INFORME SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO EN MÉXICO (Informe DHAyS)

INFORME SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO EN MÉXICO
(Informe DHAyS)

Portada: Mujer en Filomeno Mata, Veracruz. Foto: Alianza Mexicana contra el Fracking

Contenido

Introducción 5

Organizaciones y redes de la sociedad civil participantes 6

I. Contexto Nacional 9

1.1. Diferencias de disponibilidad de agua en México **9**

1.2. Indicadores oficiales de cobertura de agua potable y saneamiento. Los problemas ocultos en las cifras reportadas **11**

II. Modelo y políticas de gestión del agua en México que obstaculiza el cumplimiento de los Derechos Humanos al Agua y Saneamiento 16

2.1 Poder y centralización de la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA) **16**

2.2. Organismos operadores deficientes/ineficientes a nivel estatal y/o local **21**

2.3. Impulso de alternativas insustentables que no contemplan la gestión comunitaria y generan sobreexplotación y contaminación **23**

2.4. Problemas del modelo de gestión en materia del cumplimiento del Derecho al Saneamiento **24**

III. El derecho humano al agua y al saneamiento en México: marco jurídico 30

3.1. Régimen jurídico del agua en México **30**

3.2. Ley de Aguas Nacionales (LAN): enfoque y consecuencias **32**

3.3. Leyes estatales. **36**

3.4. Constitucionalización de los derechos humanos al agua y al saneamiento **37**

3.5. Ley General de Aguas: alcances y desafíos / riesgos **37**

IV. Procesos de privatización en México y sus efectos en los derechos al agua potable y al saneamiento 47

V. Impactos de la Reforma Energética en los derechos humanos al agua potable y al saneamiento 54

5.1. Impactos de la reforma energética en materia de hidrocarburos **54**

5.2. Impactos de la reforma energética en materia de la industria eléctrica (hidroeléctrica y termoeléctrica) **61**

VI. Extractivismo y megaproyectos: violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento 63

6.1. Modelo de desarrollo en favor de la industria extractiva **63**

6.2. Extractivismo y sus impactos en el derecho humano al agua y al saneamiento 64

VII. Los impactos diferenciados de las violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. 70

7.1. Género y agua 70

7.2. Impactos por otros grupos de población. ¿Discriminación a poblaciones urbanas y rurales en pobreza/afectaciones particulares en la salud de población infantil? 74

VIII. Obstáculos a la justiciabilidad de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento 82

8.1. Deficiencias del marco normativo 83

8.2. Inejecución de sentencias 83

IX. Criminalización de personas, comunidades y organizaciones en el marco de la defensa del agua en México 86

X. Nota acerca de fichas de casos de violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento 89

Introducción

El presente Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y saneamiento en México es el resultado del esfuerzo que organizaciones de la sociedad civil, comunidades y colectivos han venido realizado desde hace más de diez años, con la intención de documentar las distintas formas en que el Estado mexicano viola dichos derechos a lo largo de todo nuestro país.

A lo largo de sus nueve apartados, se podrá encontrar información sobre el contexto nacional de disponibilidad y cobertura del agua potable y saneamiento, así como las distintas políticas y modelos de gestión del agua en México. De igual manera y como parte central de este documento, se aborda de forma detallada las distintas estrategias que el Estado mexicano ha implementado para impulsar políticas públicas que buscan la privatización del líquido, que en lugar de buscar la reducción de la desigualdad de su acceso, privilegia a empresas vinculadas a la industria extractiva y de megaproyectos. En este sentido, hemos dedicado una sección específica de los impactos que se han podido visibilizar a partir de la entrada en vigor de la reforma energética. De igual manera, este informe también muestra las distintas amenazas y riesgos que los defensores de derechos humanos, ambientales y comunidades enfrentan día con día en la defensa del agua y los bienes naturales de nuestro país.

Este documento ha sido elaborado con motivo de la visita oficial a México de Léo Heller, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento realizada en mayo de 2017. Esperamos que la información sea útil para su Informe de Misión ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en septiembre de 2017.

Redes y comunidades que han animado este proceso:

La Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA), 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 tod@s 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), el Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática, entre otras.

Organizaciones y redes de la sociedad civil participantes

Organizaciones y redes de sociedad civil que nos articulamos para participar en la Visita, el Informe y la Documentación de casos para el Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en su Misión a México
(en orden alfabético)

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

35. Comité Administrador de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de San Pablo de Las Salinas (CAAPDASS)
36. Comité Comunitario del Agua de San Bernardino Tlaxcalancingo
37. Comité de Contraloría Social para el Proyecto de Colectores Marginales
38. Comité de Cuenca del Río San Vicente
39. Comités de Cuenca Río Sonora
40. Comité pro desarrollo de la cuenca del Papalopan A.C.
41. Comité Samuel Ruiz García, Chicomuselo
42. Comité Vecinal Plan de Ayala
43. Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Presa La Parota (CECOP)
44. Consejo Tiyat Tlali de la Sierra Norte de Puebla
45. Coordinadora de Pueblos Unidos por el Cuidado y la Defensa del Agua (COPUDA)
46. Coordinadora Nacional Agua para tod@s Agua para la Vida (Agua para todxs)
47. Coordinadora Por un Atoyac con Vida
48. Coordinadora Regional de Acción Solidaria en Defensa del Territorio Huasteca-Totonacapan (CORASON)
49. DECA Equipo Pueblo, A.C.
50. El Charco del Ingenio, A.C.
51. Encuentro Ciudadano Lagunero
52. Enlace, Comunicación y Capacitación A.C.
53. Espacio Autónomo, A.C.
54. Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC)
55. Food & Water Watch (FWW)
56. Frente Coyoacan
57. Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua Morelos, Puebla, Tlaxcala
58. Frente Popular en Defensa del Soconusco 20 de junio
59. Freshwater Action Network Mexico - Red de Acción por el Agua (FANMEX)
60. Fundación Heinrich Boell
61. Fundación para Desarrollo Cuenca Baja Jamapa-Cotaxtla, A.C.
62. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
63. Greenpeace Mexico
64. Hermandad de la Cuenca de la Independencia
65. Indignación, A.C. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos
66. Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE Social)
67. Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J. UIA- Puebla
68. Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC)
69. Instituto Vida, A.C,
70. La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental (LAVIDA)
71. MA OGM Colectivo
72. Mesa Directiva del Sistema de Agua Chupactik Cuxtitali
73. Movimiento contra la Privatización del Agua en Ramos Arizpe
74. Movimiento de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER)

75. Movimiento de Pueblos Originarios en Resistencia
76. Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática (MUP de la CND)
77. Mujer y Medio Ambiente
78. Muuch Kambal, A.C.
79. Observatorio Ciudadano Aguas SMAPA
80. Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL)
81. Organización tutunakú nahua en defensa del territorio
82. Otros Mundos, A.C.
83. OXFAM México
84. Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC)
85. Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)
86. Pueblo de Vícam de la Tribu Yaqui
87. Red de Género y Medio Ambiente (RGEMA)
88. Red de Monitoreo Comunitario del Agua (RMCA), en la Región Monarca
89. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todas y Todos" (Red TDTT)
90. Red Unidos por los Derechos Humanos, A.C. (RUDH)
91. Salvemos Temacapulín Acasico y Palmarejo
92. Servicio de agua potable y alcantarillado San Pablo Atlazalpan, A.C.
93. Servicios para una Educación Alternativa (EDUCA)
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.

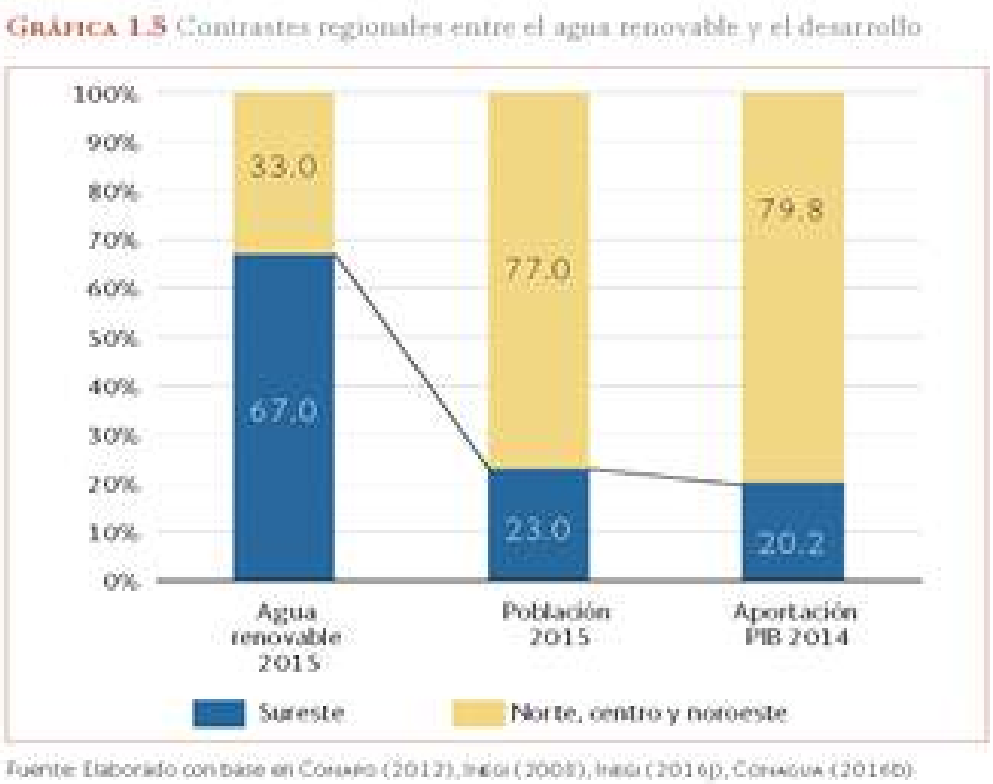
I. Contexto Nacional

1.1. Diferencias de disponibilidad de agua en México

Como lo indica el mapa siguiente, en México hay grandes diferencias en precipitación anual: 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 es húmedo, con precipitaciones promedio que en general superan 2000 milímetros por año.

Fuente: "Atlas del Agua en México", CONAGUA, 2016

El agua renovable (cantidad de agua máxima que es factible explotar anualmente en una región; es decir, la cantidad de agua que se renueva cada año por la lluvia y el agua proveniente de otras regiones) per cápita es siete veces mayor en las regiones del sureste que en el resto de las regiones del país (Ver gráfica siguiente).



Fuente: "Atlas del Agua en México", CONAGUA, 2016

El porcentaje que representa el agua empleada en usos consuntivos respecto al agua renovable 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, México experimenta un grado de presión del 19.2%, lo cual se considera bajo; sin embargo, existe una gran diversidad regional: el mínimo es de 1.7% en la Frontera Sur y el máximo 138.7% en el Valle de México. En el mapa siguiente se muestra el grado de presión para cada una de las regiones hidrológico-administrativas del país.

MAPA 3.9 Grado de presión por región hidrológico-administrativa, 2015

Fuente: "Atlas del Agua en México", CONAGUA, 2016.

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

En el documento que contiene los Informes periódicos quinto y sexto combinados de México que serán objeto de Examen por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su período de sesiones del 18 de septiembre al 6 de octubre de 2017, el gobierno mexicano reporta una *cobertura nacional de agua potable* de 92.3% en 2013[1], y para conocer los índices de cobertura en población rural y urbana remite a un anexo que contiene las estadísticas basadas en datos del Censo de Población y Vivienda de 2010.[2] (Ver Tablas siguientes)

[1] Documento E/C.12/MEX/5-6, publicado el 21 de julio de 2016, que contiene los Informes periódicos quinto y sexto combinados de México que serán objeto de Examen por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su período de sesiones del 18 de septiembre al 6 de octubre de 2017. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fMEX%2f5-6&Lang=en

[2] Tablas tomadas 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)

Estadísticas de vivienda con agua potable

Tipo de Población	Urbana			
Clave RHA	Región Hidrológico-Administrativa	Viviendas particulares habitadas	Viviendas particulares habitadas con agua potable dentro de la vivienda	Porciento
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

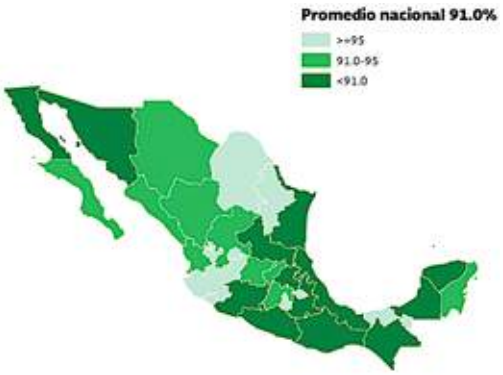
Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010. Principales Resultados por Localidad (ITER 2010)

Tipo de Población	Rural			
Clave RHA	Región Hidrológico-Administrativa	Viviendas particulares habitadas	Viviendas particulares habitadas con agua potable dentro de la vivienda	Porciento
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)

Por su parte, la Comisión Nacional del Agua (Conagua) reportó en 2014 una *cobertura de agua potable* del 92.4% y *cobertura de alcantarillado* de 91 % (Ver Mapas 1 y 2).

