gob.mx/sistema-de-consulta/#/>



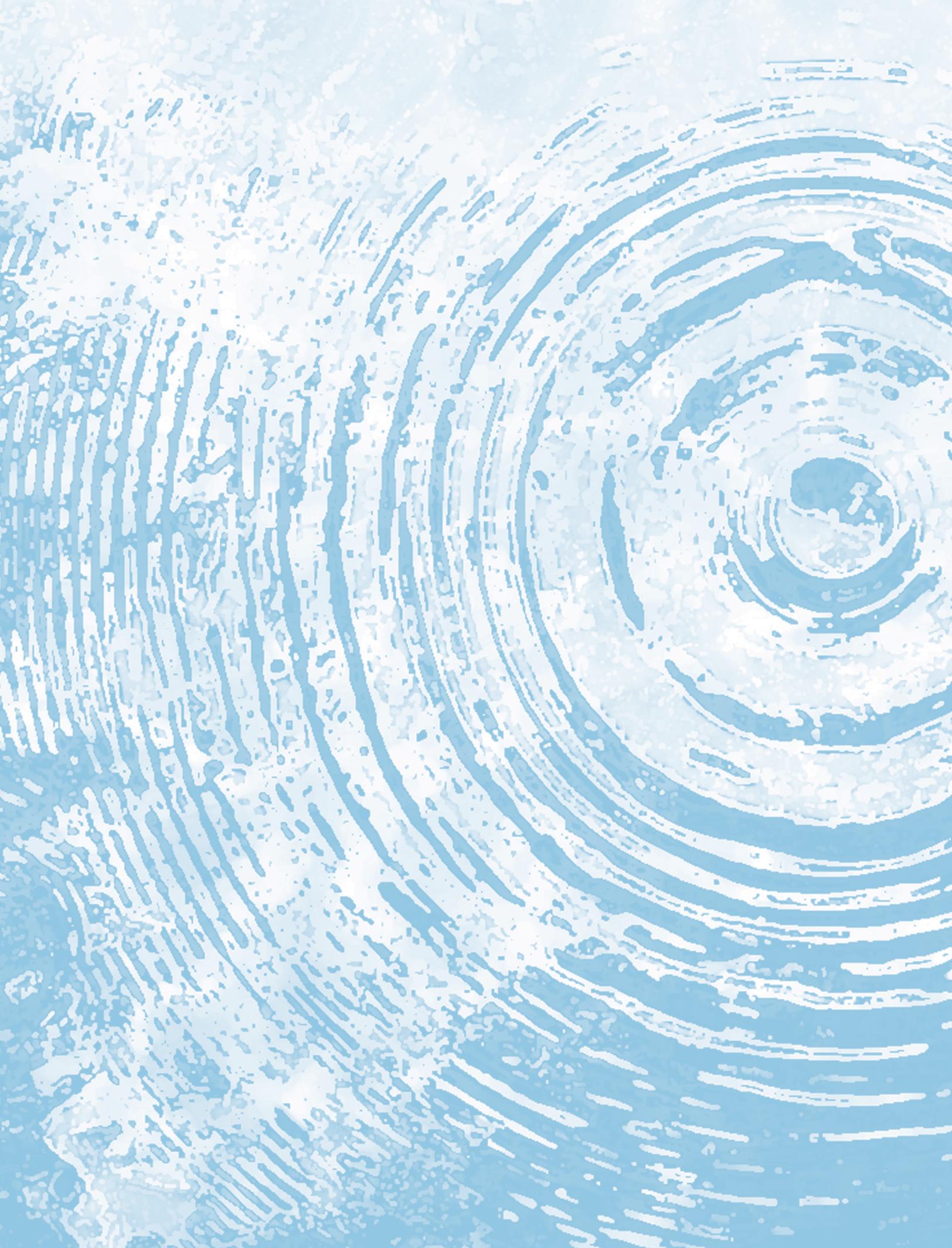
autoridades responsables deben cumplir con el acceso al agua potable y saneamiento, y en tanto esto no se cumpliera, la autoridad debía abastecer a la quejosa del vital líquido por medio de pipas.

Si bien este fue un gran logro para la justiciabilidad de los DHAyS, fue hasta después de prácticamente dos años de procedimiento para el cumplimiento de la sentencia que las autoridades responsables dotaron a la colonia Ampliación Tres de Mayo de tubería, a través de la cual comenzaron a proporcionarles agua, pero por tandeo, una o dos veces a la semana, y en algunas ocasiones ni una vez, por un promedio de 4 horas. Hasta el momento, las autoridades no habían proporcionado agua por medio de pipas incluso en aquellas semanas en las cuales el líquido no llegaba y tampoco han realizado acciones relativas al saneamiento. No obstante, mediante acuerdo de fecha 6 de enero de 2014, el Juzgado Cuarto de Distrito del estado de Morelos tuvo por cumplida la sentencia, sin analizar ni considerar lo que estaba ocurriendo ni lo que en realidad significa contar con disponibilidad de agua conforme a los estándares en materia de derechos humanos (es decir, que el suministro de agua debe ser continuo, suficiente, de calidad, etc.)

El caso de Alpuyecá refleja una vez más la reticencia que sigue existiendo en una parte del Poder Judicial mexicano –que recibe un número limitado de casos en la materia– con relación al reconocimiento de la plena exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales como el derecho al agua y el derecho al saneamiento. Por ello, el 16 de enero de 2014 se interpuso inconformidad en contra del acuerdo referido en tanto reducía los alcances constitucionales del derecho humano al agua. La Primera Sala de la SCJN resolvió conocer la inconformidad, lo que le permitió analizar por primera vez una cuestión relacionada con el derecho humano al agua y al saneamiento. La Suprema Corte consideró que para tener por cumplido el fallo protector no bastaba con acreditar la existencia de una toma de agua en el domicilio de la quejosa, pues con ello se llegaría al extremo de considerar cumplimentado el derecho al agua de las personas, únicamente con proveer un minuto de agua a la semana. El balance del caso no es del todo positivo, ya que, si bien al haber impulsado amparos por violación del derecho humano al agua y al saneamiento se logró que se les dotara de red hídrica desde finales de 2012, en los últimos años el agua ha llegado a la colonia solamente por tandeo durante un promedio de 4 horas al día, una o máximo dos veces por semana, en horarios irregulares, y la zona sigue sin contar con saneamiento.

IX

**Criminalización de personas,
comunidades y organizaciones
en el marco de la defensa
del agua en México**



Como lo expresa el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sr. Michel Forst, el término defensores de los derechos humanos ambientales hace referencia a “las personas y los grupos que, a título personal o profesional y de forma pacífica, se esfuerzan por proteger y promover los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, en particular el agua, el aire, la tierra, la flora y la fauna”¹⁴⁶, y considerando que los derechos ambientales y los derechos sobre la tierra están “interrelacionados y a menudo son inseparables.”¹⁴⁷

La labor individual o colectiva que desempeñan las personas defensoras de los derechos ambientales –incluyendo la defensa del derecho humano al agua– es de gran importancia. Como señala el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) en su Informe 2016 sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales en México: estas personas contribuyen a la promoción y protección de nuestro medio ambiente y de la democracia ambiental.¹⁴⁸

En su Informe 2016 a la Asamblea General de la ONU, el Relator Especial Forst expresó su preocupación “por el inquietante número de asesinatos y casos de violencia que, sin lugar a dudas, subestima la verdadera magnitud de las amenazas y los riesgos que enfrentan los defensores de los derechos humanos ambientales.”¹⁴⁹ Posteriormente, en su visita oficial a México efectuada del 16 al 24 de enero de 2017, el mismo Relator señaló que “las comunidades indígenas que protegen sus tierras tradicionales, codiciadas por aquellos que buscan el desarrollo de megaproyectos y la explotación de los recursos naturales, frecuentemente se han enfrentado a cargos criminales por protestar contra esos proyectos, incluso si es evidente la falta de una consulta previa y significativa.”¹⁵⁰

Lo anterior se agrava a medida que aumenta la demanda mundial de recursos naturales; en este escenario, el medio ambiente es la disputa y el nuevo frente para los derechos humanos, en el que activistas, comunidades, pueblos, abogados y demás profesionistas alzan su voz para evitar daños a nuestro entorno y promover alternativas a la devastación del planeta por medio de un desarrollo más sostenible.¹⁵¹

La situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales en México es sumamente preocupante. De acuerdo con el Informe de CEMDA, de 2010 a julio de 2016 se han registrado 303 casos de ataques a las y los defensores ambientales, y durante 2016 continuaron las agresiones en contra de las personas que defienden el agua, el aire, la tierra, la flora y la fauna en nuestro país, registrándose 63 ataques en diversas modalidades tan solo de julio de 2015 a junio de 2016.¹⁵²

De los 63 casos registrados, las entidades de la República mexicana donde se ubicó el mayor número de ataques son: el Estado de México y Sonora con 12 casos cada uno; Oaxaca con 6 casos; Puebla

¹⁴⁶ Asamblea General de la ONU. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sr. Michel Forst, A/71/271, 3 de agosto de 2016, párr. 7.

¹⁴⁷ Ídem.

¹⁴⁸ CEMDA. Informe sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos ambientales en México 2016, p. 4. Disponible en: <http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/Informe-defensores-ambientales-2016.pdf>

¹⁴⁹ Asamblea General de la ONU. Op. Cit., párr. 3.

¹⁵⁰ ONU. Declaración de cierre de misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos Michel Forst, Visita a México, 24 de enero de 2017, p. 6.

¹⁵¹ Asamblea General de la ONU. Op. Cit., párr. 24.

¹⁵² . Op. Cit., p. 11.

con 5 casos; Colima y Campeche con 4 casos; Veracruz y Chiapas con 3 casos; Quintana Roo, Jalisco, Guanajuato y Baja California Sur con 2 casos; y finalmente Yucatán, Morelos, Michoacán, Guerrero, Chihuahua y Ciudad de México con sólo un caso.¹⁵³

Las agresiones más comunes fueron dirigidas a personas (139) y en menor medida a organizaciones de la sociedad civil (10) y comunidades (20). Los tipos de megaproyectos y actividades donde más se registraron casos de agresiones son los hidráulicos, con 17, (incluyendo políticas públicas en torno al agua), seguidos de los proyectos mineros (10), de infraestructura (8) e hidroeléctricos,¹⁵⁴ 5 inmobiliarios, 4 por despojo de tierras, 4 por eólicos, 2 por contaminación, 2 turísticos, 2 transgénicos y 2 por tala clandestina. De los 63 casos registrados, el recurso natural más afectado fue la tierra y el territorio con 27 casos, seguido del agua con 24 casos; bosque y medio ambiente en general con 5 casos cada uno; y ecosistema costero y manglar con 1 caso cada uno.¹⁵⁵

De igual manera, las agresiones más recurrentes fueron las amenazas (24%), seguidas de la intimidación (19%); la criminalización se presentó en un 18% y las agresiones físicas en un 15%. Otras agresiones registradas fueron el hostigamiento con 11%, la difamación con 6%, la privación ilegal de la libertad, el desalojo forzoso, el allanamiento y robo con 2% cada uno. Únicamente se registró un caso de homicidio, el cual ocurrió en el estado de Chihuahua, vinculado con tala clandestina.¹⁵⁶

Resulta altamente preocupante que el Estado mexicano no esté realizando un papel eficaz para prevenir y sancionar las agresiones contra las y los defensores ambientales, toda vez, que, en muchas ocasiones, son las propias autoridades de los tres niveles de gobierno quienes cometen o tienen participación en las agresiones. Y es que, de acuerdo con los datos obtenidos, 43% de las agresiones provinieron de autoridades del Estado mexicano de los distintos órdenes de gobierno: el 56% fueron cometidas por autoridades estatales; el 22% por autoridades federales y el otro 22% por autoridades municipales. Por otro lado, el 14% fueron cometidas por particulares; el 7% por parte del personal de las empresas; el 3% por parte de la gente de la misma comunidad y el 2% por grupos del crimen organizado. En el 31% de los casos no fue posible identificar a los agresores.¹⁵⁷

La corrupción y la impunidad han sido señaladas como factores que propician las agresiones a las y los defensores del medio ambiente, así como el incremento de los conflictos socioambientales por los intereses económicos implicados; estos conflictos también expresan el desequilibrio del poder entre los Estados, las empresas y los defensores de los derechos humanos ambientales.

Si bien la existencia del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas¹⁵⁸ ha derivado justamente del contexto de ataques y agresiones a personas defensoras de derechos humanos ambientales, y su implementación ha sido producto de recomendaciones de Naciones Unidas a México para enfrentar esta grave situación, dicho Mecanismo resultará insu-

¹⁵³ CEMDA. Op. Cit., p.12

¹⁵⁴ CEMDA. Op. Cit., pp. 12- 13.

¹⁵⁵ CEMDA. Op. Cit., pp. 13-17.

¹⁵⁶ CEMDA. Op. Cit. p. 18.

¹⁵⁷ CEMDA. Op. Cit., pp. 18-20.