Mapa 1 Cobertura de agua potable 2014



Mapa 2: Cobertura de alcantarillado 2014

Fuente: Conagua/SGAPDS/Gerencia de Estudios y Proyectos de Agua Potable y Redes de Alcantarillado. 2015

Por otra parte, de acuerdo con el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SIODM)[3], el gobierno mexicano reporta avances en dos indicadores reformulados para la Meta 7c de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), referida 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:

- *Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua*, que se define 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."[4]

- *Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados*, que se define 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."[5]

Así, de acuerdo al SIODM, la proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua en 2010 era de 90.9, y en 2015 había alcanzado el

[3] http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/

[4] Definición tomada de la sección Metadato correspondiente al indicador 7.8, a la que puede accederse vía: http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odmsql.exe/CDR,E

[5] Definición tomada de la sección Metadato correspondiente al indicador 7.9, a la que puede accederse vía: http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odmsql.exe/CDR,E

95.3, mientras que la proporción de población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, pasó de 87.7 en 2010 a 91.4 en 2015. Al haber mejorado sus indicadores durante el período observado, el gobierno mexicano afirma haber cumplido con la Meta 7c:

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

Elaboración propia con datos del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SIODM)

No obstante, cabe decir que la meta fue alcanzada al haber reformulado los indicadores con información ya disponible, y que lo que se reporta no coincide con lo que pide y mide el sistema internacional establecido por de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), conocido como el "Joint Monitoring Programme" o Programa de Monitoreo Conjunto (en adelante PMC).

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, en realidad es medir infraestructura, no acceso real, continuo, suficiente, de buena calidad y asequible, al agua potable o a instalaciones de saneamiento dignas y seguras.

La realidad de la población mexicana está muy lejos de contar con la cobertura real de estos servicios como se estipula en los marcos normativos. Lo que se reporta como agua mejorada, es solo el agua que llega por tubería, a casa o patio, pero no se consideran los problemas existentes tanto de continuidad en el servicio como de la calidad del agua que se obtiene. Por ejemplo, hoy en día, una persona de la delegación Iztapalapa en la Ciudad de México que cuenta con una toma domiciliaria se le contabiliza como una persona que ya tiene garantizado el acceso a una fuente mejorada de agua (por tener una toma de agua en la casa) sin embargo, la calidad del agua que recibe es absolutamente insalubre, ni siquiera para bañarse, mucho menos para beber. Por otro lado, los barrios periféricos como los que se encuentran en el municipio de Ecatepec en el Estado de México, o pueblos rurales alejados de la cabecera municipal, si llegan a contar con un excusado en casa (contabilizado tanto por el Sistema nacional como el PMC como un sistema mejorado de saneamiento), generalmente no cuentan con un sistema que recolecte el agua residual y lo trate salubremente, o que lo lleve a un sistema de tratamiento. Lo que sucede generalmente es que este se conecta directo a la calle, a una la barranca trasera, al

riachuelo cercano o al mar.

El indicador de cobertura nacional de agua potable también presenta problemas, no sólo porque los promedios nacionales invisibilizan las disparidades existentes entre regiones, entidades federativas y entre municipios, sino porque también es un indicador de infraestructura, que no da cuenta de si la población recibe efectivamente un suministro de agua suficiente, continuo y salubre, apta para uso personal y doméstico (bañarse, cocinar y beber, asear hogar y lavar ropa), como corresponde al derecho humano al agua.[6]

Ya que estas mediciones no son adecuadas para medir la situación de inequidad en el acceso al agua y otros factores de este derecho, las políticas públicas basadas en esas mediciones no están atendiendo los problemas y obstáculos reales para su realización. Esto también se refleja en la falta de presupuesto para garantizar el cumplimiento de estándares y principios de los derechos humanos al agua potable y el saneamiento, dejando libre el presupuesto para las grandes obras de infraestructura que llevan el agua a donde la industria lo requiere. Asimismo, al ser reportado como un derecho cubierto, pareciera que ya no hay nada que realizar en ese ámbito, mientras que en la realidad, millones de mexicanos y mexicanas no gozan de estos derechos fundamentales para una vida digna. Por otra parte, la manera en que el gobierno mexicano presenta los datos a nivel internacional, también puede impactar en las comunidades más desprotegidas del país, por ejemplo en la pérdida de posibilidades de cooperación internacional, como la que los países desarrollados se han comprometido a impulsar en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para "no dejar a nadie detrás".

Sería muy importante que dado que México se ha comprometido a implementar la Agenda 2030, cuyo Objetivo número 6 y sus respectivas Metas buscan "garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos", el gobierno mexicano asegurara que las medidas que adoptará y los indicadores con los que medirá no serán los mismos que empleó para evaluar la Meta 7c del marco de los ODM, y que el enfoque de derechos humanos será tomado debidamente en cuenta.

[6] 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

II. Modelo y políticas de gestión del agua en México que obstaculiza el cumplimiento de los Derechos Humanos al Agua y Saneamiento

2.1 Poder y centralización de la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA)[7,8]

Para entender el modelo actual de gestión del agua en México es fundamental describir el papel que juega la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), como principal autoridad del agua en el país.

En México en el tema de aguas nacionales se estableció que sea el Ejecutivo Federal quien tenga un papel predominante en la gestión de las mismas.

En el artículo 73, fracción XVII de la Constitución se 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". A continuación, en el artículo 5° de la misma ley, 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) 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

[7] Este apartado contiene los aportes de María Silvia Emanuelli (HIC-AL), Natalie (FAN-MEX), María González Valencia (IMDEC) y OXFAM. Este apartado ha sido elaborado por Maria Silvia Emanuelli, coordinadora de la Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL), retomando: Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Emanuelli Panico, Maria Silvia, "Régimen jurídico del agua continental en México: un análisis crítico", en Jiménez Cisneros, Blanca; Torregrosa y Armentia, María Luisa; Aboites Aguilar, Luís (Eds), *El agua en México: cauces y encauces,* Academia Mexicana de Ciencia, México 2010, disponible en: http://www.agua.org.mx/biblioteca-tematica/gestion-del-agua/1332-disponibilidad/15690-el-agua-en-mexico-cauces-y-encauces.

[8] De la CONAGUA se vuelve a hablar en el apartado sobre la LAN. Nuestra lógica es la de presentar el análisis siguiendo el orden jerárquico del sistema jurídico mexicano, así que aquí hablamos de lo que la constitución establece en relación con la CONAGUA y retomamos el tema en el apartado de la LAN, analizando lo que allí se establece.

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.

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:

Artículo 115:

…

III. 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 amplío a los municipios la facultad de la prestación de tratamientos y disposición y tratamiento de sus aguas residuales. Cuando se llevaron a cabo estas reformas, se expuso que obedecía 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 propia ciudadanía es más conveniente que un servicio de esta naturaleza lo administren los órganos de gobierno que están más cerca de la gente.

Pero, frente las dificultades que implica la administración, se cree que los probables motivos que estuvieron detrás de esta reforma constitucional parecen haber obedecido, en mayor medida, 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 muchos municipios en el país se han declarado imposibilitados para cumplir con sus funciones y, por tanto, están teniendo que cederlas a organismos privados para que éstos se hagan cargo de las mismas. Hoy existen menos de una decena de organismos operadores del servicio de agua en el país que son manejados por empresas privadas.

El impacto que lo anterior está teniendo sobre comunidades y personas –como lo demuestran algunos de los casos analizados en el apartado específico- es negativo, 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; y no 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 servicio de distribución.

La CONAGUA desconcentró sus funciones en 13 regiones administrativas, creando los

actuales Organismos de Cuenca. De forma paralela para afrontar el incremento de demanda y la competencia en los usos se adoptó la estructura de Consejos de Cuenca. Estos tendrían la función de analizar y discutir las necesidades y problemas del agua para lograr acuerdos consensuados y factibles de aplicar, ya que están estructurados de tal forma que podrían ir concertando desde las microcuencas hasta la cuenca a través de las Comité Técnicos de Aguas Subterráneas, COTAS , Comités de microcuenca, Comités de playas y Comisiones de subcuenca . Los Consejos de Cuenca como órganos auxiliares de los Organismos de Cuenca, son las instancias previstas en la Ley de Aguas Nacionales actual (LAN) para la participación ciudadana.

Fuente: Agni Otto García García y José Alfredo Galindo Sosa, Cuencas de México Abril Junio 2015.

Figura 3: Zonas geográficas de una cuenca (Acuífero, microcuenca, Subcuenca) correspondientes al consejo de cuenca y sus organismos auxiliares

Fuente: Agni Otto García García y José Alfredo Galindo Sosa, Cuencas de México Abril Junio 2015.

Figura 4: Estructura de los Consejos de Cuenca.

El 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.

La gráfica siguiente presenta las relaciones entre la Dirección de CONAGUA y los diversos organismos previstos en la LAN -oficiales y/o con participación ciudadana-, para la gestión de las aguas nacionales.

Fuente: Elaboración propia 2016.
Figura 5: Instancias previstas por CONAGUA para la gestión de una cuenca

La cruz negra en el diagrama simboliza lo que realmente sucede en México: una total ruptura entre los Organismos de Cuenca (oficiales) y los Consejos de Cuenca (con participación ciudadana) para la toma de decisión en materia de agua. 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 representan las necesidades de la mayoría de la población. Mientras que los directores de Organismos de Cuenca, definen las prioridades de inversión para cada una de las 13 regiones hidrológicas, 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 responde idealmente a las necesidades de los habitantes de la cuenca, pero que finalmente no tienen ningún poder vinculante (flecha punteada en el diagrama). 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 a estas instancias requiere de tiempo, dinero, acceso a información y formación para que realmente se pueda dialogar en igualdad de circunstancias.

Cabe resaltar que las opciones que estos organismos de cuenca han elegido para resolver las necesidades de la población de las cuencas son tecnologías intensivas en energía para la provisión del agua (pozos profundos, desalinizadoras, trasvases, presas), y tecnologías intensivas en agua para la provisión de energía (termoeléctricas, fracturación hidráulica, hidroeléctricas), que resultan en un proceso de agotamiento del agua y destrucción de los flujos subterráneos y de los ecosistemas esenciales para la sostenibilidad del ciclo del agua, lo cual afecta y profundiza la inequidad.

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 reproblable. Una muestra de ello es el reciente informe de fiscalización de la cuenta pública 2015, realizado por la Auditoria Superior de la Federación (ASF), al presupuesto 2015 ejercido por la CONAGUA[9]. Entre las observaciones y deficiencias encontradas 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".

El informe 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". En relación del desempeño de la CONAGUA, la ASF señaló 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 enfrentar los riesgos a la seguridad nacional en perjuicio de los 118.5 millones de mexicanos".
Por otro lado, el presente informe documenta según testimonios de las comunidades afectadas (ver apartado de Fichas) que la CONAGUA no les brinda información adecuada en tiempo y forma, oculta estudios, y en otros casos maquilla los datos de los pocos estudios que realiza.

[9] http://www.proceso.com.mx/478870/conagua-irregularidades-8-mil-mdp-asf

2.2. Organismos operadores deficientes/ineficientes a nivel estatal y/o local

La descentralización de los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento del agua a los municipios, quien es responsable de proveer de los servicios, no implicó el fortalecimiento de las capacidades municipales. Hoy, la ineficiencia y opacidad en la operación de los sistemas de provisión de agua y saneamiento, resultan en una baja recaudación de pagos excusa principal que hemos encontrado en los organismos operadores para no garantizar los Derechos Humanos al Agua y Saneamiento (DHAyS), y argumento principal para empujar a la privatización de estos organismos. En la figura 6 podemos ver el mecanismo que prevalece actualmente en casi todos los organismos operadores del país y que lleva al no cumplimiento del DHAyS. Inicia con un muy mal servicio generando una pérdida de credibilidad y por ende una falta de recaudación la cual ha generado deudas. Esto a su vez es usado como argumento para aumentar sus costos. En algunos otros casos, estos organismos al depender directamente de los ayuntamientos municipales, se convierten en las "cajas chicas" de éstos, haciendo un uso discrecional de los fondos por recaudación, desviando recursos públicos para atender intereses económicos y políticos de presidentes municipales, tal fue el caso del SMAPA en Tuxtla Gutiérrez con Juan Sabines Guerrero quien utilizó presupuesto del sistema para su campaña electoral a gobernador del Estado.

Una de las principales 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 su agua a través de sus estructuras comunitarias y ancestrales. Además, tras el abandono de las zonas rurales han surgido otros sistemas de manejo comunitario, que aunque logran resolver parcialmente el abasto de agua para uso doméstico, aún tienen deficiencias; pero -al no ser reconocidos por el Estado- no pueden recibir apoyos para su fortalecimiento, capacitación y en muchos de los casos sus integrantes son amenazados y criminalizados por la labor que realizan. Todo ello contribuye a la no garantía del DHAyS.

Mecanismos que llevan al incumplimiento del DHAS 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

2.3. Impulso de alternativas insustentables que no contemplan la gestión comunitaria y generan sobreexplotación y contaminación

La Región de América Latina y el Caribe es desafortunadamente la más desigual del mundo en concentración del ingreso[10] y de la tierra[11]. 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. Y según el reporte de Wealthinside (2013) en el año 2012 este mismo 1% concentraban ese año el 43 % de la riqueza del todo el país[12]. Una parte significativa de su fortuna proviene de sectores privatizados, concesionados y/o regulados por el sector público[13] como lo son la banca, las embotelladoras y cerveceras, la minería, las telecomunicaciones y próximamente los hidrocarburos. Hoy en día el sector político se encuentra prácticamente fusionado con el sector económico; los mecanismos para esta captura política por parte del poder económico los explica muy claramente Gerardo Esquivel en su análisis de la desigualdad extrema en México realizado para OXFAM.

En particular en el sector del agua en México, a pesar de que a nivel internacional y nacional (frente a la escena 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; en México prevalece un modelo de gestión excluyente e insostenible que favorece a los negocios muy particulares. Por un lado fomenta la sobreexplotación y contaminación del agua otorgando miles de concesiones a industrias extractivas y permitiendo contaminar mientras se pague. (Un caso reciente es el derrame de desechos tóxicos de una mina del Grupo México en el Río Sonora. El costo de remediación se evaluó en más de 20 mil millones de pesos, pero la empresa responsable pagó solo 23.5 millones –casi mil veces menos- de multa por el "accidente").