¹⁵⁸ El Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas surgió a raíz de la expedición de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012.



ficiente hasta que no se atiendan y resuelvan las situaciones de fondo que causan los conflictos socioambientales y, lamentablemente, las personas seguirán en riesgo.

En conclusión, como lo demuestran las cifras sobre los ataques y agresiones de las que son víctimas tanto personas defensoras como diversas comunidades campesinas y/o indígenas, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, México es un país peligroso para las personas defensoras de los derechos ambientales.¹⁵⁹

¹⁵⁹ CEMDA. Op. Cit., p. 37.



X

**Recomendaciones
de las organizaciones de la
sociedad civil propuestas
al Relator Especial durante
su Visita a México**



Durante la visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, las organizaciones y redes articuladas para proporcionarle información, casos y testimonios sobre la situación de los DHAyS en el país, formulamos y acordamos una serie de recomendaciones que le propusimos considerar. Dichas recomendaciones fueron agrupadas por temas y factores esenciales para la realización de estos derechos y así se presentan a continuación:

Recomendaciones en materia de gestión del agua

-  Adoptar todas las medidas necesarias de carácter legislativo, programático, presupuestal, educativo y de cualquier índole, que contribuyan a avanzar en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 y sus respectivas metas para garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todas las personas, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
-  Adoptar todas las medidas apropiadas conducentes a alcanzar la Meta 6.5 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y así lograr implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza.
-  Instrumentar un modelo participativo verdaderamente democrático de gestión del agua potable, abierto a todos los habitantes y sectores de las cuencas, mediante consejos democráticos de planeación y manejo, con voz y voto, articulados de manera efectiva con las autoridades y los organismos operadores del agua, respetando sin cortapisas el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en relación con el abasto y la calidad del agua.
-  Propiciar una mayor articulación colaborativa entre la investigación científica y el desarrollo tecnológico, con la actividad legislativa y la aplicación de políticas públicas por parte de autoridades federales y estatales, para garantizar que la sociedad pueda contar con agua en cantidad y calidad suficiente y aceptable para un desarrollo equilibrado en el presente y en el futuro.
-  Considerar la creación de un nuevo marco institucional relacionado con la gestión de los recursos hídricos que contemple una rigurosa coordinación y corresponsabilidad entre diferentes dependencias gubernamentales relacionadas con la aplicación de las políticas hídrica, ambiental, social y económica.
-  Aplicar acciones positivas (cuotas, criterios de contratación, promoción y ascenso laboral, etc.) para que las mujeres tengan una mayor participación en las estructuras administrativas, legislativas y en los órganos de representación sectorial y ciudadana como los Consejos de Cuenca y los Distritos de Riego.
-  Revisar la intervención femenina en los Organismos Operadores del agua y en los Comités comunitarios del agua durante la realización de obras.

Recomendaciones en materia de disponibilidad

-  Adoptar todas las medidas apropiadas conducentes a alcanzar la Meta 6.4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y así aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua a nivel nacional.
-  Diseñar e implementar en el corto plazo, una estrategia integral con el objetivo de revertir de manera efectiva el colapso de los acuíferos, mediante una serie de políticas públicas interinstitucionales, orientadas a la recarga y recuperación gradual de los mismos, tales como la reducción drástica del volumen de extracción de agua subterránea (por lo menos en un 50%), la realización de obras de captación de agua pluvial y la sustitución del modelo agroexportador e industrial de alto consumo de agua, por políticas que favorezcan cultivos y sistemas de riego de bajo consumo de agua o con aprovechamiento de agua de lluvia.
-  Adoptar todas las medidas apropiadas conducentes a alcanzar la Meta 6.6 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para lograr a nivel de aquí a 2020 proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.
-  Revisar los criterios para concesionar agua en el país y que las concesiones puedan ser sometidas a revisión y finalización en todos los casos en que se ponga en riesgo la disponibilidad de agua para potable para uso personal y doméstico.
-  Actualizar la información sobre disponibilidad de agua, previa a la autorización de concesiones, desarrollos habitacionales o megaproyectos que pueden afectar la cantidad y calidad de agua disponible. Si bien la ley establece que la actualización se haga cada tres años, en la actualidad es muy frecuente que las autoridades se limiten a dar por buena información ya datada sin realizar los estudios correspondientes.

Recomendaciones en materia de políticas y programas

-  Formular y desarrollar una política nacional de agua y saneamiento guiado por el contenido normativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Observación No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas que considere también la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
-  Incorporar la perspectiva y los estándares de derechos humanos a los programas destinados a atender las necesidades de dotación de agua potable y de tratamiento de aguas residuales, que a la vez los proteja de recortes en la formulación y el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

-  Incluir a las mujeres en el diseño de políticas sobre recursos hídricos en todas las instancias de planeación, ejecución y evaluación, desde las comunitarias hasta los Planes de Desarrollo nacional, estatal y municipal, incluidas las políticas sectoriales y la asignación presupuestal.
-  Modificar los instrumentos de planeación, ejecución y evaluación de todas las áreas, programas y reglas de operación de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) para que incorporen criterios de equidad de género.

Recomendaciones en materia de accesibilidad y asequibilidad

-  Adoptar todas las medidas apropiadas conducentes a alcanzar la Meta 6.1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para lograr a nivel nacional el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todas las personas sin discriminación.
-  Adoptar todas las medidas apropiadas conducentes a alcanzar la Meta 6.2 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y así lograr a nivel nacional el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todas las personas, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.
-  Adoptar todas las medidas apropiadas conducentes a alcanzar la Meta 6.a de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado, tecnologías de reutilización y ecotecnologías.
-  Considerar la remunicipalización de aquellos sistemas que han sido privatizados y que han violado el derecho humano al agua y al saneamiento al afectar la accesibilidad económica de los usuarios y la accesibilidad sin discriminación a los servicios.

Recomendaciones en materia de calidad y seguridad del agua

-  Proteger y garantizar el derecho al agua y al saneamiento tomando todas las medidas necesarias de carácter jurídico, político, económico y de otra índole para evitar que las fuentes de agua sean contaminadas por drenajes urbanos, industriales y prácticas agrícolas contaminantes.
-  Adoptar todas las medidas apropiadas conducentes a alcanzar la Meta 6.3 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos.

-  Reducir el impacto de las diversas actividades económicas, incluyendo las del sector energético, en la disponibilidad y calidad del agua derivado de la sobreexplotación y las descargas puntuales y difusas.
-  Adoptar todas las medidas legales, programáticas y presupuestales necesarias para proteger las fuentes de agua de la sobreexplotación y de la contaminación y asegurar que los actores estatales y no estatales remedien y prevengan los daños ya ocasionados.
-  Contar con un Plan Rector por Cuenca vinculante para poner fin a la contaminación en 15 años, vía cero descargas industriales, transición a agricultura no contaminante y sustitución y total confinamiento de contaminantes, con monitoreo ciudadano y gubernamental.
-  Realizar de manera sistemática, periódica y transparente los monitoreos sobre la calidad del agua para consumo humano y adoptar oportunamente las medidas correctivas necesarias para evitar riesgos o daños a la salud.
-  Promover el uso de tecnologías ambientales para la construcción y mantenimiento de infraestructura a fin de favorecer la sustentabilidad en el uso del agua, desde las fuentes de aprovisionamiento hasta el tratamiento de aguas residuales.
-  Implementar mecanismos con los cuales las empresas que han contaminado las fuentes de agua se hagan responsables de restablecer y garantizar el acceso al agua potable para las poblaciones afectadas.

Recomendaciones en materia de actividades y proyectos que ponen en riesgo los derechos

-  Adoptar todas las medidas necesarias de carácter jurídico, político, económico y de otra índole para garantizar que el derecho humano al agua potable de las generaciones presentes y futuras en México no se verá obstaculizado, afectado o amenazado por los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos que se impulsen al amparo de la reforma energética.
-  Revisar las disposiciones de la reforma energética de 2013 y 2014 que resultan inconvenientes en términos de derechos humanos y que pueden afectar o poner seriamente en riesgo, entre otros, al derecho humano al agua potable, particularmente aquellas que en la Ley de Hidrocarburos establecen la preferencia de las actividades de exploración y explotación del petróleo y demás hidrocarburos sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.
-  Prohibir la utilización de la técnica de fracturación hidráulica o *fracking* en cualquier etapa de los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales, por su grave impacto en la realización del derecho humano al agua potable y otros derechos humanos, y por el principio precautorio, Principio 15 de la Declaración de Río, que establece que cuando haya peligro de daño grave o irreversible –como sucede con la técnica

de *fracking*– 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. La protección del derecho humano al agua potable de los daños derivados de esta técnica extractiva y la aplicación del principio precautorio deben explicitarse en toda legislación actual y futura referida a los recursos hidráulicos, sean aguas superficiales o subterráneas, y en las normas ambientales y de salud correspondientes.



Regular la concesión de pozos respecto a la actividad minera, ya que ésta provoca la disminución, pérdida de la calidad y la cantidad de agua para consumo humano.

Recomendaciones en materia de acceso a la justicia



Mejorar el acceso a recursos efectivos y a mecanismos judiciales y administrativos accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento.



Fortalecer y mejorar el sistema de justicia para asegurar la debida implementación de las sentencias del poder judicial de la federación en materia de derecho al agua y derecho al saneamiento.



Sensibilizar y capacitar a Jueces y Magistrados sobre la relevancia de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, su obligación para protegerlos y para velar porque se garanticen aun cuando no existan contratos o instrumentos legales entre las personas y el Estado, juzgando con perspectiva de derechos humanos y no con enfoques mercantiles o civiles.



Exhortar a las Instituciones nacional y estatales de Derechos Humanos (Organismos públicos autónomos en México) a que cumplan a cabalidad su función de Ombudsman y se conviertan en verdaderos Defensores del pueblo, admitiendo y resolviendo quejas en materia de agua y saneamiento, conduciendo investigaciones, formulando pronunciamientos y emitiendo Recomendaciones en la materia, superando el silencio, la omisión, la negligencia y la complicidad.



Garantizar la seguridad, integridad, libertad, protección y respeto a la labor de las personas defensoras de los derechos humanos, del agua, de la tierra, del territorio, del medio ambiente, que inciden en la defensa de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, así como evitar su criminalización.



Aplicar mecanismos urgentes que permitan el acceso a las personas agraviadas en sus derechos humanos al agua potable y el saneamiento al mínimo vital, sin importar si se cuenta o no con red de agua potable y alcantarillado o hasta en tanto ésta pueda construirse.

Recomendaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas

- 

Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en materia de gestión de agua, incluyendo proyectos de obra pública e infraestructura, sistemas locales de agua potable y alcantarillado, operación y funcionamiento de Consejos y Comités de Cuenca, para evitar el desvío de fondos públicos.
- 

Implementar medidas eficaces para hacer frente a la corrupción que existe en materia de gestión del agua; corrupción que permite otorgar permisos de construcción y concesiones de agua, aunque no existan las condiciones para hacerlo por poner en riesgo a los derechos humanos al agua potable y el saneamiento.
- 

Crear instancias de contraloría social y ciudadana que permitan la fiscalización y la rendición de cuentas de los Organismos Operadores y de las instituciones públicas relacionadas con el agua, en los cuales debe incluirse a las mujeres.
- 

Diseñar con participación de organizaciones de la sociedad civil defensoras del agua y los derechos humanos, indicadores apropiados para medir el acceso real, continuo, suficiente, de buena calidad, asequible, al agua potable y a instalaciones de saneamiento dignas, aceptables y seguras, no solamente medir la cobertura en términos de infraestructura lo que no da cuenta del suministro efectivo de agua potable para uso personal y doméstico, de las condiciones en que se encuentran las instalaciones sanitarias, ni de la calidad y accesibilidad económica de los servicios de agua y saneamiento.
- 

Recopilar y sistematizar datos desagregados por sexo y elaborar indicadores sobre usuarios(as), sectores, salubridad, agricultura y medio ambiente, con indicadores de seguimiento de metas y objetivos.
- 

Reformular el concepto de “cobertura de agua potable” y los indicadores de medición para que incluyan explícitamente los criterios de disponibilidad, calidad, cantidad, regularidad y accesibilidad física y económica, como señala la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, y sean incorporados tales indicadores para la evaluación y el desarrollo de políticas y programas de las instituciones públicas.
- 

Llevar a cabo auditorías técnicas, administrativas y financieras independientes de los procesos de privatización y de la gestión de los organismos privatizados y que, en caso de que se demuestren irregularidades graves, se remunicipalicen los organismos correspondientes.

Recomendaciones en materia de medidas con perspectiva de género

- 

Dar prioridad a la inversión pública en infraestructura para atender regiones donde la población carece de agua potable para consumo humano y doméstico, sobre todo en comunidades donde mujeres y niñas destinan varias horas del día a proveer de agua a sus hogares.

-  Incorporar al mismo número de mujeres y hombres en los comités locales de agua potable, de tal manera que las necesidades e intereses de las mujeres estén representados y se favorezcan mecanismos más equilibrados en la toma de decisiones y el acceso a los recursos.
-  Crear y difundir mecanismos para que la población —especialmente las mujeres— tenga acceso a la información sobre la calidad del agua, el abasto y las tarifas, con el fin de favorecer la participación y la corresponsabilidad social.
-  Desarrollar un programa de capacitación y sensibilización de funcionarios(as) del sector para fortalecer los enlaces de género que son las personas responsables de promover las acciones de equidad en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional del Agua, estableciendo claramente sus normas de funcionamiento y atribuciones.
-  Incorporar una estrategia para mejorar las condiciones de las trabajadoras de la Comisión Nacional del Agua a fin de garantizar la igualdad de oportunidades laborales.
-  Diseñar estrategias para el empoderamiento de las mujeres y para el suministro equitativo de los servicios de agua potable.
-  Documentar, sistematizar y preservar los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de manejo del agua de las mujeres campesinas e indígenas.
-  Adoptar todas las medidas apropiadas conducentes a alcanzar la Meta 6.b de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y así apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales incluyendo a las mujeres en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

Recomendaciones en materia de pueblos y comunidades indígenas o equiparables

-  Adoptar todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para proteger, fomentar y respetar los sistemas tradicionales de abasto de agua potable, reciclamiento, ahorro, captación, almacenamiento y conservación del agua.
-  Adoptar todas las medidas necesarias para proteger los recursos hídricos de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables, así como el respeto a sus decisiones para el aprovechamiento y la preservación de estos recursos en sus territorios.
-  Asegurar la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas y equiparables con relación a cualquier proyecto, obra, actividad, legislación o política que afecte o ponga en riesgo sus derechos humanos al agua potable y al saneamiento.

Recomendaciones en materia legislativa

-  Formular una Ley General de Aguas que desarrolle el contenido y alcance de los derechos humanos al agua y al saneamiento para asegurar la disponibilidad, accesibilidad física, asequibilidad, calidad, aceptabilidad, acceso sin discriminación, acceso a la información, participación y ejercicio de modo sostenible para las generaciones presentes y futuras, al tiempo que impulse el cumplimiento de las obligaciones que tienen todas las autoridades del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de prevenir, sancionar y reparar sus violaciones.
-  Formular la Ley General de Aguas, que garantice el ejercicio pleno de los derechos al agua y al saneamiento y que incorpore una visión de integralidad de derechos humanos, igualdad de género, interculturalidad y participación ciudadana.
-  Incluir dentro de la Ley General de Aguas el diseño de un Programa de Género y Agua que garantice la incorporación del enfoque de género en todas las políticas hídricas, así como la participación paritaria de mujeres y hombres en todos los niveles de toma de decisión institucionales y comunitarios.
-  Abrir espacios adecuados de participación ciudadana y de expertas y expertos de la sociedad civil y la academia durante la formulación y deliberación de la Ley General del Aguas.
-  Considerar la aprobación de la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas, la cual integra los elementos y componentes de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, una visión de sustentabilidad y de buen gobierno del agua, elaborada con la participación de una diversidad de actores expertos en gestión de agua.

XI

**Panorama de casos
de violaciones a los derechos
humanos al agua potable
y al saneamiento
denunciados al Relator**

En vísperas de la misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento a México, diversas organizaciones civiles y sociales nos dimos a la tarea de preparar y compilar fichas de casos que documentaran las violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en nuestro país. Un total de 72 fichas de casos de violaciones a los DHAYs, ocurridos en 18 entidades federativas de la República mexicana,¹⁶⁰ se entregaron al Relator Especial durante su visita en un Anexo al Informe DHAYs como una muestra de la diversidad de situaciones violatorias que enfrentan personas, grupos, pueblos y comunidades y de los patrones de incumplimiento de obligaciones del Estado e impunidad que se repiten a lo largo y ancho de nuestro país.

A través de las fichas de caso quedó sistematizada información relevante sobre una gran variedad de situaciones violatorias, tanto actuales como potenciales que expresan problemas de disponibilidad, accesibilidad física, accesibilidad económica y calidad del agua y el saneamiento, así como problemas de acceso a la información, participación y rendición de cuentas de los servicios de agua y saneamiento, e incluso problemas de acceso a la justicia en la materia.

En la descripción y análisis de cada caso las organizaciones identificaron elementos como: fecha o período y lugar en que ocurrió, está ocurriendo, o podría ocurrir la violación a los DHAYs; los antecedentes y el contexto local, regional o nacional en que se inscribe el problema; la población o poblaciones afectadas o en riesgo; los actores estatales y no estatales responsables de las violaciones por acción u omisión; el análisis de las obligaciones del Estado incumplidas; la identificación de otros derechos humanos vulnerados o que se encuentran en riesgo en cada caso; las amenazas, agresiones o criminalización sufrida por las personas y comunidades denunciantes, y/o por defensores de la población afectada; así como los recursos jurisdiccionales y/o no jurisdiccionales que se hubieran utilizado para reclamar los derechos violados y defender a la población afectada. Al final de cada ficha, las organizaciones formularon propuestas y recomendaciones específicas y proporcionaron al Relator su información de contacto para el seguimiento.

Los casos documentados y reportados al Relator Especial se enumeran a continuación por entidad federativa:



De **Baja California Sur** se documentó **un caso**:

1. Problemas de disponibilidad y calidad de agua y de acceso a la justicia por el Proyecto Minero Los Cardones que pone en riesgo la captación de agua en la Sierra.

¹⁶⁰ Si bien existen más casos de violaciones a los DHAYs en estas y otras entidades de la República mexicana, las fichas de caso que se lograron compilar en vísperas de la visita del Relator Especial a México fueron 72 en 18 entidades: Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila y región Coahuila-Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla y región Puebla-Tlaxcala, Sonora, Veracruz, Quintana Roo, y Yucatán.



De **Chiapas** se documentaron **veinte casos** referidos a los siguientes problemas:

1. El deficiente servicio del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (SMAPA) en Tuxtla Gutiérrez.
2. La carencia de red de agua potable y alcantarillado y la falta de operación de la planta de tratamiento en los Fraccionamientos Real del Bosque y Bonanza en Tuxtla Gutiérrez.
3. Los problemas de disponibilidad, accesibilidad física, asequibilidad y calidad del agua en el Ejido Benito Juárez, Municipio de Socoltenango.
4. La dificultad prolongada para el acceso a agua potable de calidad en la comunidad tsotsil de Manzanillo en San Cristóbal de las Casas.
5. La contaminación de acuíferos por extracción de hidrocarburos y minería en diversos municipios del noroccidente del estado habitados por población campesina e indígena zoque.
6. La destrucción de humedales de montaña y la falta de abastecimiento de agua a población urbana y conurbada de San Cristóbal de las Casas.
7. La construcción de colectores marginales y la falta de acceso a la información en servicios de saneamiento en San Cristóbal de las Casas.
8. El deterioro de la calidad del agua para consumo humano en San Cristóbal de las Casas.
9. La reducción de la disponibilidad por la sobreexplotación de agua de parte de la empresa Coca-Cola en San Cristóbal de las Casas.
10. El despojo del manantial de Quemvó Cuxtitali por parte de personas toleradas por las autoridades con fines electorales.
11. La falta acceso al agua en colonias de la zona poniente de la ciudad de Palenque.
12. La escasez de agua en las comunidades de Chicomuselo.
13. El incumplimiento de la introducción del proyecto de agua potable en el Ejido Chicoasén como consecuencia de la construcción de la Presa Hidroeléctrica Manuel Moreno Torres y Chicoasén II.
14. El corte del suministro de agua potable y la discriminación a familias de la Organización Sociedad Civil Las Abejas de Acteal en la comunidad Miguel Utrilla Los Chorros en el municipio de Chenalhó.
15. El conflicto de tierras y agua en el Ejido Amatán del municipio de Amatán.
16. La falta de saneamiento en el Fraccionamiento San Isidro Buenavista en Tuxtla Gutiérrez.



17. Problemas de calidad del agua y saneamiento por las descargas de drenaje en calles de la colonia El Roble, municipio de Tuxtla Gutiérrez.
18. Falta de suministro de agua potable por obra de infraestructura hidráulica inconclusa en la Colonia Plan de Ayala, municipio de Tuxtla Gutiérrez.
19. Poco o nulo acceso al agua y al saneamiento en tres comunidades de los Lagos de Montebello.
20. Afectación de la calidad del agua que suministran los municipios de Acacoyagua y Escuintla por la explotación de Titanio en Soconusco.



De la **Ciudad de México** se documentaron **seis casos**:

1. Violaciones a los derechos humanos al agua y al saneamiento desde la perspectiva de género en Iztapalapa.
2. La escasez prolongada de agua y falta de calidad del agua que llega a barrios y pueblos de la delegación Iztapalapa.
3. La destrucción de la zona chinampera con sus canales Patrimonio natural de Xochimilco al permitir cambio de uso de suelo, descargas de aguas residuales y relleno de canales.
4. La falta de agua continua, suficiente y de calidad en las colonias Peñón de los Baños y Pensador Mexicano de la delegación Venustiano Carranza.
5. La destrucción de un acuífero somero de agua subterránea que fue alumbrado por la construcción de un desarrollo inmobiliario que inundó todo el predio de Avenida Aztecas 215, Pueblo de los Reyes Hueytlilac, Delegación Coyoacán.
6. La implementación de una obra hidráulica alterna implementada sin información y con represión en el Pueblo de San Bartolo Ameyalco y exclusión de la participación social en la gestión del manantial en la delegación Álvaro Obregón.



De **Coahuila** se documentaron **tres casos**, uno de ellos abarca la región Coahuila–Durango:

1. Las violaciones a los derechos humanos al agua y al saneamiento cometidas desde octubre de 2001 a la fecha por el Organismo Operador privatizado de la ciudad de Saltillo: la empresa mixta Aguas de Saltillo S.A. de C.V. (AGSAL)
2. Las violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento cometidas por el Organismo Operador privatizado de Ramos Arizpe: la empresa mixta Aguas de Ramos Arizpe S.A. de C.V (AGRA), subsidiaria de Aguas de Saltillo, durante los 15 ½ meses que duró su gestión.
3. El problema del hidroarsenicismo regional endémico en la Región Lagunera de Coahuila–Durango, y la sobreexplotación de acuíferos que aumenta los niveles de arsénico en el agua que reciben los laguneros.



Del **Estado de México** se documentaron **catorce casos** referidos a los siguientes problemas:

1. El Sistema de agua comunitario y la disponibilidad de agua en riesgo por la construcción de desarrollos habitacionales en la zona de Santa María Cuevas, Zumpango.
2. El conflicto por el otorgamiento de la factibilidad para dotación de agua potable a un nuevo Fraccionamiento en construcción, en contra de la voluntad popular de la asamblea en San Sebastián, Zumpango por insuficiencia de agua para la población.
3. La contaminación, el crecimiento urbano desmedido y la falta de cuidado que afectan el agua y los sistemas comunitarios de pueblos aledaños al pueblo de Tecámac.
4. La urbanización desmedida y la extracción de agua por la empresa refresquera “Peñafilel” en Tecámac.
5. El déficit de abastecimiento y la gestión insustentable del agua en la Cuenca de México, especialmente en las Subcuencas Amecameca, La Compañía y Texcoco.
6. La falta de equidad de género y de rendición cuentas del Sistema de Agua Potable de Santa María Ozumbilla en el municipio de Tecámac.
7. Las violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de la población de Naucalpan, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Tlanepantla por la contaminación del Río de los Remedios debido a descargas de aguas residuales industriales y municipales sin tratamiento.

8. La criminalización y el despojo del Sistema Comunitario de Agua Potable por parte del ayuntamiento de Coyotepec.
9. La negación de permiso de incremento de extracción de agua al Sistema Autónomo de Agua Potable de San Isidro Atlautenco en el municipio de Ecatepec, e intromisión de la autoridad municipal en el derecho de la población de administrar las descargas del drenaje.
10. El despojo del Sistema Autónomo Comunitario de San Lorenzo Huitzilapan, municipio de Lerma, con complicidad de los gobiernos estatal y municipal y la Comisión Federal de Electricidad.
11. La falta de agua potable en colonias y escuelas de San Pablo Atlazalpan en el municipio de Chalco.
12. Los problemas en la administración de recursos hídricos por el Sistema de Agua Municipal de Amecameca y los riesgos de desviación de agua para un megaproyecto.
13. La sobreexplotación de pozos de agua que provoca hundimientos y agrietamiento de viviendas, y el riesgo de municipalización del sistema administrador del agua en San Pablo de las Salinas, municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo.
14. El acoso y hostigamiento al Consejo Administrativo del Sistema de Agua Potable de Tecámac (SAPTEMAC), sistema autónomo de agua, por defenderse de la municipalización.