Al crear estas presiones hídricas se fomenta entonces la industria de la construcción de mega obras, como los acueductos y mega-presas, para desplazar el agua de una cuenca a otra, como el caso de la construcción de la Presa El Zapotillo y su Acueducto Zapotillo-León en Jalisco, generando grandes conflictos sociales e impactos ecológicos, para entregarla a la agro-exportación y la industria extractiva[14].

Consorcios como los de Carlos Slim (IDEAL/CARSO), ICA, grupo HIGA[15] son grandes beneficiarios en la construcción de infraestructura hidráulica que promueve este modelo de gestión. El Túnel Emisor Oriente (drenaje profundo) es un ejemplo claro y contundente de este secuestro del sector político por el sector económico. A pesar de existir otras

[10] Oxfam Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia. Junio 2016.
[11] Fuente original: Censo agropecuario Mundial 1990. Consultada en Oxfam Privilegios que niegan derechos, Desigualdad extrema y secuestro de la democracia. Junio 2016.
[12] Lo cual 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.
[13] Oxfam, Desigualdad extrema en México, Gerardo Esquivel 2016.
[14] Grupo México , Goldcorp INC ArcelorMittal México, primero mining corporation encabezan lista de concesiones.
[15] http://aristeguinoticias.com/0403/mexico/privatizaran-suministro-de-agua-grupo-higa-uno-de-los-primeros-beneficiarios/

alternativas para el manejo del agua en la cuenca del Valle de México mucho menos costosas y más sostenible, se optó por construir el drenaje profundo que al día de hoy, después de ser recalculado, la inversión se estima en 32 mil millones de pesos. La otra gran obra es la planta de tratamiento de aguas residuales de la Cd. de México en Atotonilco, la más grande de América Latina, 51% de su costo (4 mil 599 millones de pesos) se financió con nuestros impuestos, a partir del Fondo Nacional de Infraestructura; y el 49% restante con inversión privada. La obra – una de las mayores inversiones en la última década- se adjudicó al Grupo industrial ICA y a la empresa IDEAL de Carlos Slim. Además quien tiene la concesión de operación y venta del agua tratada por el tiempo correspondiente a su vida útil (25 años) será el Grupo IDEAL, inversionista mayoritario. Esto tiene repercusiones inauditas, no solo en las finanzas internas de CONAGUA sino también en los intentos de lograr un manejo más sustentable y descentralizado de las aguas residuales de la ciudad de México, ya que en palabras del director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Ramón Aguirre, las aguas residuales "ya están concesionadas a Slim".

Otro ejemplo de que este modelo de gestión del agua no contempla tecnologías y alternativa más sustentables, limpias y baratas es el caso del modelo de gestión implementado en el Área Metropolitana de Guadalajara, en donde el gobierno de Jalisco consideró como única opción para resolver el abasto del agua, la construcción de la Presa El Zapotillo-Acueducto Zapotillo-León, proyecto que además de las violaciones a los derechos humanos que ha ocasionado, representa un despilfarro de recursos públicos de la CONAGUA a favor de contratistas para la realización de estudios deficientes y el rescate de la empresa española ABENGOA, responsable de la construcción del Acueducto Zapotillo León. Desde 2014 fecha en la que la empresa se declaró en quiebra 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, primero entregó dos millones 306 mil pesos y luego 626 millones más[16].

2.4. Problemas del modelo de gestión en materia del cumplimiento del Derecho al Saneamiento

El principal problema en la realización del Derecho humano al saneamiento, es la falta de entendimiento de lo que éste significa por todos los actores del agua (incluyendo a la sociedad civil, autoridades y academia) y la importancia de éste en la salud de la población. Esta falta de entendimiento se ve plasmada en la propia reforma constitucional del Artículo 4to. Afortunadamente gracias al Artículo 1ero. México está obligado a garantizar, proteger y respetar el Derecho Humano al Saneamiento.

En ese sentido México ha estado reportando los avances en su cobertura, pero afortunadamente el Programa de monitoreo conjunto ha buscado entender mejor lo que los países miden y reportan, y clarificar las definiciones de lo que los gobiernos deben medir

[16] Boletín de Prensa del IMDEC, 12 de enero de 2017, http://www.imdec.net/despilfarro-de-recursos-publicos/

en cada indicador. Con ello, se ha podido ir revelando las inconsistencias entre la realidad y lo que se reporta sobre los criterios que se deben cumplir para ofrecer el servicio de acceso al agua y al saneamiento, en congruencia con lo recomendado por la Ex-Relatora Especial del DHAyS.

La escalera del agua potable y saneamiento (fig.3.6) intenta terminar con el problema estableciendo definiciones. Pero aun así, persisten problemas de interpretación; por ejemplo, qué es un tanque séptico. En Dzityá, Yucatán, donde las viviendas cuentan con fosas sépticas, éstas se han construido sin apego a los criterios normativos correspondientes, lo que genera contaminación al acuífero que se encuentra a pocos metros de profundidad (Batún, 2014).

Fuente: PMC, OMS/UNICEF 2015. PAg.50.

Figura 2: Escalera de agua potable y saneamiento como guía para reportar en el Programa de Monitoreo Conjunto de agua y saneamiento.

Además, sí se entiende bien el significado de lo que implica la cobertura del acceso al saneamiento como un derecho humano, las redes de alcantarillado deberían de verter lo recolectado en plantas de tratamiento. Pero en la mayor parte de las poblaciones mexicanas-los excrementos vuelven a quedar en contacto con la población a través de los ríos, barrancas y mar, contaminando fuentes de agua de otras comunidades.

Es importante reconocer que se ha mejorado la forma de medir, pero aún queda mucho trabajo de incidencia que realizar, tanto a nivel internacional como nacional para refinar lo que se mide y enfocarse en mejorar el acceso de las comunidades más desprotegidas independientemente de las cifras promedio que un país puede reportar.

El entendimiento de un saneamiento mejorado se refiere a tecnologías como el alcantarillado, tanques sépticos u otros. Sin embargo no garantiza que los residuos fecales se descarguen en condiciones de seguridad en cuanto a su confinamiento, vaciado, transporte, tratamiento y reutilización y eliminación de los subproductos del tratamiento en condiciones de seguridad.[17]

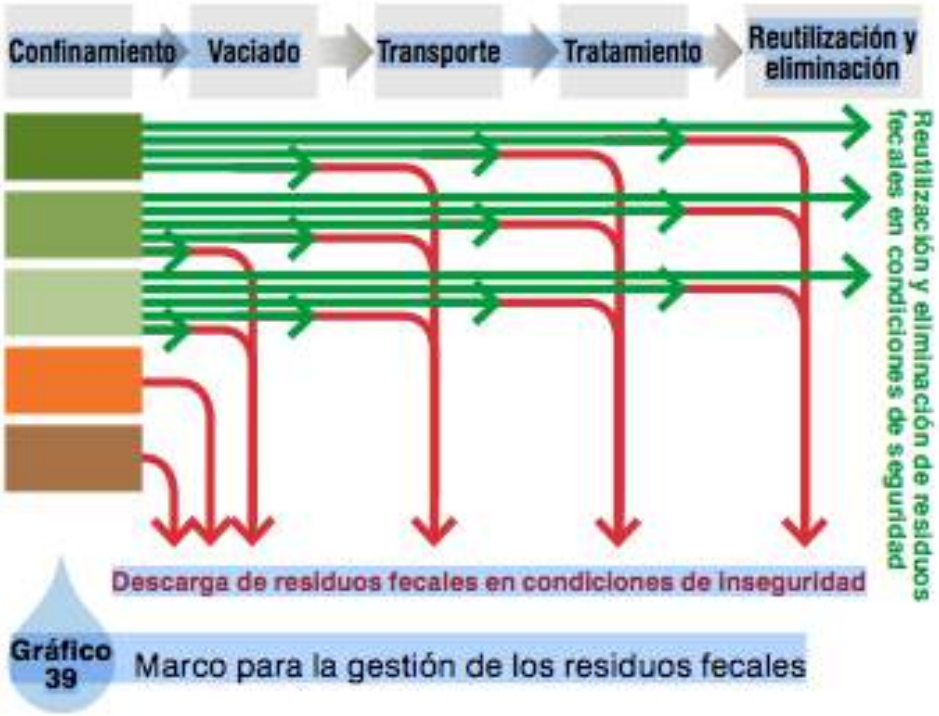
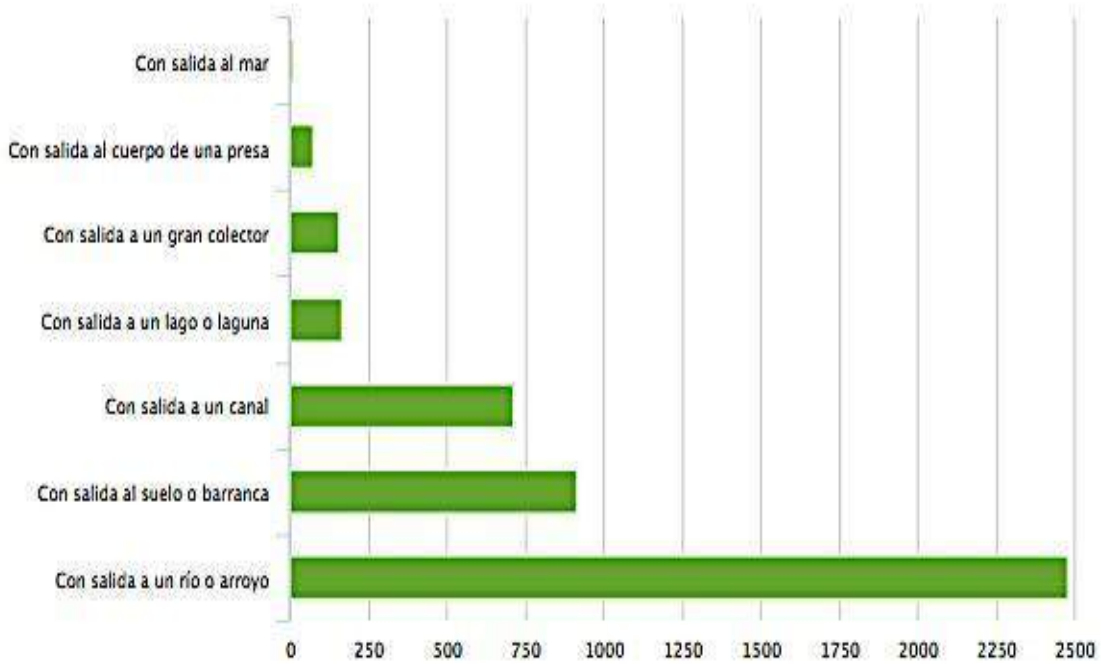


Gráfico 39 Marco para la gestión de los residuos fecales

En cuanto a la contaminación hemos llegado a niveles muy preocupantes. Según varias fuentes, entre 70 y 90% del agua superficial está contaminada. En particular sobre las aguas residuales municipales, en 2014 se generaron 228 m3/s de agua residual municipal, de la

[17] Progresos en materia de saneamiento y agua potable: informe de actualización 2015 y evaluación del ODM. UNICEF y la Organización Mundial de la Salud 2015.

cual solo fue colectada 210 m3/s y tratada 111 m3/s. Es decir en total, el volumen de agua residual municipal no tratada fueron 117 m3/s, y este volumen terminó en ríos, lagos, barrancas y mar. En cuanto al agua industrial no se reporta la cantidad de agua residual generada, solo se reporta 65m3/s de agua residual tratada. El resto sabemos que también termina en los cuerpos de agua.



Fuente: Centro nacional de Gobierno Municipal y delegacional 2013

Gráfica 2: Puntos de descarga de aguas municipales sin tratamiento. 2012.

En la gráfica 2 podemos ver como al menos 3400 puntos identificados de descargas de aguas municipales sin tratamiento descargan a la naturaleza, ya sea a un rio, arroyo, barranca, suelo, lago, laguna e incluso mar. Para las aguas industriales desafortunadamente 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 Jalisco[18], en donde existe un rezago en materia del Derecho al Saneamiento y la regulación de las descargas de la industria a los cuerpos de agua. A la contaminación de tipo doméstico se añade la contaminación industrial, fuente de contaminantes de alta toxicidad,

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

y para la cual no existe tratamiento y monitoreo real por parte de la industria y la CONAGUA. De acuerdo con el reporte "Alto a la Catástrofe Ecológica del río Santiago"[19], elaborado por Greenpeace México en 2016, la macroplanta de tratamiento El Ahogado, la cual desemboca en el río Santiago, 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. Es decir aunque existan algunas plantas de tratamiento en México no están limpiando adecuadamente el agua y no pueden considerarse por los gobiernos como las soluciones a esta problemática.

[19] Boletín de Prensa del IMDEC, 23 de noviembre de 2016, http://www.imdec.net/rio-santiago-persiste-la-contaminacion/

III. El derecho humano al agua y al saneamiento en México: marco jurídico

3.1. Régimen jurídico del agua en México

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 Constitución como en los tratados internacionales, así como en las normas federales, estatales y municipales, encontramos disposiciones relativas al líquido que se relacionan de forma intrincada y que constituyen el régimen jurídico del agua en el país.

Artículo 27 constitucional[20]

En el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se establece el régimen de propiedad de las aguas en México, eje fundamental y transversal de muchos de los más importantes problemas y debates relacionados con el tema.
El primer párrafo de dicho artículo constitucional 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 este mismo primer párrafo- de *"…transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"*.
En el párrafo 5° se hace una enumeración detallada de 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 6º del propio artículo 27 y en los artículos 20 al 25 de la Ley de Aguas Nacionales (LAN).