De **Guerrero** se documentaron **tres casos**:

1. La falta de red hídrica para un debido acceso al agua potable de la comunidad indígena del Paraje Santa Cruz de Vista Hermosa en el municipio de San Luis Acatlán.
2. La falta de disponibilidad y accesibilidad física al agua de la Comunidad de Ojo de Agua en el municipio de Malinaltepec.
3. La afectación a comunidades de la Región Sur y Costa Chica del estado de Guerrero por la construcción de una línea de conducción a gravedad para el abastecimiento de agua potable a la ciudad de Ometepec, y la consecuente disminución del cauce del Río Santa Cantarina (Río Jndaancue Ñomndaa)



De **Guanajuato** se documentó **un caso**:

1. El proceso de contaminación y agotamiento por sobreexplotación del acuífero de la Cuenca de la Independencia y la falta de acceso a agua saludable para consumo humano que afecta a decenas de comunidades en municipios de la región norte de Guanajuato.



De **Hidalgo** se documentó **un caso**:

1. Las violaciones a los derechos humanos al agua y al saneamiento en localidades del municipio de Tizayuca a las que se les raciona el agua a partir de la perforación municipal de pozo de uso urbano destinado a abastecer a la incineradora de basura de la empresa Valorsum que se construye en Tepojaco y a 55 fábricas del parque metropolitano industrial en Tizayuca.



De **Jalisco** se documentaron **dos casos**:

1. La contaminación de la Cuenca del Río Santiago y del Ahogado en los municipios de Juanacatlán y El Salto y las afectaciones a la salud de la población por descargas de aguas residuales municipales y del corredor industrial Ocotlán-El Salto.
2. El conflicto por la imposición y construcción de la Presa El Zapotillo y su Acueducto Zapotillo-León con impacto en la Cuenca del Río Verde y afectaciones a las comunidades de Temacapulín, municipio de Cañadas de Obregón, las comunidades de Acasico y Palmarejo, municipio de Mexxicacan, y 14 municipios de la Región de los Altos de Jalisco.



De **Morelos** se documentaron **tres casos**:

1. El despojo y la afectación en la dotación de agua y los derechos agrarios de comunidades a causa del Proyecto Integral Morelos (PIM), megaproyecto energético conformado por Gasoducto-Termoeléctrica-Acueducto con acaparamiento del agua de la Planta Tratadora de Aguas Residuales de Cuautla.
2. El despojo de agua del Área Natural Protegida “Los Sabinos, Santa Rosa, San Cristóbal” y de otros nacimientos de agua dulce por la Termoeléctrica en Huexca, en la Ciudad de Cuautla.
3. Violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento por falta de red hídrica en la Colonia Ampliación Tres de Mayo, en Alpujeca, municipio de Xochitepec, y enfoque limitado en el cumplimiento de la sentencia que impide la reparación y realización plena de los derechos violados.



De **Oaxaca** se documentó **un caso**:

1. El decreto de veda en los Valles Centrales de Oaxaca que afecta a 16 comunidades campesinas y zapotecas de la microrregión Xinizaa (Nuestra Agua) para el uso libre del agua, y su lucha por revitalizar el acuífero, sanear los ríos y levantar el decreto.



De **Puebla** se documentaron **seis casos** referidos a los siguientes problemas, uno de ellos abarca la región Puebla-Tlaxcala:

1. Afectaciones al agua y al territorio por el Proyecto Minero Ixtaca en el municipio de Ixtacamaxtitlan, en la cabecera de la cuenca del Río Apulco, donde subsidiarias de la empresa canadiense Almaden Minerals ya realizan actividades de exploración y comenzarán la explotación a cielo abierto en 2019.
2. Los riesgos para los derechos humanos al agua y al saneamiento de comunidades indígenas totonacas de los municipios de San Felipe Tepatlán, Ahuacatlán y Tlapacoya a causa del Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1 en la Sierra Norte de Puebla a cargo de la empresa Deselec 1-Comexhidro que busca generar energía eléctrica para Walmart.
3. Las afectaciones por la privatización del agua en Atlixco a partir de que el Sistema Operador del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Atlixco (SOAPAMA) encareció las tarifas a niveles que hacen poco accesibles los servicios de agua potable y saneamiento.
4. La afectación del manejo tradicional del agua en comunidades maseuales de la Sierra Norte de Puebla a partir del otorgamiento de concesiones mineras.
5. Cobros injustos y excesivos por el municipio de San Andrés Cholula que violan la asequibilidad de los derechos humanos al agua potable y el saneamiento de las comunidades indígenas náhuatl de San Bernardino Tlaxcalancingo, que se abastecen de manera tradicional mediante pozos noría, y de la cabecera municipal de San Andrés Cholula.
6. Los daños a la vida comunitaria de siete comunidades en tres municipios de Tlaxcala y cinco comunidades en dos municipios de Puebla por la contaminación del Río Atoyac derivada del Complejo Petroquímico Independencia de PEMEX y descargas de aguas residuales municipales e industriales.



De **Quintana Roo** se documentaron **dos casos**:

1. La mercantilización del agua potable y su saneamiento en los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres y Solidaridad.
2. La deforestación, tala del manglar y crecimiento de la infraestructura turística que afecta los sistemas cársticos costeros y los hace vulnerables a la filtración de contaminantes que impactan el acuífero subterráneo de donde se extrae agua para distribuir a las comunidades de los municipios de Benito Juárez, Puerto Morelos, Solidaridad y Tulum.



De **Sonora** se documentaron **dos casos**:

1. Las afectaciones al territorio y al derecho al agua de la Tribu Yaqui por la construcción, sin Manifestación de Impacto Ambiental y sin consulta previa, del Acueducto Independencia que lleva agua del Río Yaqui a la ciudad de Hermosillo, e incumplimiento de estándares internacionales respecto a la consulta a la Tribu Yaqui ordenada en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que atrajo el caso.
2. El desastre ambiental, la afectación del acceso al agua potable y los daños a la salud de la población de siete municipios y la ciudad de Hermosillo por la contaminación de los Ríos Sonora y Bacánuchi con 40 millones de litros de sulfato de cobre acidulado derramados por la mina Buenavista del Cobre subsidiaria de Grupo México.



De **Veracruz** se documentaron **seis casos** referidos a los siguientes problemas:

1. La privatización del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano (SASM) en los municipios conurbados de Veracruz y Medellín y los efectos colaterales en Boca del Río.
2. La falta de rehabilitación de antiguas tuberías de agua potable, de conservación, mantenimiento y reparación de canales colectores y planta de bombeo de descarga, y aumento de tarifas de alcantarillado a partir de la privatización del sistema metropolitano en Veracruz y Medellín.
3. La mala calidad por contaminación del agua del Río Blanco y aguas subterráneas, cuyo consumo ha incrementado la mortalidad por insuficiencia renal crónica de la población de Tierra Blanca y la zona de la Cuenca del Papaloapan.
4. Las violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en el ejido Emiliano Zapata del municipio de Papantla a consecuencia de la sobreexplotación de pozos de hidrocarburos que contaminan manantiales y arroyos y por la construcción de infraestructura

que prioriza la utilización de agua para la industria en detrimento del acceso al agua para uso doméstico.

5. La falta de acceso al agua potable y condiciones adecuadas de saneamiento en el municipio mayoritariamente indígena de Filomeno Mata.
6. Los Sistemas tradicionales de abasto de agua del municipio de Jalacingo en riesgo por cambio de uso de suelo de terrenos forestales y la construcción y operación de Minicentrales Hidroeléctricas PH1, PH3 y Ocampo- Cuetzalin.



Y, por último, de **Yucatán** se documentó **un caso**:

1. La contaminación del manto freático y otros cuerpos de agua por la deforestación y la agroindustria en la Península de Yucatán.



72 Casos en total



Durante su visita, el Relator Especial expresó que por razones de espacio en su Informe de Misión no podría referirse a todos los casos denunciados, pero que haría referencia a ellos de manera general y se ocuparía posteriormente de su seguimiento particular. Así, en su Informe de Misión quedó asentado lo siguiente:



“Se comunicaron al Relator Especial numerosos casos relacionados con la contaminación y la polución de fuentes de agua provocadas por factores como proyectos mineros e industriales, plantas hidroeléctricas y extracción de hidrocarburos, incluida la utilización de técnicas de facturación hidráulica en algunos estados, como Veracruz, Puebla, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, así como por el uso indiscriminado e incontrolado de plaguicidas. Se indicó que en muchos casos esos problemas ambientales afectaban directa o indirectamente las fuentes de agua, lo cual generaba preocupación por la calidad del agua potable y la protección de la salud en las zonas afectadas, teniendo en cuenta que varios contaminantes no quedan suficientemente eliminados por las plantas de tratamiento y que en algunos casos el agua se consume directamente de las fuentes. Por ejemplo, en localidades donde no se ofrece más que un suministro esporádico y poco fiable de agua corriente, el consumo de las comunidades depende mucho de los ríos, los manantiales, los arroyos y los pozos locales. Las comunidades de zonas afectadas por la contaminación de las fuentes de agua expresaron su frustración porque no se tenían en cuenta sus quejas, porque no se les consultaba adecuadamente antes de diseñar y ejecutar los proyectos y porque su derecho al agua parecía tener una prioridad muy baja para las autoridades competentes y las entidades privadas. Un representante indígena declaró que: las fuentes de donde tomamos nuestra agua son las mismas que utilizan las empresas de hidrocarburos. Sentimos que el agua está enferma y que nosotros también nos enfermamos, porque el agua está enferma.”¹⁶¹



“Se informó al Relator Especial de casos en que se había cortado el servicio por impago de las facturas del agua. Aunque hay disposiciones constitucionales y decisiones de tribunales federales que prohíben esa práctica, no existe ninguna salvaguardia legal definitiva que impida la desconexión por falta de capacidad económica de pago.”¹⁶²



“La información y los casos comunicados también pusieron de relieve el hecho de que las fuentes de agua utilizadas por muchas comunidades indígenas han sido particularmente afectadas por proyectos de infraestructura, industriales, extractivos, turísticos o agrícolas, especialmente por lo que respecta a la disponibilidad y la calidad del agua.”¹⁶³



“El volumen considerable de información y de casos comunicados al Relator Especial pone de manifiesto la existencia de importantes obstáculos relacionados con el acceso a la justicia en materia de derechos al agua y el saneamiento. Muchas personas, especialmente las que se hallan en situaciones vulnerables, no comprenden claramente sus derechos, no disponen de asesoramiento jurídico apropiado o carecen de recursos para acceder a mecanismos judiciales. Además, desconfían de las autoridades, dado que muchos casos de vulneración de

¹⁶¹ Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a México (documento A/HRC/36/45/Add.2), párrafo 34.

¹⁶² Ibid., párrafo 41.

¹⁶³ Ibid., párrafo 49.

los derechos humanos al agua y el saneamiento no llegan a los tribunales y la jurisprudencia sustantiva sobre esos derechos ha sido limitada en comparación con otros derechos. Hay que prestar atención a fortalecer las respuestas en lo tocante al seguimiento de las decisiones y al suministro de remedios en esos casos.”¹⁶⁴



“Mientras que numerosos representantes comunitarios señalaron que habían presentado denuncias a los órganos competentes, incluida la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y que las instituciones de derechos humanos habían formulado recomendaciones sobre el agua y el saneamiento, era evidente que esos procesos de denuncia eran actualmente insuficientes, por no decir inútiles, para lograr soluciones rápidas y eficaces para las comunidades afectadas. Los órganos de derechos humanos y los mecanismos judiciales parecen concentrarse en cuestiones de derechos humanos civiles y políticos, y es evidente que están mal equipados para adoptar decisiones sobre derechos económicos y sociales, incluidos los derechos al agua y el saneamiento, o que se muestran renuentes a hacerlo. Si bien se han llevado a los tribunales ciertos casos notables, es necesario hacer más progresos para lograr que esos derechos humanos sean justiciables en la práctica.”¹⁶⁵



“Preocupaba al Relator Especial que varios representantes comunitarios, defensores de los derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil le comunicaran que ellos mismos u otros habían sido víctimas de hostigamiento, intimidación, amenazas o incluso detenciones a causa de sus quejas o protestas relacionadas con el acceso al agua y la contaminación de las fuentes de agua. Expresaron el temor de estar siendo criminalizados por ejercer su derecho a protestar, a defender sus derechos humanos y a manifestar abiertamente sus preocupaciones. El Relator Especial está alarmado por esas informaciones e insta a todas las autoridades competentes a que garanticen los derechos de todas las personas a plantear sus preocupaciones y expresar libremente sus opiniones sin miedo a represalias. Cuando se presenten a las autoridades denuncias sobre cualquier acto ilícito contra esas personas, como el arresto y la detención ilegales, esos casos deben investigarse a fondo y deben estudiarse y aplicarse las correspondientes medidas de protección.”¹⁶⁶

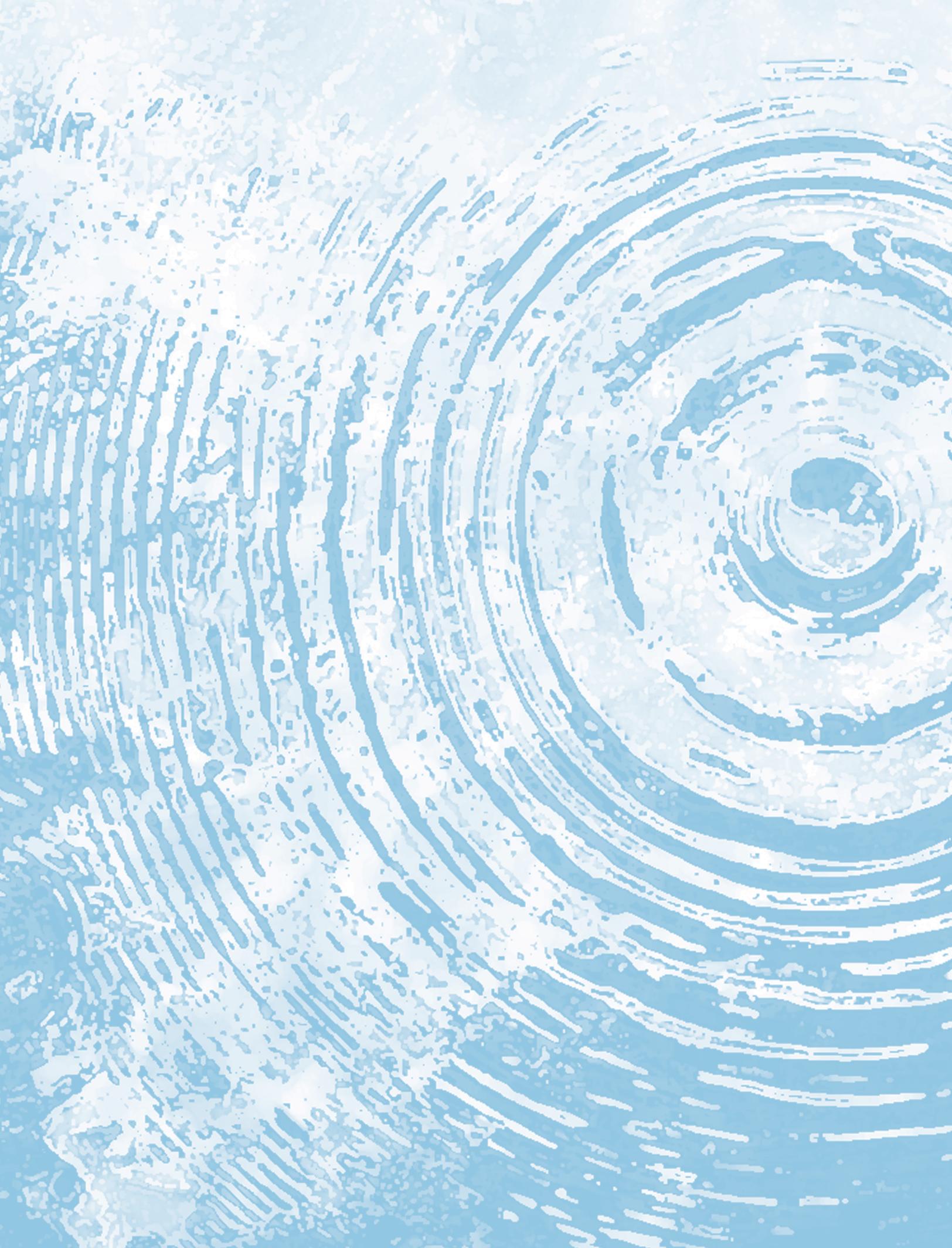
¹⁶⁴ Ibid., párrafo 60.

¹⁶⁵ Ibid., párrafo 61.

¹⁶⁶ Ibid., párrafo 62.

XIII

**Declaración de final
de misión a México del
Relator Especial sobre
los derechos humanos al agua
potable y al saneamiento**





Ciudad de México, 12 de mayo de 2017¹⁶⁷

Me dirijo a ustedes en mi capacidad de Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento, al final de mi visita oficial a México, que llevé a cabo, por invitación del Gobierno, del 2 al 12 de mayo de 2017. Los principales objetivos de mi visita fueron: revisar el acceso a los servicios de agua y saneamiento en México, identificar los principales obstáculos para lograr la plena garantía de dichos derechos y recomendar legislación, políticas públicas y otras medidas necesarias para abordar dichos obstáculos y para asegurar el disfrute de estos derechos humanos para todas las personas en la sociedad.

Primero que nada, me gustaría agradecer al Gobierno de México por la invitación y organización de mi visita, y por los diálogos abiertos y constructivos que tuvieron lugar. Agradezco a los numerosos funcionarios públicos y a las autoridades locales que se reunieron conmigo y aportaron información. Durante mi estadía, me reuní con numerosas organizaciones de la sociedad civil, representantes de comunidades y personas que habitan en áreas urbanas y rurales. De manera particular, deseo agradecer a las comprometidas organizaciones de la sociedad civil y personas que ayudaron a organizar elementos esenciales de mi visita. Agradezco a todas aquellas personas que se tomaron el tiempo de reunirse conmigo y aportarme información, particularmente a miembros de las comunidades que visité y me compartieron los retos que enfrentan y me invitaron a sus casas.

Durante mi visita viajé a la Ciudad de México, a distintos lugares dentro de la ciudad que están experimentando retos respecto a la provisión de agua potable y servicios de saneamiento, incluyendo Iztapalapa (Santa María Aztahuacán y Lomas de San Lorenzo) y Xochimilco (comunidad de San José Obrero). En el estado de Veracruz, visité los municipios de Papantla (Emiliano Zapata) y Filomeno Mata. En Chiapas, fui a comunidades en Tuxtla Gutiérrez y en los alrededores de San Cristóbal de las Casas. También visité San José del Rincón en el Estado de México.

Quiero enfatizar que esta declaración esboza solamente mis hallazgos y recomendaciones preliminares basados en reuniones y en visitas a distintas localidades. Posteriormente, estaré revisando la vasta cantidad de información que me fue provista antes de presentar mi informe y mis recomendaciones finales. Mi informe será presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su sesión número 36, en septiembre de 2017.

Para empezar, deseo reconocer los esfuerzos de los tres niveles del Gobierno mexicano y la evolución positiva de la provisión de agua y saneamiento, por ejemplo, en el alcance que tiene la cobertura de infraestructura en el país. Las instituciones están trabajando duro para proveer los servicios y me

¹⁶⁷ Transcripción literal de la Declaración de final de misión hecha pública por el Relator Especial Léo Heller en conferencia de prensa el 12 de mayo de 2017 en la Ciudad de México, disponible con las declaraciones respecto a todas las misiones efectuadas por esta Relatoría en: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/CountryVisits.aspx>

han impresionado los numerosos funcionarios, así como ingenieros en comunidades, con quienes me encontré y quienes demostraron su dedicación para operar y mejorar los servicios, a menudo bajo circunstancias difíciles. Se han encontrado soluciones innovadoras, implementadas o en desarrollo, que deberían ser expandidas, incluyendo la vía de la cooperación con otros países que experimentan retos similares.

México enfrenta cuantiosos retos para asegurar los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de su población, de alrededor de 120 millones de habitantes que viven en áreas urbanas y zonas rurales a lo largo del país. Muchos viven en regiones de alto o muy alto estrés hídrico, otros experimentan bajos niveles de desarrollos en comunidades rurales dispersas y significativos niveles de pobreza, lo cual requiere enfoques específicos para la provisión de servicios. Adicionalmente, en los años recientes se ha generado un ambiente económico en el que los ingresos gubernamentales se han visto seriamente mermados, en gran parte debido a la caída de los precios del petróleo. Los presupuestos federales para servicios esenciales han sido significativamente reducidos, según se informa, en más de 37% de 2016 a 2017 para los servicios de agua y saneamiento. Dichos recortes tendrán un potencial efecto dramático en la progresiva realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento en el corto y mediano plazos. Este impacto puede verse incrementado por la situación institucional del sector, descrita por uno de sus expertos como que subsiste con “vida artificial”, dadas sus condiciones políticas, financieras y presupuestarias. Por lo tanto, considero que mi visita es particularmente oportuna para permitirme consultar el gobierno y asistirlo para que cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

De entrada, debo hacer un recordatorio de que la obligación primordial para proteger todos los derechos humanos, incluidos los derechos al agua potable y al saneamiento, reside en el Gobierno de México, quien debe utilizar el máximo disponible de sus recursos para lograr dicho objetivo. Me preocupó escuchar de parte de distintas autoridades que los derechos al agua potable y al saneamiento no están entre las prioridades del Gobierno en el contexto de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Problemas de derechos civiles y políticos, que incluyen atender alegaciones de tortura y desapariciones forzadas, fueron apuntados como preocupaciones de alta prioridad en México. Si bien atender dichas violaciones es vital, aliento al Gobierno, tal como está consignado bajo los estándares y el derecho internacional de los derechos humanos, dar igual y apropiada atención y proveer los recursos necesarios para la atención de los derechos económicos, sociales y culturales críticos, incluyendo los derechos al agua potable y al saneamiento.

Además de las obligaciones del Estado mexicano bajo el derecho internacional de los derechos humanos, es importante recordar que la Constitución nacional, bajo el Artículo 4to, garantiza el derecho de todas las personas al acceso a servicios de agua y saneamiento suficientes, seguros, aceptables y asequibles, incluido explícitamente desde 2012. México debe ser saludado por este avance, que provee una valiosa base constitucional sobre la cual construir. Ahora es tiempo de cumplir la promesa de la Constitución y transformar dichas obligaciones en un disfrute real de los derechos humanos al agua y al saneamiento para toda la población mexicana, para superar los diversos retos que observé durante mi visita.

Legislación e instituciones

La reforma constitucional que garantiza los derechos humanos al agua y al saneamiento requería la adopción de una ley de aguas actualizada a ser promulgada dentro de los siguientes 360 días. Más de cinco años después es lamentable que dicha ley no haya sido adoptada y parece haber un estancamiento en el proceso de su aprobación. La existente Ley de Aguas Nacionales sigue en operación y no refleja el marco de referencia de los derechos humanos y el Gobierno debería avanzar, consultando y colaborando con todas las contrapartes clave, especialmente con la sociedad civil, para aprobar la nueva ley.

La adopción de una nueva ley general sobre agua y saneamiento y otras previsiones legislativas adecuadas será un paso adicional importante y necesario para asegurar los derechos al agua y al saneamiento en la práctica, creando el ambiente legislativo adecuado para que sean formulados e implementados políticas públicas y programas y que los individuos y comunidades puedan demandar sus derechos al amparo de una ley doméstica. La ley también debe ser instrumental para asegurar un ambiente institucional con roles y responsabilidades claros y definidos que den una respuesta adecuada para las necesidades crecientes del país. Sin embargo, un fuerte marco legal debe estar acompañado de una política pública nacional sobre agua y saneamiento eficiente, una planeación y una implementación exhaustivas y participativas. Un enfoque basado en los derechos humanos al agua y al saneamiento debe reconocer las necesidades de la gente y ubicarlas en primer lugar de prioridad en todo el país.

Bajo el sistema mexicano de administración pública de tres niveles, federal, estatal y municipal, la prestación de servicios de agua y saneamiento recae en los municipios. Es esencial asegurar que la prestación de servicios municipal para las comunidades coincida plenamente con la obligación y el compromiso nacionales de proveer agua segura y el saneamiento y me preocupa que frecuentemente este no es el caso. Los recursos necesarios, la capacidad técnica y el monitoreo y control de los servicios deben estar entre las más altas prioridades a todos los niveles de gobierno para asegurar que el mejor servicio de agua y saneamiento posible es provisto a todas las personas, incluyendo a las más pobres y a aquellas dispersas en comunidades rurales. También es motivo de preocupación que México no cuente con órganos regulatorios tanto para prestadores de servicios privados y públicos. Los gobiernos federal y estatales deberían establecer un sistema regulatorio adecuado y jugar un papel clave apoyando a los municipios en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Acceso al agua potable y al saneamiento

Funcionarios a menudo me aportaron estadísticas de que 94% de la población mexicana tiene acceso al agua potable y 93% al saneamiento. Sin embargo, es importante subrayar que dichas cifras, si bien son impresionantes, sólo reflejan la existencia de alguna forma de infraestructura y definitivamente no se traducen en acceso real al agua y al saneamiento en las casas de las personas, que es dramáticamente inferior. Sobre esto, y ante las reducciones de presupuesto, me preocupa la posibilidad de que haya cierta autocomplacencia respecto a la prestación de servicios, basada en las cifras antes mencionadas, misma que podría menoscabar o retrasar la implementación de medidas esenciales para la mejora de dichos servicios.

Hay significativas partes de la población para quienes la prestación de servicios de agua y saneamiento es extremadamente limitada o no existente. Incluso dentro de la Ciudad de México, el panorama es sumamente variable e incluye la no disponibilidad de servicios de agua continuos y confiables para la mayoría de la población. De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 70% de la población recibe agua durante menos de 12 horas al día. Algunas comunidades en la Ciudad de México se quejaron conmigo de que a pesar de que hay fuentes de agua adecuadas en sus localidades, el agua está siendo desviada a áreas de alto consumo y áreas de mayor nivel económico, a usuarios en zonas residenciales, comerciales, industriales o turísticas, dejando a los pobladores de las comunidades sin la provisión adecuada, obligados a depender de pipas de agua, manantiales y agua embotellada. Pude conocer que esta situación se repite en muchas otras partes del país. Quiero recordar al Gobierno que los derechos humanos al agua potable y al saneamiento requieren que las necesidades domésticas de todos los individuos, familias y comunidades estén en primer lugar de consideración y tengan la más alta prioridad entre los diversos usos que puede tener el agua.