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

[20] Este apartado ha sido elaborado por Maria Silvia Emanuelli, coordinadora de la Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL), retomando: Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Emanuelli Panico, Maria Silvia, "Régimen jurídico del agua continental en México: un análisis crítico", en Jiménez Cisneros, Blanca; Torregrosa y Armentia, María Luisa; Aboites Aguilar, Luís (Eds), *El agua en México: cauces y encauces,* Academia Mexicana de Ciencia, México 2010, disponible en: http://www.agua.org.mx/biblioteca-tematica/gestion-del-agua/1332-disponibilidad/15690-el-agua-en-mexico-cauces-y-encauces

(o dueños) del predio en que se encuentren.[21] Así se determina hacia el final del propio párrafo 5º, donde se señala que *"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.

Sobre las aguas subterráneas, este mismo 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.

Sí consideramos con base en la redacción 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 son propiedad del dueño o dueños del mismo; 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, 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 una relación directa con lo señalado en el párrafo 3° del mismo artículo 27, donde se señala que *"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 aguas[22] para

[21] 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.

[22] Como señala Martín Díaz (2000), "La propiedad privada a la que se refiere el artículo 27 Constitucional, es un derecho

priorizar una distribución equitativa de las mismas y cuidar su conservación.[23] 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 equitativa[24] la riqueza pública.

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 artículo 27, donde se reconoce la personalidad jurídica de los mismos 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"*.[25] 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. Ley de Aguas Nacionales (LAN): enfoque y consecuencias

La ley más importante en México en materia de aguas continentales es la 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.

Se trata de una norma cuya técnica legislativa es cuestionable, que relaciona de forma entreverada a las distintas entidades que gestionan el agua, así como los distintos usos de la misma. Esto hace que la principal ley en la materia sea de muy difícil comprensión para la ciudadanía y que por ello abra amplios márgenes para la discrecionalidad administrativa

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.

[23] 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.

[24] 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.

[25] 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 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y que es el que ha aprovechado el Comité del Pacto para construir el contenido del derecho humano al agua.

e incluso para la corrupción. Además, a la fecha, el reglamento ejecutivo no ha sido modificado para adecuarse a la reforma que se realizó a la Ley en 2004, [26] lo que dificulta comprender cómo está operando en los hechos y quiénes y cómo se están tomando las decisiones en la materia.

a. 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 misma (LAN, capítulo III Bis). La gestión por cuencas 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. Todo ello con el objeto de aumentar la eficiencia administrativa de todo el gobierno y así 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 ley mantiene, e incluso fortalece, la centralización de las decisiones en la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) con la construcción de un esquema de gestión del agua más cercano a la desconcentración administrativa que a la de una verdadera descentralización.

Si bien es cierto que en la fracción X del artículo 12 de la ley 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 la misma (art. 12 bis 6).

Todas estas normas cancelan cualquier posibilidad real de autonomía y convierten en los hechos 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,

[26] 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.

aunque esto no se señale de forma explícita en la ley.[27]

b. 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 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 estado comprendido 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.

c. Tendencia a la privatización

Otro aspecto que resulta muy preocupante de la ley de 1992 y su posterior reforma de 2004 es la fuerte inclinación que muestra hacia la privatización y mercantilización de los recursos hídricos. 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 como bien nacional. Ambas privilegiaban la inversión pública en la materia, y la privatización del recurso no era tema de debate.

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. 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, y en el marco de la reestructuración del Estado mexicano encabezado por el proyecto de liberalización y apertura económica que se ha impulsado desde el gobierno a partir de la década de los 80.

Con la reforma de 2004 se reforzó la línea política perseguida desde los 90, que favorece

[27] 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,* IIJ, UNAM, México. Domínguez Alonso, Alma Patricia (2008). *La administración hidráulica española e iberoamericana*, IEA, Murcia, pp. 367-432.

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 ley para privatizar el agua. [28] Como ejemplo de lo anterior conviene referirse al capítulo cuarto de la LAN, en el cual se establecen las reglas para las concesiones y transferencias de los derechos sobre el agua a privados. También al capítulo octavo, 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, aunque ya se señaló en líneas anteriores, conviene subrayar aquí 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, que como ya se dijo es la ley más importante en la materia, se hace referencia al agua como derecho, a pesar de que la reforma de 2004 se produjo después de que el Comité DESC 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.

d. Comisión Nacional del Agua

Como lo establece la LAN, 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 un órgano desconcentrado que es la máxima autoridad administrativa en materia de agua: la Comisión Nacional del 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,[29] que 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[30] – obedeció a razones de diversa índole:

[28] 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.

[29] A través del decreto presidencial publicado en el DOF del 16 de enero de 1989.

[30] 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

en el panorama internacional, desde 1990 se creó 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".[31] 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. 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 hoy depende la CONAGUA.

3.3. Leyes estatales.

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 ha facultado a los Municipios para que presten el servicio público de suministro de agua potable 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 programas de tipo operativo, como son los de "Uso eficiente del agua y la energía eléctrica", "Uso pleno de la infraestructura hidroagrícola", "Rehabilitación y modelización de distritos de riego", "Agua potable y saneamiento en zonas rurales" y "Agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas", entre otros.[32] 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 ido confiriendo.

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.

[31] *Cfr.* Dávila, Sonia (2005). "Comisión Nacional del Agua…", *op. cit.,* p. 46.

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

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

En febrero de 2012 se incorpora el derecho humano al agua y al saneamiento en el párrafo 6° del artículo 4 de la constitución mexicana. Este párrafo establece:

"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 al artículo transitorio 3° del decreto correspondiente, el Congreso de la Unión tenía un plazo de 360 días para presentar una propuesta de Ley General de Aguas que reglamentara este derecho. Ya han pasado más de cinco años desde la constitucionalización de los derechos humanos al agua y al saneamiento y todavía no se emite la respectiva Ley General.

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

a. Una iniciativa de LGA sin enfoque de derechos humanos

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 expide la Ley General de Aguas, que reveló el desconocimiento de los estándares internacionales del derecho humano al agua y al saneamiento por parte de los diputados promoventes -Kamel Athie Flores, Gerardo Gaudiano Rovirosa, 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, a pesar de que afirmaban haberlos considerado. Tal iniciativa de ley fue conocida popularmente como "Ley Korenfeld", en alusión al titular de la CONAGUA en ese momento, al haber trascendido su implicación en la misma. Como organizaciones defensoras de derechos humanos analizamos y cuestionamos en su momento esta iniciativa de ley. También cuestionamos el intento de pasar el dictamen al pleno de la Cámara de Diputados y votarlo sin mediar un proceso participativo y deliberativo real.[33]

Recordar los aspectos cuestionables de la iniciativa en comento es muy importante, toda vez que el proceso para la elaboración y aprobación de una Ley General de Aguas ha culminado y la visión gubernamental de la gestión del agua no ha cambiado. Lo más grave

[33] http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2015/03/27/se-vale-ignorar-los-estandares-de-derechos-humanos-en-la-ley-general-de-aguas/

de dicha iniciativa eran los artículos que desconocían y restringían los derechos humanos que deberían ser el sustento y contenido de esta ley reglamentaria del artículo 4° constitucional, la cual debió emitirse desde 2013 por el Congreso de la Unión en cumplimiento del mandato derivado del decreto del 8 de febrero de 2012 por el que se adicionó un párrafo sexto al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para contemplar el derecho humano al agua y al saneamiento. Entre los artículos que cuestionamos por contener disposiciones que resultaban tanto inconstitucionales como inconvencionales en términos de derechos, destacan los siguientes:[34]

- El artículo 49 del Título Segundo de la iniciativa de Ley dedicado al *Derecho Humano al Agua*, porque 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", una disposición que resultaba claramente contraria al estándar de acceso 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 que 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", lo cual era una disposición abiertamente restrictiva y aún más discriminatoria que la anterior, toda vez que el ejercicio de los derechos al agua y al saneamiento no puede circunscribirse exclusivamente al ámbito doméstico y al contexto urbano porque ni todas las personas tienen garantizado el acceso a una vivienda, ni todas habitan ciudades; además de que debería garantizarse el uso personal del agua y el acceso a opciones de saneamiento adecuado en otros lugares, tales como las escuelas, los centros de trabajo, los hospitales, los centros de reclusión, y los espacios públicos.

- El artículo 10 fracción XXXII que 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", ya que no clarificaba si debía entenderse como una dotación de agua no comercializada con fines de subsistencia; 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

[34] 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-DHAyS.pdf

teoría permita cubrir la mayoría de necesidades de consumo e higiene; ni 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 sin considerar su condición de vida, climática, necesidades específicas y otros factores.

- El artículo 10, fracciones XX sobre "contaminación" y XLIII respecto a lo "salubre", ya que basaba sus definiciones en normas oficiales mexicanas (NOM) que no están actualizadas ni 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 que 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", porque en vez de contemplar un modelo de gestión de agua y saneamiento que prohíba la contaminación y conserve las fuentes de agua para poder contar con agua suficiente y de calidad para las generaciones presentes y futuras, la iniciativa resultaba permisiva y no hacía nada para combatir la impunidad que se vive en el país frente a acciones contaminantes.

- El artículo 264 que 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" porque resultaban totalmente insuficientes para desalentar a las empresas e industrias cuyas utilidades superan en mucho tales multas, y tampoco servían para poder remediar integralmente el daño.

- El artículo 10, fracción LIX que definía el uso industrial del agua como "agua para la extracción, conservación o transformación de materias primas", ya que podía extenderse 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 que 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", ya que esta definición no abordaba el sentido del factor de asequibilidad de no comprometer, impedir, o poner 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 que 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", sin establecer elementos para proteger a la población del posible menoscabo de derechos humanos a causa de las actividades de las empresas privadas.

- El Título Sexto porque reproduce las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) en materia de concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales.

- El Capítulo VII, artículos 116 a 119 porque regula y favorece el trasvase, así como el artículo 8 que lo considera de "utilidad pública" sin tomar en cuenta ni su finalidad (que podría ser el *fracking)* ni la afectación que pudiera ocasionar a los derechos humanos de las personas que habitan en la cuenca de origen.

- El artículo 262 fracción XXVI, cuestionado también por la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad (UCCS), debido a que señalaba que la Comisión Nacional del Agua sancionaría conforme a lo previsto por la ley una serie de "conductas", incluyendo 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 acceso a la información, establecido en la Observación General N°15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como "el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua".

Considerando los elementos críticos de la anterior iniciativa de ley, es indispensable que el Congreso formule una Ley General de Aguas que verdaderamente 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, 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.

b. Propuesta de CONAGUA vs. Iniciativa Ciudadana

La iniciativa de Ley General de Aguas dictaminada en 2015 -misma que fue analizada en la sección anterior en cuanto a sus disposiciones contrarias al enfoque de derechos humanos- si bien fue presentada por diputados federales, trascendió que en realidad fue elaborada por la CONAGUA con el apoyo de la Asociación Nacional de Empresas de Agua Potable y

Saneamiento (ANEAS)[35]. Dicha iniciativa intentó ser aprobada sin tomar en cuenta las diversas propuestas que había recibido el Congreso por parte de diferentes grupos ciudadanos. La "Ley Korenfeld" fue modificada solo ligeramente, pero la apuesta sigue siendo continuar con el modelo insostenible de manejo del agua, así como facilitar aún más el acaparamiento, la contaminación y la impunidad, poniendo en riesgo la seguridad y sostenibilidad hídrica del país entero.

La tabla siguiente da una idea general sobre la actual ley, o sea la LAN, la iniciativa promovida por Conagua y la Propuesta o Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas (ICLGA). El comparativo fue elaborado por el movimiento *Agua para todos, Agua para la vida* y explica el contenido y los medios para lograr la gestión del agua en tales ordenamientos.

[35] 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.

Ley o Iniciativa	Ley de Aguas Nacionales (LAN 1992,2004)	Iniciativa ciudadana 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 compe-tencias	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 macroobras, 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.	Megaobras 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 autoregulan, autoresponsabilidad de la población frente a desastres.

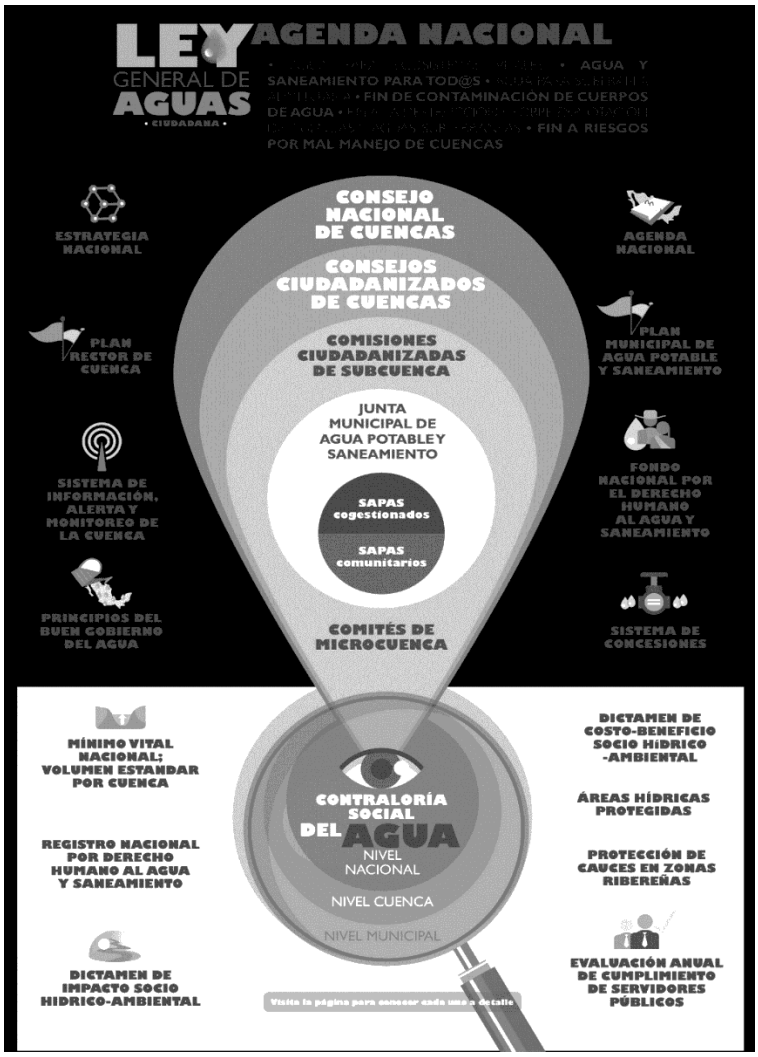
Fuente: Agua para todos, Agua para la vida

Para acabar con la inequidad en el acceso al agua para las presentes y futuras generaciones en México, se requiere de un modelo inclusivo, participativo, basado en el

aprovechamiento óptimo del agua dentro de los límites de las cuencas y flujos subterráneos, lo cual implica un rediseño institucional con enfoque de derechos humanos que el movimiento ciudadano nacional "Agua para todos, agua para la vida" construyó.