Respecto a los asentamientos irregulares, diversos funcionarios argumentaron que proveer servicios de agua y saneamiento a dichas localidades y poblaciones significaría legitimar un asentamiento u ocupación ilegal de la tierra. Respecto a esto, quiero recordar a las autoridades que los derechos humanos al agua y al saneamiento deben ser respetados, promovidos, protegidos y cumplidos para toda la sociedad, sin importar su condición social y económica, ni su situación de vivienda. Visité la comunidad de San José Obrero en Xochimilco, donde los residentes se ven obligados a pagar precios inasequibles para transportar agua en burros a sus casas colina arriba y para comprar agua embotellada para beber, ya que no son considerados elegibles para tener pleno acceso al agua sobre la base del estatus legal de la comunidad. En Tuxtla Gutiérrez, la comunidad residencial de Real del Bosque tampoco ha sido provista de pleno estatus legal, lo cual conlleva serias implicaciones para el servicio de provisión para más de 8,000 hogares.

Le recuerdo al Gobierno que debe continuar esforzándose para superar las múltiples barreras para lograr el acceso universal al más alto estándar posible de provisión de agua y saneamiento para todos los individuos en México. Me preocupó particularmente conocer que muchas escuelas en México comúnmente carecen de instalaciones adecuadas de agua y saneamiento. El programa nacional para instalar bebederos en escuelas a lo largo del país es un desarrollo bienvenido, sin embargo, el progreso de su implementación, según información recibida, ha sido lento y debe ser acelerado, particularmente en estados con los mayores niveles de pobreza.

En general, me preocuparon muchos casos de proyectos de infraestructura costosa para la provisión de agua y el tratamiento de aguas residuales de las autoridades federales y estatales que prontamente dejan de funcionar en los niveles local y municipal, debido a la falta de mantenimiento y una operación experta, así como los altos costos energéticos.

La prestación nacional de servicios de saneamiento, particularmente para las áreas rurales y urbanas que no están conectadas a los sistemas de alcantarillado, es motivo de preocupación y un factor que no debe ser desatendido, y que requiere la necesaria atención del Gobierno federal, y las autoridades estatales y municipales. En algunas localidades que visité, el sistema de saneamiento era extremadamente básico o inexistente, de funcionamiento precario o sin funcionamiento alguno, lo cual tiene consecuencias, como el hecho de que las aguas residuales son descargadas directamente

en manantiales o ríos locales. En Filomeno Mata, San José del Rincón y Tuxtla Gutiérrez hay costosas plantas de tratamiento de aguas residuales, pero no funcionan debido a la falta de mantenimiento. Me alarmó conocer que de 194 plantas de tratamiento de aguas residuales en el estado de Chiapas, sólo 12 están en funcionamiento, teniendo como resultado un importante problema de contaminación de las fuentes de agua. La ciudad turística de San Cristóbal de las Casas, de más de 200,000 habitantes, no cuenta con tratamiento de aguas residuales, lo cual tiene como consecuencia que las aguas no tratadas fluyan aguas abajo hacia otras fuentes. Todas estas situaciones tienen serias implicaciones en términos de higiene, salud y la potencial contaminación de fuentes de agua.

Calidad del agua potable

Numerosos representantes de comunidades y organizaciones no gubernamentales levantaron preocupaciones sobre la calidad del agua suministrada, mientras que algunos funcionarios admitieron que la calidad del agua varía ampliamente y que de manera frecuente no es adecuada para su ingesta. Residentes frecuentemente mencionaron que no cuentan con información clara sobre la calidad del agua potable y me proveyeron muestras de su agua durante mis visitas haciendo notar que tanto su color como su olor eran fuente de preocupación sobre su calidad. Sentían que recibían respuestas insuficientes de las autoridades cuando les planteaban sus inquietudes o buscaban hacer pruebas de muestras de agua y tener garantías sobre su calidad. En muchas comunidades, los habitantes apuntaron que tenían que utilizar agua embotellada para beber dadas sus preocupaciones sobre la calidad, lo cual añade una carga financiera adicional y considerable para aquellas personas que a menudo viven en las áreas más pobres y tienen los ingresos más bajos. El hecho de que México posea el más alto nivel de consumo per cápita de agua embotellada en el mundo (480 litros por año) es evidencia que habla por sí misma en cuanto a la falta de confianza de la población mexicana sobre el agua que le es suministrada.

Durante mi visita fui informado de numerosos casos en relación con la contaminación y polución de fuentes de agua debido a factores que incluyen la minería y proyectos industriales, plantas hidroeléctricas y extracción de hidrocarburos, incluyendo el uso de *fracking* en algunos estados, así como el uso indiscriminado y sin control de pesticidas. Me fue demostrado, en numerosos casos, que estas problemáticas de índole medioambiental pueden impactar directa o indirectamente en la calidad del agua potable y en la protección de la salud en las áreas afectadas. Por ejemplo, en lugares donde los servicios de agua canalizada sólo son suministrados esporádicamente y de manera poco confiable, las comunidades se ven obligadas a depender de ríos, manantiales y arroyos locales para su consumo de agua. En algunos sitios, estas fuentes de agua ahora no son propicias para consumo humano. Debe haber un reconocimiento del impacto que actividades económicas, en gran parte no reguladas, tienen en el agua, y el daño potencial y real causado a las personas locales que tal vez no tengan otra opción sino utilizar fuentes de agua contaminada. Es necesario llevar a cabo acciones inmediatas para atender esta situación. Las comunidades locales y sus representantes expresaron su frustración por la falta de respuestas a sus quejas, porque no son propiamente consultados antes de la implementación de proyectos y porque su derecho al agua potable parece tener una prioridad baja para las autoridades y los organismos privados.

Al aplicar la lente de los derechos humanos a la problemática de la calidad del agua potable, se puede ver que son necesarias un gran número de medidas. Fortalecer el control de la calidad del agua potable por parte de los proveedores, en conjunción con una vigilancia más amplia de la calidad del agua, asegurará contar con una noción más confiable de los riesgos asociados al consumo de agua en cada comunidad y ciudad. Adicionalmente, el derecho a la información debe ser asegurado por parte de los proveedores de agua, proveyendo información sistemática a los usuarios sobre la calidad del agua que consumen, independientemente de las peticiones o quejas individuales que se presenten. Una guía nacional en este sentido sería más que bienvenida.

Asequibilidad

Una provisión asequible de servicios es esencial para garantizar los derechos al agua y al saneamiento, especialmente para las personas más pobres de la sociedad. Existe en México un sistema de clasificación, a través de un índice de vulnerabilidad, y es utilizado por algunos proveedores para establecer sus sistemas tarifarios y subsidios, lo cual es bienvenido pues protege a aquellos viviendo en la situación más vulnerable ante facturas impagables, si es implementado adecuadamente. Sin embargo, fui informado de que se permite que los servicios sean cortados en caso de que no se pague el servicio, y de que no hay ninguna salvaguarda legal que impida la desconexión por la falta de capacidad económica para afrontar el costo de los servicios. Es importante recordar al Gobierno mexicano que la desconexión de servicios basada en este criterio es considerada una violación de derechos humanos bajo el derecho internacional de los derechos humanos.

Algunas comunidades que visité expresaron sus preocupaciones respecto al costo de los servicios y la proporción que implica en sus ingresos proveer a sus familias de cantidades adecuadas de agua. Si bien la sustentabilidad financiera del sistema de agua y saneamiento es esencial y depende de un sistema apropiado de tarifas de agua, se debe asegurar que los servicios sean plenamente provistos para aquellos con los menores ingresos o que experimentan pobreza. Tuve la oportunidad de identificar que aquellas personas que no cuentan con ningún servicio o con servicios inadecuados, experimentan el más alto impacto económico y social, ya que se ven obligadas a depender en alternativas caras para obtener agua, como agua embotellada, pipas y proveedores informales. Esto significa que las personas más pobres a menudo pagan más por su agua y pasan más tiempo obteniéndola, impactando particularmente a mujeres y niñas. Las personas pobres y marginalizadas deben ser la prioridad y la consecuencia de no cubrir a todo mundo es dejar a los más pobres en rezago.

Igualdad y no discriminación

Los pueblos indígenas constituyen una significativa proporción de la población mexicana y un alto porcentaje de ellos viven en pobreza y situaciones de marginación. Tienen una asociación única con sus tierras y territorios, incluyendo las fuentes de agua. También fue evidente que los pueblos indígenas a menudo enfrentan los retos más severos en cuanto a la provisión de agua y saneamiento. Tienen culturas, costumbres, prácticas y estructuras de liderazgo únicas, incluyendo su relación con

el agua y los residuos, que deben ser consideradas y respetadas en la provisión de servicio. En algunos casos, fui informado de que las soluciones para el acceso al agua propuestas por las autoridades no eran apropiadas para ellas por numerosas razones, incluyendo el cavado de pozos en sus tierras o provisión por tuberías, e hicieron notar que no sentían que habían sido adecuadamente consultados o que no pudieron participar en las consultas en línea con los estándares del derecho nacional e internacional. Algunos representantes indígenas reportaron una percepción de abandono respecto a sus comunidades. El Gobierno debe asegurar la igualdad en el acceso para todas las comunidades sin discriminación.

En Filomeno Mata, me consternó encontrar una comunidad urbana de alrededor de 13,000 habitantes cuyo acceso al agua potable y saneamiento es altamente problemático y en necesidad de una urgente intervención. Si bien existe en el lugar infraestructura de agua canalizada y saneamiento, cada casa recibe agua potable sólo por tres horas al mes a través de un sistema fallido. La comunidad prácticamente depende de manantiales naturales, lo que les exige estar llenando contenedores constantemente para todas sus necesidades de agua y esto se traduce en una ocupación casi de tiempo completo para varios miembros de la familia, principalmente mujeres y niñas. La situación es crítica y aún no hay ninguna solución adecuada a la vista para mejorar el servicio para los miembros de la comunidad. Como lo hice notar previamente, una planta de tratamiento de aguas residuales fue instalada ahí hace algunos años, y de acuerdo con autoridades locales, sólo funcionó por un mes debido a bloqueos y falta de mantenimiento. Este fracaso ha tenido como resultado que el agua residual fluya directamente del pueblo al río local, que más abajo es fuente de agua para otras comunidades de esa cuenca. La población, mayoritariamente indígena, se siente abandonada y frustrada ante la falta de servicio a la comunidad y algunos consideran que es un reflejo de la discriminación.

En Chiapas me encontré con autoridades estatales y municipales y visité una comunidad urbana y poblaciones indígenas rurales que experimentan falta de acceso a agua potable segura y saneamiento. Los retos para las autoridades locales en relación con los recortes de agua y la provisión de servicios a comunidades rurales remotas y dispersas en muchos municipios son evidentes. Me preocupó la falta de provisión incluso en una amplia comunidad urbana en Tuxtla Gutiérrez, que se quejó conmigo de un suministro poco frecuente, pobre calidad del agua y de que los servicios incluso estaban siendo recortados para aquellos que vivían con bajos recursos y para algunas personas que viven con condiciones crónicas de salud. La rendición de cuentas para los servicios de provisión debe ser atendida urgentemente. También visité comunidades indígenas que han sido provistas con proyectos de infraestructura que han dejado de funcionar de manera efectiva y que ahora han tenido que volver a utilizar fuentes de agua superficiales para obtener agua potable que claramente plantean un riesgo para la salud de los miembros de la comunidad debido a la calidad del agua.

Dado que los Estados deben ahora establecer planes y metas nacionales para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un mensaje clave de este proceso ha sido “no dejar a nadie atrás” y México debe garantizar, como una prioridad máxima, que ningún individuo, familia o comunidad sean dejados sin los servicios adecuados.

En todas las comunidades que visité se me comunicó que la información aportada en relación con los servicios de agua y saneamiento, así como procesos de toma de decisión con consultas y participación significativas, en general eran inadecuados y en muchos casos, inexistentes. Le recuerdo

al Gobierno que dichos elementos son esenciales y que se trata de compromisos en curso. Estas medidas aseguran que las comunidades sean debidamente informadas, que se les involucre en la planeación, que tengan la capacidad de plantear sus problemáticas y preocupaciones con las autoridades correspondientes y que rápidamente reciban respuestas y resolución a sus problemas, incluyendo acceso a mecanismos judiciales. Si bien numerosos representantes de comunidades me hicieron notar que habían interpuesto quejas a través de los organismos correspondientes y que algunas recomendaciones habían sido emitidas respecto al agua y el saneamiento, por comisiones de derechos humanos, era evidente que dichos procesos de queja eran actualmente insuficientes para lograr soluciones rápidas y efectivas para las comunidades afectadas, si acaso se llegan a lograr.