La propuesta está técnicamente fundamentada y ampliamente construida, 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.[36]

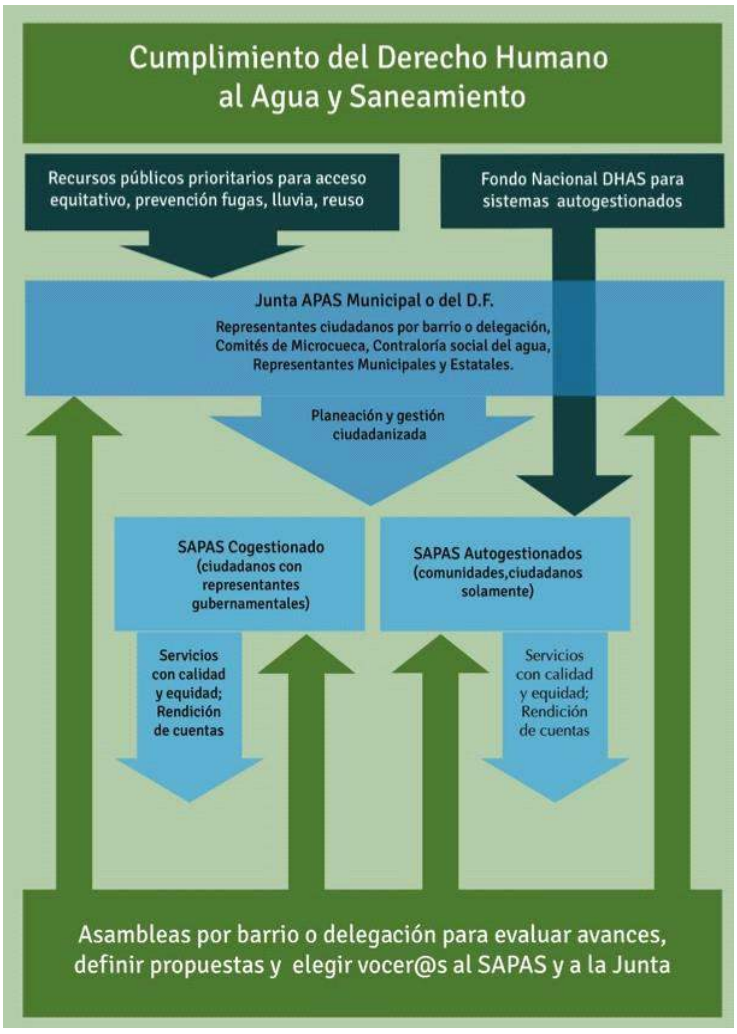
La estructura del diseño institucional que propone la ICLGA está basada en el sistema de cuencas que fortalece el aspecto ciudadano en cada nivel, para la construcción de un plan rector vinculante:



[36] http://aguaparatodos.org.mx/category/agenda-nacional/.

Plantea también una junta municipal de agua y saneamiento (conformada por usuarios y autoridades) quien sería responsable de la toma de decisiones para emitir un plan municipal de agua y saneamiento que los sistemas públicos o sistemas comunitarios deberían implementar. Se prevé una contraloría ciudadana a distintos niveles, así como una serie de instrumentos para el cumplimiento de los derechos al agua potable y al saneamiento, y la gestión sostenible y equitativa del agua. El conjunto de instancias e instrumentos previstos en esta ICLGA se sintetizan en la figura anterior.

En cuanto a lo que propone la ICLGA a nivel municipal, es conformar una Junta Municipal, que así como los Consejos de Administración de los Sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento conocidos como SAPAS municipales, metropolitanos o del Distrito Federal -hoy Ciudad de México-, estarían compuestos mayoritariamente por representantes ciudadanos elegidos libremente por barrio, colonia o delegación.



La Junta Municipal coordinaría la elaboración participativa, la gestión y la ejecución del Plan Municipal Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento, y garantizaría 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 (empezando en 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 auto-organizada 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. Así mismo, mantendría el Registro de Derecho Humano al Agua y Saneamiento, en coordinación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos. No se permitiría la concesión de los servicios de agua y saneamiento ni su operación con fines de lucro.

Esta estructura y mecanismos permitirían financiar y fortalecer tanto los sistemas comunitarios, como los sistemas públicos, priorizarían recursos para acceso equitativo y prevención de fugas, los usuarios participarían en las asambleas de barrios para identificar a representantes para participar en la junta municipal, así como en los consejos de administración de los Sistemas de provisión de agua públicos y a través de las contralorías ciudadanas podrían evaluar los servicios. Esta estructura permitiría entonces cumplir con el DHAS.

Además, la ICLGA propone que independientemente que se logre o no adoptar la iniciativa como la Ley General de Aguas del país, desde las comunidades ciudadanas podemos:

- 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, la democracia y equidad de género interna y la rendición de cuentas.

- Luchar para mantener los sistemas del agua y saneamiento en manos públicas y comunitarias, haciendo alianzas entre usuari@s y trabajadores, e impulsando la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Agua, 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, otras redes regionales. Fortalecer iniciativas de organizaciones sociales, sindicales, empresas públicas y sistemas comunitarios que promueve 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 del contrato en sistemas privatizados.

- Para l@s agricultor@s, 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 los derechos al agua potable y al saneamiento

Esta sección se refiere al traspaso a empresas privadas del manejo de los servicios de agua y alcantarillado, que antes realizaban organismos operadores públicos.

Los acuerdos de privatización que se han dado en México (promovidos por el Banco Mundial y elaborados por las empresas privadas o sus consultores) han sido injustos para los municipios y las y los usuarios, antieconómicos, dañinos al medio ambiente y opacos, además de no asegurar el respeto a los derechos humanos al agua y al saneamiento (DHAyS), ya que no tuvieron en cuenta los siguientes principios específicos considerados en la Observación General N° 15[37] (OG15):

a) Manejar el agua como bien social y cultural y no fundamentalmente como un bien económico (N° 11 de OG15); lo que implica atender las necesidades básicas de agua para las personas y los ecosistemas y proveer un mínimo vital básico de agua (N° 37 de OG15), el cual debe ser gratuito o a precios subsidiados cuando sea necesario por razones de pobreza extrema de los usuarios (N° 27b) OG15);

b) Usar principios económicos adecuados en el manejo del agua; incluyendo precios justos y razonables para todos los tipos de usuarios de acuerdo a su consumo, así como subsidios económica y socialmente apropiados si es el caso (N° 27 OG15), la priorización de procedimientos de conservación y ahorro antes de emprender proyectos costosos, y la mejora de algún aspecto del servicio cuando sea necesario aumentar las tarifas;

c) Asegurar que las negociaciones de los contratos de privatización sean abiertas, transparentes e incluyan a todos los afectados y que se defina claramente en ellos las responsabilidades de cada parte, en especial en relación a los DHAyS (N° 49 OG15) y se establezcan 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 y supervisar la calidad del agua y asegurar que se cumpla con los DHAyS y se impongan multas por incumplimiento (N° 23 y 24 OG15); y

[37] Disponible en: http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/794/Inf_NU_ObservacionDerechoAgua_2002.pdf?sequence=1. Consultado por última vez en abril de 2017.

f) Asegurar la transparencia y la participación ciudadana (N° 24 OG15) durante la gestión del organismo privatizado.

La evidencia de que estos principios fueron pasados por alto, se recapitula en las experiencias que se exponen a continuación y en los anexos.

La participación privada en los organismos operadores de México se ha dado en tres etapas:

1) La Ley de Aguas Nacionales, aprobada en diciembre de 1992, permitió el acceso de empresas privadas a la gestión de los sistemas de agua, y en 1993 se otorgaron las concesiones de Aguascalientes y la de Cancún e Isla Mujeres, Quintana Roo; la de Navojoa, Sonora en 1997;

2) En 2001, después de la aprobación de PROMAGUA, programa privatizante de CONAGUA, se formó la empresa mixta Aguas de Saltillo; y

3) De 2013 a 2015, como antesala de la nueva Ley General de Aguas, se otorgaron concesiones o se formaron empresas mixtas en Ramos Arizpe, Coahuila; Puebla y municipios vecinos, Puebla y Veracruz y Medellín, Veracruz; además se extendió la concesión de Cancún e Islas Mujeres al Mpio. de Solidaridad. Cabe señalar que las leyes estatales de agua de los estados a los que pertenecen estas ciudades fueron reformadas antes de la privatización, para permitir los cortes (o desconexiones) del servicio a los usuarios morosos. Además, en el caso de Veracruz se agregó un párrafo (tomado de la fallida Ley Korenfeld) 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…"

Cabe mencionar que dos de los sistemas mencionados: los de Navojoa, Sonora y el de Ramos Arizpe, Coahuila se han remunicipalizado; el primero después de ocho años de gestión y el segundo después de 15 meses.

La siguiente tabla presenta un breve resumen de las anomalías y violaciones a los DHAyS que se han dado en las ciudades.

No.	Ciudad	Violaciones principales al DHA
1	Aguas-calientes, Ags.	● 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 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 información. Autoridades recibieron más de mil millones de pesos, cuyo destino se desconoce.
3	Navojoa, Sonora	● 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	● Aumentos exagerados de tarifas por consumo y servicios diversos (contraviniendo el Contrato de Asociación que establecía que sólo se harían aumentos de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor) ● 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) ● 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. ● Acceso limitado al agua en zonas urbanas desfavorecidas ● Falta de transparencia.
5	Ramos Arizpe, Coahuila	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 gestión, la ciudadanía exigió a todos los candidatos la remunicipalización del sistema de agua. El ganador lo cumplió.
6	Puebla y municipios vecinos, Puebla	● Reserva del contrato de concesión hasta siete años después de su firma). ● Represión mediática ● Incremento de tarifas (hasta de 500% en algunas zonas) ● Nuevos conceptos de cobro (p. ej. instalación de medidores) ● Mala distribución del agua ● Falta de claridad en el costo del servicio ● Aumento del tandeo del agua ● Falta de mejora, y aun disminución de la calidad del agua de abasto ● Aumento de los cortes del servicio de agua, incluyendo cortes de drenaje.
7	Veracruz y Medellín, Veracruz	● Cobros de adeudos y/o firmas de convenios de pago para los que no pueden pagar en una exhibición ● Falta de transparencia ● Mala calidad del agua, fugas y hundimientos en la red de distribución.

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 la empresa privatizada, 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.

Finalmente, y teniendo en cuenta que en las privatizaciones que se han llevado en México se han detectado elementos de corrupción, y que no han tenido en cuenta elementos claves para asegurar que las licitaciones se hayan realizado teniendo en cuenta los intereses de las comunidades involucradas, proponemos que se lleven 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.

En los últimos meses ha sido evidente la presión del Banco Mundial para la privatización del Sistema de Aguas de la Ciudad de México. A pesar de negar que estas negociaciones están sucediendo, el jefe de gobierno de la CDMX Miguel Mancera, tuvo que admitir en septiembre de 2016, en respuesta a varias solicitudes de acceso a información por parte de la OSC *Agua para Todos*, que a través del proyecto llamado "Ciudades Resilientes" se negocian 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 que el 'Fondo del Agua' que tendrá injerencia en los sistemas de abastecimiento, sería manejado por fundaciones formadas por empresas con fuertes intereses en el sector, como son Fundación Femsa (refresqueras) y Fundación Kaluz (Mexichem), sin contar con mecanismos de legítima participación ciudadana.

Aunque SACMEX rehúsa proveer información al respecto, en las páginas en internet de las empresas trasnacionales Suez y Veolia se anunció que el 17 febrero de 2017 (diez días después de la aprobación, y 19 meses antes de la entrada en rigor de una nueva constitución que prohibirá la privatización y el lucro en la gestión del agua) firmaron nuevas concesiones con 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. En cumplimiento con las necesidades de dichas empresas, actualmente se está buscando aprobar una nueva ley de aguas de la Ciudad que permitiría que Sacmex fije tarifas sin revisión pública o legislativa, y que se pueda cortar servicios completamente al acumular dos bimestres sin pago—las familias tendrían acceso a vales para garrafones con 50 litros por día por persona hasta 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, el Banco Mundial -con la

pretensión de garantizar el acceso universal al agua- también ha condicionado a los préstamos que otorga a diferentes países, entre ellos México, a cambios legislativos y políticos que faciliten la realización de megaproyectos y la privatización de esta infraestructura hidráulica. Cabe anotar que dichos préstamos no aparecen en las cuentas públicas, lo que facilita a las autoridades municipales este tipo de endeudamiento.

Anexos

En electónico: Cuestionamientos sobre gestión de Agsal 2017.docx
Fichas de casos que desarrollan pruebas de las violaciones a los DHAyS por parte de las empresas privatizadas:

a) Aguakán de Cancún, Islas Mujeres y Solidaridad
b) Concesiones Integrales y Agua de Puebla
c) Grupo MAS de Veracruz y Medellín.

Referencias

- 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; y "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.
- 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.
- 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/AGUAYAMBIENTEFINAL/index.html.
- 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.
- 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/.
- 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
- 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.
- 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.
- 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, II. México, disponible en http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=1997&opcion=documento#s10. Consultado en julio de 2015.
- 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/Saltillo. Consultado en julio de 2015.
- 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. Consultado en julio de 2015.
- Aguas de Ramos Arizpe (2014), Memoria Anual 2013, disponible en http://www.aguasdesaltillo.com/data/uploads/documentos/memoria-anual/memoria_ramos.pdf.
- 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); 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.
- 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; gestión de AGRA: enero de 2013 a abril de 2014; y remunicipalización del sistema de agua, a partir de junio de 2013.

- 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/.

V. Impactos de la Reforma Energética en los derechos humanos al agua potable y al saneamiento

5.1. Impactos de la reforma energética en materia de hidrocarburos

La realización efectiva del derecho humano al agua potable en México se encuentra seriamente en riesgo en el contexto de una reforma energética cuya apuesta es meramente económica, alejada de la visión del desarrollo sustentable y lesiva en términos de derechos humanos.

A partir de la reforma constitucional en materia energética que promovió el gobierno federal en 2013 y sus leyes secundarias de 2014, las actividades de exploración y explotación del petróleo y demás hidrocarburos tienen ahora "preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas."[38] En consecuencia, actividades previas como las agrícolas, ganaderas, comunitarias e incluso habitacionales 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 terrenos interesan a un Asignatario (Pemex[39]) o Contratista (empresa privada, nacional o trasnacional) para actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. El Capítulo IV "Del Uso y Ocupación Superficial" de la *Ley de Hidrocarburos,* legaliza el despojo al privilegiar la ejecución de proyectos energéticos mediante una serie de procedimientos que invariablemente conducen a la determinación administrativa o judicial de una *servidumbre legal de hidrocarburos*[40] cuando no haya acuerdo entre Asignatario o Contratista y propietario o titular del terreno, bien o derecho de que se trate.

Disposiciones como estas no resultan compatibles con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, por el contrario, generan condiciones propicias para su violación. La argumentación principal para promover esta reforma fue la falta de capacidad

[38] 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

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

[40] Dicha servidumbre 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" (Art. 109 de la Ley de Hidrocarburos)

de Pemex para extraer hidrocarburos no convencionales que se vienen explorando desde 2010; sin embargo, también se promueve intensificar las actividades de extracción convencional. En este marco desfavorable para los derechos humanos se inscribe la exploración y explotación de los llamados hidrocarburos no convencionales, como el gas y el aceite de lutitas (*shale gas, shale oil*) estrategia señalada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018[41] y que resulta de gran interés para las empresas que con el nuevo marco legal saben que obtendrán ganancias sin padecer la devastación ambiental que genera la técnica de fractura hidráulica o *fracking* que se emplea para su extracción, ni tener que hacerse cargo de intentar remediarla.

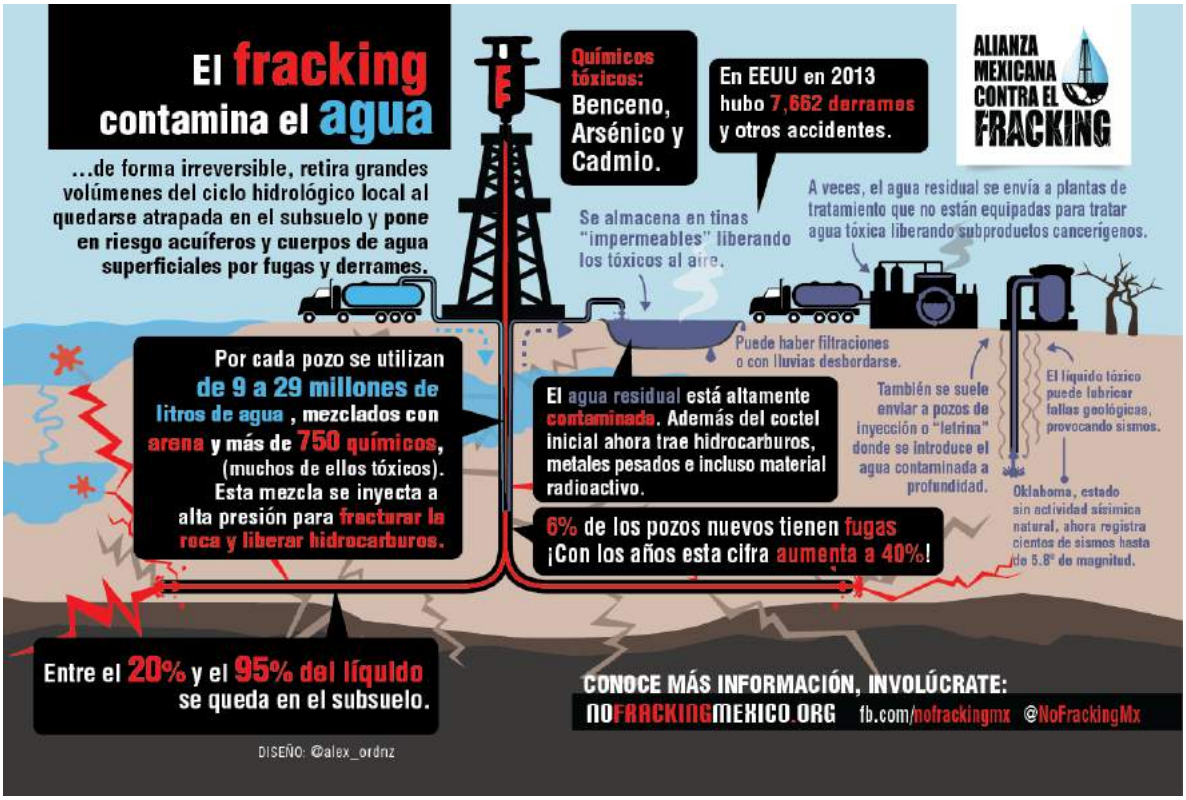
El *fracking* y su impacto en el derecho humano al agua.[42]

La fractura hidráulica o *fracking* es la técnica que se utiliza en yacimientos de hidrocarburos no convencionales debido a la casi nula permeabilidad de la roca madre en que estos se alojan, para provocar un canal artificial de comunicación entre los poros de la roca, liberar el hidrocarburo y poder extraerlo. Primero se perfora verticalmente 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 pozo. 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 de agua, 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),* que se acumulará en piletas o tanques colectores.[43]

[41] 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".

[42] Tomado de: Areli Sandoval Terán en: http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/DFensor_07_2015b.pdf

[43] Más 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

Entre las principales críticas y preocupaciones sobre el *fracking* destacan:

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 se trasvasa, pues los yacimientos pueden encontrase en zonas áridas o semiáridas como en 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 es imposible, su almacenamiento a la intemperie para evaporación o su reinyección resultan igualmente un manejo inadecuado y peligroso.

4) La evidencia confirma que la perforación y el fracking son una amenaza inherente a las aguas subterráneas y han contaminado fuentes de agua potable debido a fallas en la cementación de los pozos y otras rutas de contaminación. Solamente en Pensilvania, 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.[44]

5) Aunque se encontrara una manera de no utilizar grandes volúmenes de agua, de cualquier manera el riesgo para el derecho humano al agua potable persiste, ya que la preparación, trasportación, 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 imposibles de controlar, 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.

En el impacto del fracking sobre el derecho humano al agua potable, destaca la afectación en términos de la disponibilidad, la accesibilidad, la asequibilidad y la calidad del agua, factores indispensables para la realización de este derecho, indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud, al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas, al derecho a la vida, a la dignidad humanas, entre otros. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC) 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 deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo este derecho sin discriminación alguna, cumpliendo con sus obligaciones de respetarlo, protegerlo, promoverlo y realizarlo, a través de, por ejemplo: 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.[45]

El Comité de DESC ha indicado que las violaciones al derecho al agua pueden producirse mediante la acción directa de Estados Partes o de otras entidades que no estén suficientemente reglamentadas por los Estados (como las empresas), y que pueden consistir en la adopción de medidas regresivas que sean incompatibles con las obligaciones básicas, 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.[46] Y precisamente, el Estado mexicano tiene obligaciones preexistentes a la reforma energética derivadas de la ratificación del PIDESC desde 1981, de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, así como de la incorporación del derecho humano al agua en el párrafo sexto del artículo 4° constitucional en febrero de 2012.

44 Compendio de hallazgos científicos, médicos y de medios de comunicación que demuestran los riesgos y daños del Fracking https://mx.boell.org/sites/default/files/compendium_final_25_de_mayo.pdf
45 Observación General N° 15 del Comité de DESC, párrafo 23.
46 Ibíd., párrafo 42.

No obstante, las autoridades mexicanas no han adoptado ninguna medida efectiva para evitar los impactos de la fracturación hidráulica en el derecho al agua y otros derechos humanos, por el contrario, 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: ni la Guía de criterios ambientales para la exploración y extracción de hidrocarburos contenidos en lutitas (que no es obligatoria), publicada en marzo de 2015 por la Dirección General de Energía y Actividades Extractivas de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (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), órgano desconcentrado de la Semarnat, garantizan la protección del derecho humano al agua potable, ni de otros derechos humanos y el ambiente.

La única manera de conseguirlo es prohibiendo la fracturación hidráulica en México, como ha sido prohibida o sujeta a moratorias en otros países por llevar aparejados graves impactos ambientales, sociales y violaciones a derechos humanos, por ejemplo: la Asamblea Nacional Francesa lo prohibió desde 2011 y mantienen 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 su 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 dudas que el método no comprometía la seguridad de las poblaciones y del medio ambiente. En Estados Unidos sigue creciendo el número de estados, ciudades, pueblos, condados, que adoptan medidas para prohibir localmente esta peligrosa práctica.

Desde 2013, la *Alianza mexicana contra el fracking*[47], sumando esfuerzos de diversas organizaciones de la sociedad civil ha alertado sobre los peligros del *fracking* y promovido su prohibición: por ejemplo, impulsando conjuntamente con legisladores/as sensibles al tema una *Ley General para la Prohibición de la Fractura Hidráulica,* mediante dos iniciativas turnadas a las Comisiones Unidas de Energía y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y 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.[48]

No obstante, tanto el gobierno federal como algunos gobiernos estatales promueven la

[47] Contacto: www.nofrackingmexico.org; nofrackingmx@gmail.com; https://twitter.com/NoFrackingMx; https://www.facebook.com/nofrackingmx

[48] Ver iniciativas en:
http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/abr/20140403-V.html#Iniciativa15
http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-04-29-1/assets/documentos/Ini_Ley_Gral_Fractura_Hidraulica.pdf

explotación de no convencionales como fuentes de riqueza y "desarrollo" en las regiones donde hay yacimientos: Veracruz, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, San Luis Potosí, Puebla, Hidalgo, etc., desestimando los riesgos del *fracking* que dejará en las comunidades de esas y otras regiones graves problemas de contaminación y deterioro del suelo, el subsuelo, el aire, el agua, la flora, la fauna, los cultivos y el ganado, fuentes de agua sobreexplotadas, deterioro ambiental irreversible, daños a la salud, a las viviendas y los servicios básicos como el agua potable, profundización de la pobreza, disputas por el territorio, afectación del tejido social, desplazamiento forzado, entre otras afectaciones que constituirán violaciones graves 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 los Estados Unidos de América por parte de la entonces *Relatora Especial de Naciones Unidas sobre sobre el Derecho al Agua y el Saneamiento,* Sra. Catarina de Albuquerque, realizada del 22 de febrero al 4 de marzo, la experta independiente recibió informes preocupantes sobre la fracturación hidráulica y su impacto en el agua y así lo hizo constar en su Informe de Misión.[49] En dicho informe menciona reportes sobre contaminación del agua potable de residentes en regiones donde ocurren fracturas hidráulicas y refiere que en algunos casos se han recibido reportes de agua del grifo inflamable en un incidente severo causando la explosión de un hogar.[50] Asimismo, señala que Agencias federales y estatales han determinado el agua potable 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.[51]

Si bien en México las autoridades sanitarias no han determinado aún la no potabilidad del agua potable a causa de la 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 el Informe de Misión a Estados Unidos, la Relatora alerta también 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

[49] 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. Traducción propia de las referencias a este Informe ya que sólo está disponible en español.
[50] Ibid., párrafo 43
[51] Ibidem.

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.[52] Reconoce que las grandes ciudades están mejor equipadas para soportar la presión de la industria del gas natural y da el ejemplo del *Marcellus Shale*, yacimiento que atraviesa Nueva York y Pensilvania y que se considera que contiene valiosos recursos de gas natural. Sin embargo, el Departamento de Protección Ambiental de la Ciudad de 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.[53]

La Relatora llega 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 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.[54] Más específicamente, en la sección de Recomendaciones de su Informe de Misión, la Relatora Especial sobre el Derecho al Agua y el Saneamiento establece que se requiere un enfoque integral y sistémico, donde el sector del agua no se vea aisladamente de los sectores agrícola, químico, industrial y energético. También advierte que la ausencia de voluntad política con relación tanto a la contaminación agrícola, como a los desechos industriales y 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, debería establecerse un sistema de reglamentación más estricto para prevenir la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas y garantizar la asequibilidad.[55]

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

---

[52] 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. Op.cit., párrafo 44.

[53] 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 nota al pie 28 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. Op.cit., derivada del párrafo 45.