Otros numerosos casos preocupantes de varias regiones y estados en el país en relación con mi mandato fueron traídos a mi atención por parte de autoridades, organizaciones de la sociedad civil y líderes y representantes de comunidades durante el transcurso de mi visita. Si bien no tengo la posibilidad de abordarlos ahora, estudiaré la información que me ha sido aportada de manera detallada para reflejar más adelante estos casos en mi informe final y hacer recomendaciones cuando sea apropiado.

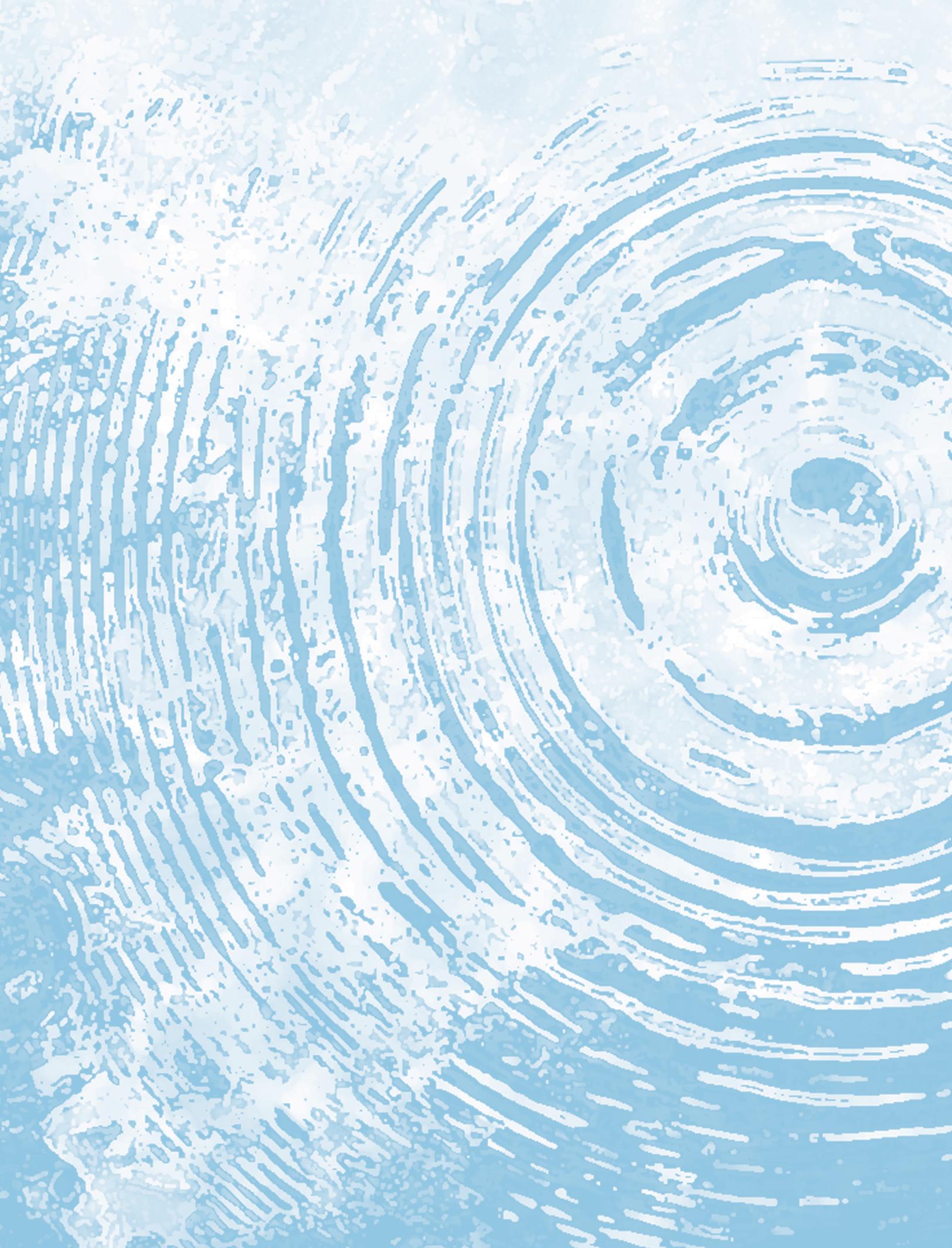
En conclusión, me gustaría nuevamente agradecer al Gobierno de México por su invitación y su cooperación con mi mandato y espero continuar con nuestro compromiso constructivo.

Sr. LÉO HELLER

RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS AL AGUA POTABLE Y EL SANEAMIENTO

XIII

**Resumen del Informe
del Relator Especial acerca
de su misión a México y
exposición de sus conclusiones
y recomendaciones al
Estado mexicano**



El 11 de septiembre de 2017, en el marco del 36° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (CoDH) de la Organización de las Naciones Unidas que se llevó a cabo del 11 al 29 de septiembre de ese año, el Sr. Léo Heller, Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento presentó tres informes, siendo uno de ellos: el Informe final acerca de su misión a México que había tenido lugar del 2 al 12 de mayo del mismo año.



Naciones Unidas

Asamblea General

A/HRC/36/45/Add.2

Distr. general
2 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
36° período de sesiones
11 a 29 de septiembre de 2017
Tema 3 de la agenda
Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a México

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de la visita que efectuó a México del 2 al 12 de mayo de 2017, presentado en cumplimiento de la resolución 33/10 del Consejo.

Durante la presentación de su Informe de misión a México ante el CoDH,¹⁶⁸ el Relator Especial elogió la incorporación de los derechos al agua y al saneamiento en la Constitución “*lo que aporta un valioso fundamento constitucional sobre el que construir*”, pero también resaltó que “*ha llegado el momento de cumplir la promesa de la Constitución y de transformar esas obligaciones en un disfrute real de*

¹⁶⁸ El video de la presentación del Informe de misión a México Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 11 de septiembre de 2017, incluyendo la réplica del Estado mexicano puede consultarse en la siguiente liga al video: *Clustered ID: IE on Older Persons & SR on Safe Drinking Water - 3rd Meeting, 36th Regular Session Human Rights Council* <http://webtv.un.org/search/clustered-id-ie-on-older-persons-sr-on-safe-drinking-water-3rd-meeting-36th-regular-session-human-rights-council/5572319402001/?term=2017-09-11&cat=Meetings%2FEvents&sort=date&page=3#player>

estos derechos para todos los mexicanos.” El Relator también señaló en su discurso ante el CoDH que “a pesar de esta evolución positiva México enfrenta numerosos desafíos para garantizar los derechos humanos al agua potable y al saneamiento para su población (sic) de unos 120 millones de habitantes que viven en zonas urbanas y comunidades rurales en todo el país. Muchos viven en regiones de alto o muy alto estrés hídrico, experimentan niveles bajos de desarrollo en comunidades rurales dispersas y niveles de pobreza significativos que requieren enfoques específicos para la prestación de servicios.” También comentó que “a estos desafíos de los últimos años se suma una situación económica en la que los ingresos del gobierno han disminuido notablemente y la asignación presupuestaria y la inversión en el agua y el saneamiento han disminuido drásticamente”.

En opinión del Relator, “para superar las barreras a la realización progresiva de los derechos humanos al agua y al saneamiento es esencial garantizar el apoyo a los servicios municipales y a las comunidades, de forma que estos respeten completamente la obligación y el compromiso nacional en proporcionar agua potable y saneamiento, lo que frecuentemente que no ocurre.” Asimismo, indicó que “el gobierno debe seguir esforzándose para atender a todos los grupos de población (sic) sin discriminación, prestando especial atención a los desafíos que enfrentan los pueblos indígenas y las personas sin hogar.” Ahí concluyó la parte de discurso ante el CoDH relativa a su misión en México.

A lo largo de las 21 páginas del Informe de misión (documento A/HRC/36/45/Add.2)¹⁶⁹ el Relator Especial aborda los siguientes temas: introducción (sección I), marco jurídico, institucional y normativo nacional sobre agua y saneamiento (sección II); recuento de lo conocido durante su visita en términos de: disponibilidad y accesibilidad, calidad, asequibilidad y sostenibilidad de los derechos humanos al agua potable y el saneamiento (sección III); grupos de población que requieren una atención especial: personas que viven en zonas rurales dispersas, pueblos indígenas, mujeres y niñas, y otros grupos vulnerables (sección IV); desafíos en términos de información, participación y rendición de cuentas (sección V); conclusiones y recomendaciones al Estado mexicano (sección VI)

Como lo indica en la introducción (párrafos 1 a 6 del Informe de misión), los principales objetivos de la visita oficial efectuada eran examinar el acceso a los servicios de agua y saneamiento en México, señalar los principales obstáculos que impiden la plena realización de esos derechos y formular recomendaciones para abordar dichos obstáculos y asegurar que todos los miembros de la sociedad puedan gozar plenamente de esos derechos humanos. El Relator destaca que, además de entrevistarse con autoridades federales, estatales y locales, mantuvo reuniones con numerosas organizaciones de la sociedad civil, representantes de la comunidad y habitantes de zonas urbanas y rurales, y está especialmente agradecido a las organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron a organizar aspectos esenciales de la visita, así como a la presencia sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por su apoyo inestimable. El Relator Especial agradece en su Informe a los habitantes que lo pusieron al corriente de las dificultades con que se topaban para acceder a los servicios de agua y saneamiento y lo invitaron a sus hogares.

¹⁶⁹ El Informe completo del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a México (documento A/HRC/36/45/Add.2), presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su 36° período de sesiones, celebrado del 11 al 29 de septiembre de 2017, puede consultarse o descargarse en: <https://undocs.org/es/A/HRC/36/45/Add.2>

En cuanto al marco jurídico, el Relator Especial destaca en su Informe (párrafos 7 a 9) que México ha ratificado la mayoría de instrumentos internacionales básicos de derechos humanos pertinentes para el derecho humano al agua y el saneamiento y encomia la constitucionalización de estos derechos, pero lamenta que pasado cinco años todavía no se haya aprobado la legislación específica, señalando que una ley general revisada sobre el agua y otras disposiciones legislativas pertinentes constituirían un paso importante para garantizar en la práctica los derechos al agua y el saneamiento, ya que crearían el entorno legislativo para formular y aplicar políticas y programas concretos y permitirían que las personas y comunidades reclamaran sus derechos en virtud de la ley nacional.

Respecto al marco institucional (párrafos 10 a 14), el Relator Especial menciona que numerosos actores interesados le informaron que en la práctica la organización del sector del agua y el saneamiento en México no funcionaba con la eficacia necesaria para prestar servicios de buena calidad a la población, y entre los motivos de preocupación incluye que no existan en México órganos oficiales de regulación de los proveedores, privados o públicos, de servicios de agua y saneamiento, fundamental para exigir la rendición de cuentas en el sector.

En cuanto a disponibilidad y accesibilidad de agua y saneamiento (párrafos 16 a 28 de su Informe de misión), al Relator le parece esencial destacar que las cifras de 94% y 93% de la población, respectivamente, por impresionantes que sean, no reflejan más que la existencia de algún tipo de cobertura infraestructural, no el alcance real del acceso al agua y el saneamiento en los hogares de las personas, que es considerablemente inferior. Por ejemplo, preocupó especialmente al Relator Especial saber que muchas escuelas de México carecían de instalaciones adecuadas de agua potable y saneamiento.

En materia de calidad, el Relator Especial recuerda en su Informe (párrafos 29 a 37) que la Organización Mundial de la Salud publicó en 2011 la cuarta edición de sus guías para la calidad del agua potable y numerosas adiciones y recomendaciones sobre contaminantes específicos. Los avances científicos tuvieron como consecuencia la fijación de nuevos parámetros y de normas más exigentes para la calidad del agua. Teniendo en cuenta esas novedades y la compleja situación imperante en México en relación con los diversos impactos ambientales en sus fuentes de agua, debido principalmente a efluentes industriales, la agricultura y proyectos mineros y de hidrocarburos, es urgente actualizar la norma actual (NOM-127-SSA1-1994) para permitir una vigilancia y una supervisión del agua potable más adecuadas y orientadas a la protección de la salud. El Relator Especial también menciona que tuvo conocimiento de que se había establecido una comisión con ese propósito, e insta al Gobierno a acelerar el proceso de actualización de la norma de una manera rigurosa, abierta y participativa.

Por lo que toca a la asequibilidad, el Relator refiere en su Informe (párrafos 38 a 42) que en muchas de las comunidades que visitó los residentes expresaron sus inquietudes por tener que pagar facturas elevadas o inasumibles por servicios deficientes que no satisfacían sus necesidades. También comprobó que quienes no recibían servicios o recibían servicios deficientes de sus proveedores eran los que sufrían el máximo impacto económico y social, ya que se veían obligados a depender de formas alternativas o suplementarias de obtener agua que eran costosas, como el agua embotellada, los camiones cisterna y los proveedores informales. Ello significa que a menudo los más pobres pagan más por el agua y dedican más tiempo y energía a conseguirla.

En cuanto al tema de sostenibilidad, el Relator Especial menciona (párrafos 43 y 44) que se topó con muchos casos de costosos proyectos de infraestructura para el suministro de agua, el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales ejecutados por las autoridades federales y estatales, pero que habían dejado de funcionar rápidamente por falta de mantenimiento y de personal capacitado, así como por los elevados costos que requerían por concepto de energía y mantenimiento.