[54] 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. Op.cit., párrafo 46.

[55] Ibid., párrafo 90.

5.2. Impactos de la reforma energética en materia de la industria eléctrica (hidroeléctrica y termoeléctrica)

Dentro del paquete de leyes que se modificaron en el marco de la Reforma Energética (2013), en materia del sector eléctrico se reformó la Ley de la Industria Eléctrica. El gobierno justificó esta reforma 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 comunidades que defienden su agua y territorio se preguntaran ¿si existe una demanda real de ese tamaño o solamente se trata de ampliar el negocio para unos pocos?, y entonces ¿energía para quién y para dónde? Mediante la autorización e imposición de megaproyectos o contratos aparentemente pequeños de uso o renta de tierras, en realidad lo que se ocasionará es la explotación y contaminación del suelo y el agua. En el fondo se busca continuar privatizando la tierra y el agua.

Lo cierto es que la Reforma Energética constituye un verdadero peligro para el régimen de la propiedad social de la tierra en nuestro país. Pone en riesgo a los ejidos y a la propiedad comunal, en tanto que la Ley de Hidrocarburos como la Ley de la Industria Eléctrica determina que sus actividades son de *"utilidad pública", "interés social" y "orden público".* En otras palabras, bajo el pretexto de que la generación de la luz eléctrica es de interés público, ésta tendrá preferencia sobre cualquier otra actividad que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos –incluida el agua-; por ejemplo, se privilegiará la energía eléctrica en lugar de la producción de alimentos o la vivienda.
Con la Reforma Energética y su Ley de Industria Eléctrica, se legaliza la ocupación de tierras a través de la proliferación e imposición de megaproyectos como centrales geotérmicas, construcción de presas hidroeléctricas, gasoductos y parques eólicos que invadirán y continuarán privatizando el agua, la tierra, el suelo y el subsuelo y todo esto para beneficiar a las empresas y sus capitales. Algunos de estos megaproyectos usan grandes cantidades de agua para poder operar e incluyen procesos altamente contaminantes lo que afecta la calidad, disponibilidad y acceso del agua potable de las comunidades en donde desarrollan esto proyectos.

Lo más injusto es que estas leyes no contemplan la posibilidad de que los pueblos puedan decir "no" y negarse a otorgar permisos para invadir sus territorios. Esto significa un ataque a la autodeterminación de los pueblos y es también una imposición violatoria de la soberanía de la Asamblea, que es el órgano supremo de toma de decisiones y forma de organización social y política de los ejidos y comunidades. Actualmente más de la mitad del territorio nacional pertenece a estos regímenes de propiedad social de la tierra.
Además la reforma tampoco 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 solamente se da espacio a grandes empresarios capitalistas.

Antes de la reforma todos los elementos de la cadena de producción 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 con la reforma impulsada por el Presidente Peña Nieto, las empresas privadas pueden generar y vender energía eléctrica a terceros, invadiendo y privatizando tierras, contaminado el suelo, el aire y el agua para después enriquecerse con la venta de electricidad.

Con la reforma, 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.

La Ley de la Industria Eléctrica señala que toda la organización estatal, desde la Federación, hasta los estados, los municipios y las delegaciones, contribuirá al desarrollo de los proyectos eléctricos "por medio de procedimientos y bases de coordinación que agilicen y garanticen el otorgamiento de los permisos y autorizaciones en el ámbito de su competencia". Además, garantiza que las empresas privadas siempre puedan ganar y echar mano para ello de las figuras de *"arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta y cualquier otra que no contravenga la ley"* que se consideren idóneas para el proyecto.

Para simular y facilitar la negociación de las tierras y territorios, se introdujeron tres figuras a las leyes de la Reforma Energética, cuya finalidad, según el gobierno y las empresas, es tratar de "evitar conflictos" con las comunidades locales. Estas son: el requisito de consultar los proyectos con las comunidades y pueblos indígenas; la obligatoriedad de realizar evaluaciones de impacto social (EIS) previo a la autorización del proyecto y la posibilidad de que participen testigos sociales en el proceso de la negociación.

A muy poco tiempo de aprobada la Reforma Energética encontramos casos como la Sierra Norte de Puebla con megaproyectos hidroeléctricos y Juchitán, Oaxaca, con campos eólicos, en los que el gobierno y las empresas han comenzado a violar los derechos de los pueblos afectados. Por ejemplo, en estas comunidades se realizaron "consultas" ya después de que se dieron los permisos, no se respetó el Derecho a la Autodeterminación de los pueblos y la consulta fueron procesos amañados y de simulación.

VI. Extractivismo y megaproyectos: violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento

6.1. Modelo de desarrollo en favor de la industria extractiva

A partir de 1992, el Estado Mexicano llevó a cabo una reforma al artículo 27 constitucional que declara concluido el proceso de repartición de tierras post-revolucionario denominado Reforma Agraria y permite la enajenación de tierras, entonces en propiedad colectiva bajo la modalidad de ejido o comunidad, a particulares.

Esta reforma fue acompañada por la formulación de una nueva Ley Minera que declara que esta actividad sirve a la utilidad pública y es prioritaria sobre cualquier otro uso u aprovechamiento del terreno. Las actividades de exploración, extracción y beneficio de minerales conllevan profundas afectaciones negativas sobre la orografía, clima, ecosistemas, cuencas hídricas, economías locales, salud, derecho al acceso al agua y a la alimentación, mecanismos de reproducción cultural y, en un número creciente de casos observados en México, incluso sobre la seguridad y el sostenimiento del mismo estado de derecho. Es preocupante, por tanto, que particulares y personas morales gocen de la facultad de solicitar una concesión minera sobre prácticamente la totalidad del territorio mexicano. Es preocupante, asimismo, que el Estado mexicano 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[56], estableciendo, *de facto*, que esta actividad prevalece por encima de los derechos de las poblaciones que habitan estas regiones. La legislación vigente en materia minera se enfrenta directamente a los derechos e intereses de las poblaciones donde se realiza o se pretende realizar esta actividad. No debe sorprendernos, por tanto, que existan, por lo menos, 103 conflictos entre poblaciones y empresas mineras distribuidos en 24 de los 31 estados que conforman la federación.[57]

Emulando la legislación que regula el sector minero, en 2013, el Congreso de la Unión impulsó cambios constitucionales a los artículos 25, 27 y 28, poniendo fin al monopolio del Estado Mexicano sobre todas las actividades vinculadas con la industria de hidrocarburos. Estos cambios abrieron paso a empresas privadas, nacionales y extranjeras, para participar en este lucrativo mercado a partir de la entrega de contratos de exploración y extracción de estos combustibles. De acuerdo con el artículo 96 de la nueva Ley de Hidrocarburos, *estas actividades son consideradas de utilidad, pública, interés social, orden público y*

[56]Cálculo propio con base en Secretaría de Economía, Cuarto informe de Labores, 2015-2016.
[57]Pérez J., Sol, Impacto de la Minería Metálica en el Recurso Hídrico, UNAM, 2015.

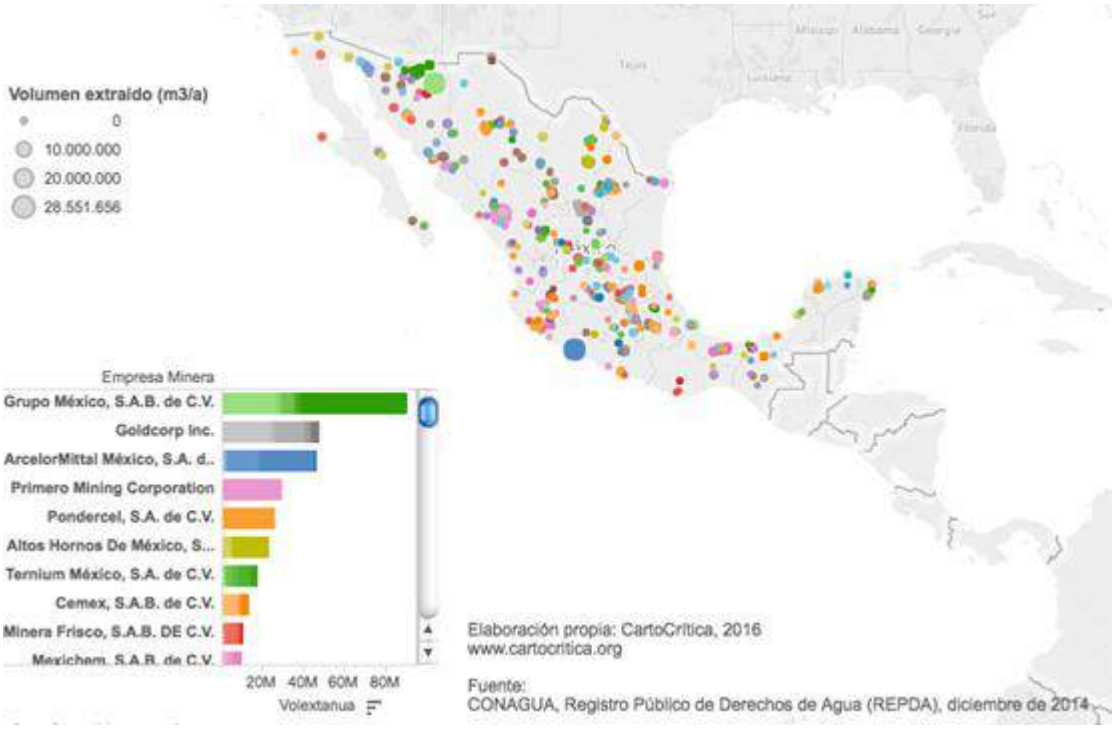
preferentes por encima de cualquier otro uso u aprovechamiento del terreno. Esta ley pone en vilo a las poblaciones que habitan los territorios bajo los cuales se encuentran importantes yacimientos de hidrocarburos. Sin que medie siquiera la entrega de información sobre decisiones trascendentes sobre la viabilidad ecológica, económica, cultural de amplias regiones del país, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Secretaría de Energía abren licitaciones para la entrega de contratos de exploración y explotación de hidrocarburos. En la actualidad, poblaciones de amplias franjas en los estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, San Luis Potosí, Hidalgo, Puebla, Tabasco, Chiapas y Campeche enfrentan la continuidad y expansión de la industria petrolera sobre sus territorios. Asimismo, una nueva (y ambigua) Ley para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos (2016) vulnera los derechos de las poblaciones y defensores que busquen protestar contra la imposición de estos proyectos de alto impacto sobre múltiples territorios de la geografía nacional.

Los proyectos de exploración, extracción y beneficio, refinamiento o procesamiento de minerales del subsuelo se encuentran complementados por una amplia red de proyectos que buscan desarrollar 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) e incluso proyectos para la reubicación forzada de poblaciones (en Chiapas y Puebla se promovió la construcción de "ciudades rurales"). Todos estos proyectos –particularmente cuando se configuran a partir de la satisfacción de necesidades de la industria extractiva, no de las poblaciones-- generan múltiples afectaciones negativas en las múltiples dimensiones enumeradas arriba.

6.2. Extractivismo y sus impactos en el derecho humano al agua y al saneamiento

Las empresas mineras no solo gozan de privilegios fiscales incomparables que han permitido que los recursos naturales de la nación entera solo beneficien a unos cuantos, sino que con las recientes reformas–a la ley minera y la energética (que cabe recalcar, permite el fracking), refuerzan el estatuto de estas industrias, reconociendo que son una "industria de utilidad pública y que la exploración y extracción de estos recursos son de *interés nacional y orden público priorizando éste uso por encima de cualquier otro uso."* [58] Las licitaciones para explotación de hidrocarburos vía fracking iniciaron y representan un peligro inminente para lograr el acceso universal al agua potable. El fracking conlleva una contaminación tóxica e irreversible del agua así como la fractura del ciclo mismo del agua por la contaminación de ecosistemas hídricos y el secuestro de grandes volúmenes de agua que se hace cuando se inyecta el agua de retorno del proceso, en pozos letrina (uno de los métodos para "deshacerse" del agua tóxica).

[58] Análisis de leyes de reforma energética: Artículo 96 de Ley de hidrocarburos .Alianza Mexicana contra el Fracking. 24 Julio 2014



Fuente: CartoCritica, 2016

Mapa 10: Volumen de agua extraído por empresas mineras mexicanas o extranjeras.

Por otro lado, se otorgan concesiones de explotación de acuíferos a embotelladoras[59] como Cocacola, Pepsicola y Danone (siendo estas las que acaparan el 82 % del valor del mercado en términos de ventas totales) las cuales no solo, no son reguladas y fiscalizadas adecuadamente, sino que los pagos anuales de estas concesiones son absolutamente ridículas en relación a las ganancias que tienen estas empresas a partir del agua. Por ejemplo Coca Cola FEMSA paga 2 mil 600 pesos por cada una de las 46 concesiones de explotación de aguas subterráneas al año, y tan solo en 2007 tuvo ganancias por 32 mil 500 millones de pesos[60]. **Esta falta de proporción de pago por derechos de explotación y utilidades revela como el sector político privilegia los intereses del sector económico por encima de los derechos fundamentales**, el pago adecuado de estos volúmenes podría, por ejemplo, financiar la cobertura de agua potable a poblaciones que no tienen aún acceso a ella.

Como se comentó en el capítulo 1, aunque a nivel nacional, México experimenta un grado de presión (agua empleada en usos consuntivos respecto al agua renovable) del 19.2%, lo cual se considera bajo; sin embargo, existe una gran diversidad regional: el mínimo es de 1.7% en la Frontera Sur y el máximo 138.7% en el Valle de México (Ver mapa 3.9 en el

[59] 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.

[60] http://www.jornada.unam.mx/2010/05/18/sociedad/041n1soc

capítulo 1).