Como ya se mencionó, el Relator dedica una sección de su Informe de misión a los grupos de población que requieren una atención especial (párrafos 45 a 56). Al respecto, el Relator resalta que, si bien observó algunas prácticas positivas, considera que la cuestión del agua y el saneamiento para comunidades rurales muy dispersas presenta desafíos específicos que en México no se están afrontando adecuadamente en la práctica. Una elevada proporción de la población indígena de México está marginada y vive en la pobreza en comunidades rurales muy dispersas, enfrentando algunos de los desafíos más graves en el suministro de servicios de agua y saneamiento. Aunado a ello, la información y los casos comunicados al Relator también pusieron de relieve el hecho de que las fuentes de agua utilizadas por muchas comunidades indígenas han sido particularmente afectadas por proyectos de infraestructura, industriales, extractivos, turísticos o agrícolas. Por otra parte, el Relator Especial expresó su inquietud porque las limitaciones de acceso y disponibilidad de servicios de agua y saneamiento en México tenían un impacto desproporcionadamente negativo para las mujeres y las niñas, que en muchas localidades deben recoger y transportar el agua hasta sus hogares desde manantiales locales u otras fuentes de agua. Por ello insta al gobierno, entre otras cuestiones, a tener en cuenta las recomendaciones que figuran en su informe sobre la igualdad de género en la realización del derecho humano al agua y el saneamiento (A/HRC/33/49).

En lo tocante a la información, la participación y la rendición de cuentas, el Relator subraya en su Informe de misión (párrafos 57 a 62) que en todas las comunidades que visitó se le comunicó que el suministro de información sobre los servicios de agua y saneamiento y las consultas y la participación significativas en el proceso de adopción de decisiones solían ser deficientes y en muchos casos inexistentes.

Por último, en la sección VI de su Informe (párrafos 63 a 69) el Relator Especial plantea sus conclusiones sobre la misión desarrollada en México y dirige al Estado mexicano una serie de recomendaciones, mismas que por su relevancia y trascendencia se transcriben a continuación, esperando también con ello facilitar su difusión, seguimiento y exigibilidad.

VI. Conclusiones y recomendaciones

63. El Relator Especial reconoce los esfuerzos desplegados por el Gobierno de México y los progresos positivos que se han realizado para prestar servicios de agua y saneamiento. El Gobierno se ha esforzado notablemente para alcanzar niveles adecuados de suministro de agua y saneamiento, incluso asegurando una amplia cobertura de infraestructuras en el país. Las instituciones trabajan con empeño para prestar servicios, y numerosos funcionarios y otros agentes municipales y de la comunidad han demostrado su dedicación a la hora de hacer funcionar los servicios y mejorarlos en la medida de lo posible dentro de su capacidad y sus recursos, a menudo en circunstancias difíciles. Hay que elogiar a México por haber revisado su Constitución de modo que contemple los derechos humanos al agua y el saneamiento, lo cual ofrece una valiosa base constitucional para seguir trabajando. Ha llegado la hora de cumplir la promesa de la Constitución y transformar esas obligaciones en el goce efectivo de esos derechos por toda la población mexicana, superando varios desafíos que el Relator Especial observó durante su visita.

64. A pesar de los acontecimientos positivos, las asignaciones presupuestarias y las inversiones en agua y saneamiento han disminuido enormemente. Es esencial velar por que la prestación de servicios municipales a las comunidades guarde plena correspondencia con las obligaciones y compromisos nacionales de suministrar agua potable y saneamiento, algo que con frecuencia no sucede en la actualidad. La obligación primordial respecto de la realización de todos los derechos humanos, incluido el derecho al agua y el saneamiento, corresponde al Gobierno de México, del cual se espera que utilice el máximo de recursos disponibles para cumplir ese objetivo, asignando la máxima prioridad al abastecimiento para uso doméstico. El Gobierno debe seguir esforzándose para salvar las barreras al logro del acceso universal al máximo nivel posible de suministro de agua y saneamiento a todas las personas.

65. El Relator Especial considera que el Gobierno debe asignar la máxima prioridad a la realización progresiva de los derechos al agua y el saneamiento, como exigen sus obligaciones internacionales en tanto que Estado parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La aprobación de una ley general sobre el agua y otras disposiciones legislativas pertinentes, con procesos de participación y consulta apropiados y abiertos a la sociedad mexicana, será un paso importante y necesario para garantizar los derechos al agua y el saneamiento en la práctica, crear el marco legislativo para la formulación y aplicación de políticas y programas concretos y dar a las personas y comunidades la oportunidad de reclamar sus derechos en virtud de la legislación nacional. Ello constituiría una expresión importante y oportuna del compromiso del Gobierno con el progreso en la aplicación de los derechos al agua y el saneamiento. Si bien han llegado a los tribunales ciertas denuncias y casos notables relacionados con el agua y el saneamiento y con preocupaciones ambientales, hay que avanzar para garantizar que los derechos económicos y sociales sean justiciables y que las decisiones se apliquen en la práctica. La aprobación de una nueva ley sería beneficiosa a ese respecto.

66. El marco de los derechos humanos al agua y el saneamiento requiere que las necesidades más básicas para usos personales y domésticos se reconozcan y se consideren prioritarias en todas las partes del país. La población pobre y marginada debe recibir la máxima prioridad. La consecuencia de no alcanzar a toda la población es que los pobres y marginados son dejados atrás. Se han encon-

trado o se están formulando soluciones innovadoras que deben ser ampliadas, incluso mediante la cooperación con otros países que experimentan desafíos similares. Los recursos necesarios, la capacidad técnica y la supervisión y el control de la prestación de servicios deben figurar entre las máximas prioridades a todos los niveles de gobierno para asegurar el suministro de los mejores servicios posibles de agua y saneamiento a todos, incluidos los más pobres y quienes viven en comunidades rurales dispersas a las que es difícil llegar con las redes de infraestructura. Hay que reconocer el impacto que tienen las actividades económicas y de desarrollo en el agua y los daños potenciales y reales causados a la población local, que tal vez no tenga más remedio que utilizar fuentes de agua contaminadas. Se requiere actuar sin demora para abordar esta situación.

67. Durante la visita del Relator Especial las organizaciones de la sociedad civil y representantes de la comunidad señalaron a su atención muchos otros casos que eran motivo de preocupación en diversas regiones de México. Ello pone de manifiesto la envergadura de los desafíos que afronta México en el sector de los derechos humanos al agua y el saneamiento, así como cuadros preocupantes de vulneraciones en todo el país. Si bien no puede abordar todas esas cuestiones en el presente informe, el Relator Especial seguirá estudiando la información recibida para considerar cualquier acción adicional que pueda ser apropiada.

68. A ese respecto, el Relator Especial recomienda a México que:

- a) Promulgue sin dilación indebida y en plena colaboración con todos los interesados pertinentes, teniendo en cuenta sus opiniones y preocupaciones, una legislación general revisada sobre el agua, en la cual se dé pleno efecto y significado a los derechos humanos al agua y el saneamiento consagrados en el derecho internacional y en la Constitución de México.
- b) Revise el sistema descentralizado en tres niveles de gestión de los servicios de agua y saneamiento con miras a fortalecer el apoyo y la financiación estatal y federal a los proveedores de servicios de nivel municipal que actualmente tienen dificultades para cumplir las obligaciones que les impone el artículo 115 de la Constitución.
- c) Haga efectivos progresivamente los derechos humanos al agua y el saneamiento utilizando el máximo de recursos disponibles, y garantice financiación y recursos para el agua y el saneamiento a los niveles necesarios para cumplir los compromisos jurídicos, normativos y programáticos y ampliar y mejorar el suministro de servicios de agua y saneamiento a las regiones o comunidades con servicios deficientes o sin ellos.
- d) Establezca entidades reguladoras oficiales de los proveedores, tanto privados como públicos, que estén facultadas para asegurar que dichos proveedores respeten plenamente los derechos humanos y cumplan las obligaciones y normas que impone la ley.
- e) Establezca mecanismos de intervención rápida que exijan una acción estatal o federal para hacer frente a situaciones en que los sistemas de agua y saneamiento fallen a nivel municipal, lo que puede incluir facilitar urgentemente apoyo y asistencia técnica, financiación de emergencia, apoyo permanente y capacitación para asegurar la prestación de los mejores servicios posibles.

- f) Tome todas las medidas posibles para asegurar el acceso universal al agua y el saneamiento para las poblaciones marginadas que viven en las circunstancias más vulnerables, incluidos los pueblos indígenas, las poblaciones rurales, las personas sin hogar y los residentes de zonas urbanas periféricas con servicios deficientes.
- g) Actualice con urgencia las normas de calidad del agua potable, siguiendo las guías y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud para la calidad del agua potable, y ejerza una vigilancia y una supervisión de la calidad del agua potable más estrictas y más orientadas a la protección de la salud.
- h) Vele por que se apliquen tarifas sociales a los servicios de modo que el suministro asequible de agua y saneamiento esté asegurado para todos, incluidos los más pobres y más marginados de la sociedad, y las familias cuyas circunstancias las han dejado en una situación muy vulnerable, como las afectadas por las desapariciones forzadas.
- i) Establezca disposiciones jurídicas que prohíban la interrupción del servicio a los usuarios sin capacidad económica para pagar las facturas por ese servicio.
- j) Proporcione más apoyo y financiación de los diferentes niveles de gobierno a los sistemas de agua y saneamiento gestionados por las comunidades a fin de lograr su ampliación y su buen funcionamiento.
- k) Intensifique las medidas para asegurar la igualdad de acceso de las mujeres y las niñas al agua y el saneamiento, particularmente en zonas urbanas periféricas y localidades rurales dispersas, y para eliminar el impacto que la recogida y el transporte de agua y las tareas relacionadas con el agua y el saneamiento en el hogar tiene en la posibilidad de que las mujeres se dediquen al trabajo y la posibilidad de que las niñas accedan a la educación.
- l) Elimine las restricciones que limitan o prohíben la prestación de servicios de agua y saneamiento a los asentamientos ilegales o irregulares, de modo que los habitantes de esos asentamientos puedan gozar plenamente de sus derechos de acceso a esos servicios, sin discriminación.
- m) Mejore el acceso al agua, el saneamiento y la higiene en todas las instalaciones educativas en las zonas rurales y urbanas implementando rápidamente políticas para suministrar retretes y fuentes de agua potable, asignando prioridad a los estados y comunidades que presenten los niveles más elevados de pobreza y marginación; y vele por que se incluya en la legislación la obligación legal de suministrar agua y saneamiento a las escuelas, instituciones de salud, prisiones y otras instituciones públicas.
- n) Tome medidas para asegurar que los servicios de agua y saneamiento para los pueblos indígenas sean accesibles, asequibles y aceptables para ellos, y apropiados a sus propias tradiciones culturales, creencias y sistemas tradicionales de gestión de la tierra y el agua de la comunidad.

- o) Lleve a cabo con urgencia investigaciones independientes sobre los efectos en el medio ambiente y la salud de los proyectos de desarrollo, las actividades industriales y comerciales y el uso extensivo de plaguicidas, haciendo hincapié en la contaminación o la sobreexplotación de las fuentes de agua, particularmente cuando esas fuentes de agua se utilizan para abastecer a una o más comunidades. Otra cuestión urgente es la vigilancia sistemática del nivel de contaminantes específicos en el agua corriente.
- p) Mejore y fortalezca la aplicación del marco regulador y normativo sobre el acceso a la información, la participación y la consulta previa, libre e informada, de modo que las comunidades, incluidas las comunidades indígenas y las comunidades rurales dispersas, estén bien informadas, participen en los procesos de planificación, aplicación y seguimiento y puedan plantear sus inquietudes ante las autoridades competentes y obtener respuestas rápidas y una solución de sus problemas.
- q) Fortalezca la capacidad de acceso de todas las personas afectadas a remedios por vulneraciones de los derechos al agua y el saneamiento, incluidas las medidas para prevenir su repetición, mediante mecanismos judiciales y procedimientos no judiciales de reclamación que sean accesibles, transparentes y sujetos a rendición de cuentas. Y, a ese respecto, vele por que la información sobre esos mecanismos esté a disposición de todos y porque, de ser necesario, se proporcione asistencia jurídica o de otro tipo.
- r) Asegure los derechos de todas las personas y grupos a protestar libremente por cuestiones relativas a sus derechos al agua y el saneamiento, sin temor a ser víctimas de hostigamiento o detención, y garantice su seguridad y su protección con arreglo a la ley y en la práctica.
- s) Ratifique el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que permite la presentación de quejas al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por parte o en nombre de personas o grupos que se hallan bajo la jurisdicción de México y afirman ser víctimas de una vulneración de sus derechos humanos al agua y el saneamiento.

69. El Relator Especial recomienda que el Gobierno de México y los gobiernos de los países vecinos intensifiquen sus relaciones de cooperación existentes en la esfera del agua y el saneamiento, incluso intercambiando buenas prácticas y asistencia técnica.