El grado de presión sobre el recurso hídrico incrementa la vulnerabilidad de las comunidades al cambio climático, pues en estados con la mayor actividad minera, como Zacatecas y San Luís Potosí, por ejemplo, el impacto de la sequía derivado del cambio climático, "puede tener consecuencias desde leves hasta catastróficas". (CONAGUA, 2014).

De acuerdo con la misma institución la calidad del agua, tomando en cuenta el indicador de demanda química de oxígeno, el 26.6 % de las aguas está contaminada y el 5.8% fuertemente contaminada. (ver Figura 1).

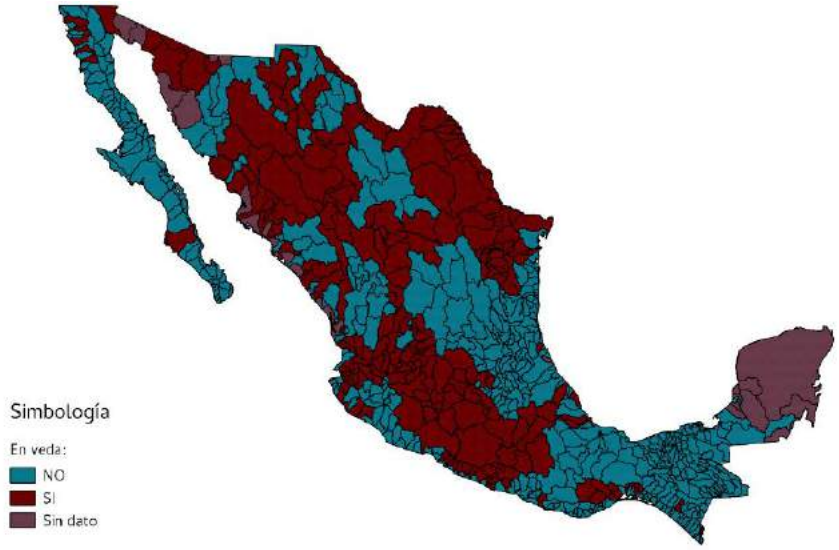
Figura 1. Distribución porcentual de sitios de monitoreo en cuerpos de agua superficiales por región hidrológico-administrativa, de acuerdo al indicador DQO, 2015

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	22.7	37.3	36.0
Nacional	**20.5**	**21.1**	**26.0**	**26.6**	**5.8**

Fuente: CONAGUA (2016b).

A lo anterior se suma que el territorio cuenta con áreas extensas de cuencas hidrológicas con veda (ver Figura 2). Ante este panorama a nivel nacional existe una gran la vulnerabilidad para cubrir las necesidades de la población, aún más considerando que todavía existe un porcentaje importante de la población que carece de los servicios básicos para acceder al agua. No obstante, al igual que en otros países de Latinoamérica el camino por el que han optado las políticas públicas del país han sido por el desarrollo a partir de la industria extractiva generando legislaciones que sobreponen el agua para este tipo de industria al consumo humano. Esto es claramente visible a partir de la Ley Nacional de Aguas de México de 1992 que sienta los precedentes tanto para la privatización del agua como el preparar las condiciones para dar preferencia a la industria en las concesiones. Posteriormente la reforma a la Ley Minera y la reforma Energética han continuado en esta vía.

Figura 2. Cuencas hidrológicas en veda, Conagua 2014



En la Figura 3 se muestran las concesiones mineras vigentes y los campos de exploración y explotación considerados en el plan quinquenal. Es notorio el crecimiento que se pretende para la minería (en particular una de los tipos de minería que se desarrollarán más será la de cielo abierto para la extracción de metales como el cobre y la plata. Si bien los efectos de estas políticas cobrarán importancia en los próximos años, muchos de éstos ya son evidentes; por ejemplo, en la Figura 4 se pueden observar los volúmenes concesionados por sector, en donde se hace evidente que el agua dedicada a las actividades industriales es cerca del 50% del agua dedicado al sector Público Urbano.

Figura 3. Concesiones mineras en México

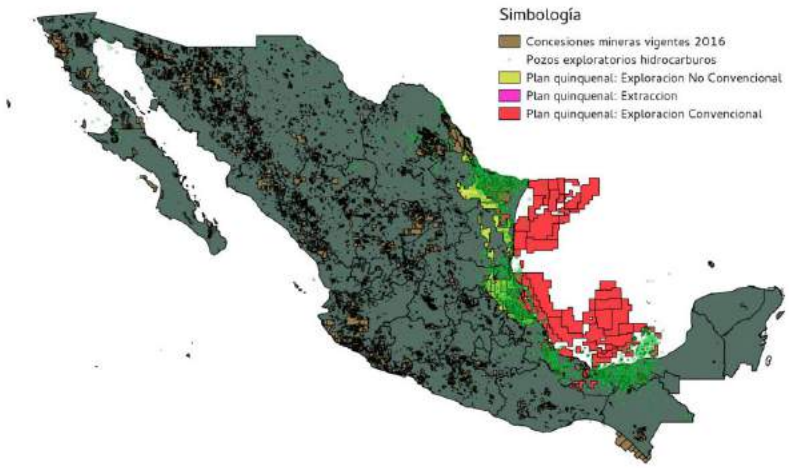


Figura 4. Volúmenes concesionados para diferentes usos (REPDA)

Clave	Rubro de clasificación del REPDA	Vol. concesionado (hm^3)
A	Agrícola (inscrito+pendiente)	58 450
B	Agroindustrial	4
C	Doméstico	39
D	Acuacultura	1 136
E	Servicios	1 474
F	Industria	6 347
F1	*Industria excluyendo termoeléctricas*	*2 198*
F2	*Termoeléctricas*	*4 149*
G	Pecuario	207
H	Público urbano	12 441
I	Múltiples	5 566
K	Comercio	0.1
L	Otros	0.5
	Subtotal consuntivo	**85 664**
J	Hidroeléctricas	180 895
	Subtotal no consuntivo	**180 895**
	Total	**266 559**

Para finalizar, incluimos algunos puntos importantes sobre la industria minera, que afectan o podrían afectar los derechos humanos al agua y al saneamiento.

La industria minera impacta en el uso y calidad de aguas superficiales y subterráneas amparadas bajo el artículo *19 de la ley Minera, que 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;*

Durante 2014, la industria minera extrajo casi 437 millones de metros cúbicos de agua, cantidad suficiente para cubrir las necesidades humanas de toda la población de Baja California Sur, Colima, Campeche y Nayarit en el mismo periodo temporal. (Cartocrítica, 2016).

La reforma al artículo 27 de la Constitución permitió la expropiación de la tierra, al agua y el uso del suelo por razones de "utilidad pública" (que incluyen la industria minera -además de los hidrocarburos), y ello propició un cambio de orientación en la legislación minera: se simplificó el otorgamiento de concesiones mineras, facilitando la entrada de inversión extranjera directa a la minería.

La Ley Minera a través de su artículo 6, otorga carácter de 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 a 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. Además de exponer la franca contradicción con el carácter de utilidad pública que se otorga a la minería y se estipula en la misma ley minera.

VII. Los impactos diferenciados de las violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento.

7.1. Género y agua

El derecho al agua segura, suficiente, limpia y accesible para el uso personal, doméstico y productivo es reconocido como uno de los derechos humanos básicos de todas las personas. Sin embargo, el ejercicio de este derecho se ve obstaculizado por las desigualdades sociales existentes derivadas de la clase social, el sexo, la etnia, y otras. Vale decir, 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 personas 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"[61].

Como se mencionó, los problemas del agua en México son múltiples, no obstante, sin importar si estos se presentan en el ámbito rural o urbano, traen consecuencias en la calidad de vida para las personas que habitan en estos lugares; en particular para 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.

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"[62].

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, en ocasiones esto les implica hasta 30 horas a la

[61] RGEMA, 2006, "La Agenda Azul de las Mujeres" México.
[62] MMA/PUMA/ISS, 2011 "Género y Agua en Iztapalapa". México.

semana (MMA, 2011)[63].

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

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

Gráfica. Trabajo doméstico no remunerado. Promedio de horas semanales que dedican las mujeres y hombres de 12 años y más al trabajo doméstico no remunerado para los integrantes del hogar

Fuente: Encuesta Nacional de uso de tiempo 2014. INEGI e INMUJERES

El tiempo que las mujeres pasan en la obtención de este vital líquido, es un tiempo que pudieran utilizar para trabajar o incluso estudiar. **El cumplimiento por parte del Estado del acceso al agua universal contribuiría a generar condiciones de equidad entre hombres y mujeres frente a oportunidades laborales, o de estudio.** En ese sentido se vincula al derecho

[63] 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.

a la educación y al derecho a un trabajo.

En caso de que las/os integrantes del hogar presenten enfermedades por estar en contacto o consumir agua de mala la calidad son las mujeres las encargadas de llevarles a la consulta médica, así como de su cuidado durante la convalecencia.

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 acarrearla, esto para las mujeres -que son quienes más cargan- implica un desgaste físico, dolores de cintura y de cabeza, caídas, abortos espontáneos, además de estar en mayor riesgo de sufrir violencia sexual en el trayecto.

Ante la falta de agua en los centros educativos, en 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. Esto implica también una violación del derecho a la educación de la infancia.

Debido al poco saneamiento que existe en las comunidades (en general en el país solo el 30% de agua residual, se sanea) , los hogares del ámbito rural cuentan con letrinas, las cuales además de contaminar los cuerpos de agua y mantos freáticos, no cuentan 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 niñas que en su periodo menstrual requieren de mayor limpieza y de mejores instalaciones sanitarias.

El modelo de gestión 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 porque además la infraestructura existente no cubre de manera adecuada las poblaciones con problemas de agua y saneamiento. Para las mujeres, la problemática del agua se traduce en una doble o triple jornada de trabajo, siendo un obstáculo para el desarrollo personal y profesional de las mujeres, en general al ejercicio pleno del derecho al agua y saneamiento y otros derechos.

A pesar del marco jurídico internacional y nacional sobre género y agua, las políticas y programas hídricos no han incorporado el enfoque de género, las acciones gubernamentales muchas veces reproducen los roles y estereotipos que refuerzan la división sexual del trabajo. Instituciones como la CONAGUA o 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 el sistema patriarcal y machista que se vive en el país, lo que obstaculiza la integración de las mujeres sobre todo en los espacios comunitarios y con ello garantizar el ejercicio del derecho humano al agua.

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/conservación del agua en contextos específicos.

Si bien el DHAyS está circunscrito al ámbito personal y doméstico, es necesario saber y analizar que las mujeres no solo están en los hogares, sino que están presentes en todos los ámbitos y ahí también enfrentan severas desventajas en relación a los hombres. 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. Las asimetrías de género son notables, las mujeres ejidatarias constituyen el 20.6% frente al 79.4% de los hombres; el 28.8% son posesionarias y el 34.6% avecindadas[64].

Uso del tiempo: las horas que las mujeres dedican a la gestión del agua, sumado al trabajo doméstico en lugares como Sítala (rural) e Iztapalapa (urbano) las mujeres llegan 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 púbicas; 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 el DHAYS se tienen nociones.

Conflictos locales: las mujeres al estar en mayor contacto con la problemática domestica del agua, están más involucradas en las disputas locales por el agua; en ocasiones las y los vecinos les 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.

[64] Procuraduría Agraria, 2011, Tipología de sujetos agrarios, México. http://www.pa.gob.mx/pa/conoce/publicaciones/estadisticas2010/dts/tip/tipnac.html

"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". Mujer de Chiapas

"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". Mujer de Chiapas.

7.2. Impactos por otros grupos de población. ¿Discriminación a poblaciones urbanas y rurales en pobreza/afectaciones particulares en la salud de población infantil?

Disponibilidad del agua e inversión en infraestructura entre rural y urbano

Hemos transitado de 17,742 m^3/hab/año de disponibilidad en 1950 a 4028 m^3/hab/año en 2012. Ciertamente el incremento poblacional ha influenciado pero es principalmente el manejo inadecuado del agua que ha provocado una caída drástica en la disponibilidad del bien; y una inversión inequitativa entre las zonas rurales y urbanas que ha generado una gran brecha de desigualdad. La inversión de infraestructura de las zonas rurales aumentó de apenas 2600 millones mientras que en las zonas urbanas la inversión aumentó de más de 15000 millones de pesos en el mismo periodo.

Radiografías de desigualdad en el acceso al agua, saneamiento e higiene en México

Inversiones en infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento entre 2000 y 2013
(millones de pesos)

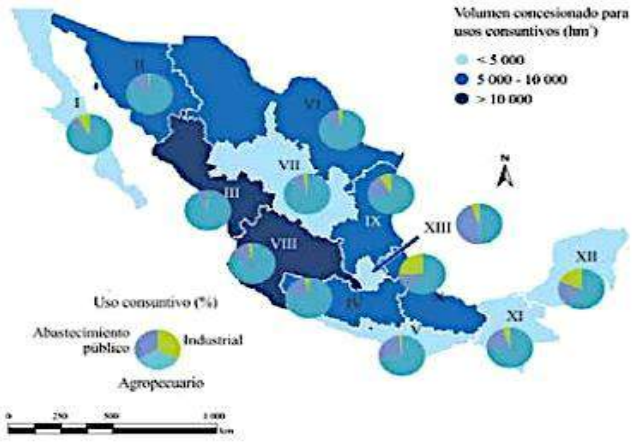
	Total	Zonas urbanas	Zonas rurales
2000	3,893.3	2,770.0	1,123.3
2013	25,188.3	21,572.7	3,615.6
Aumento porcentual	647%	779%	322%

Es cierto que en 2014 la disponibilidad media per cápita de todo el norte y centro del país fue muy baja con de 1,604m^3/hab/año, comparada a la del sureste que es de 10,852 m^3/hab/año, pero podemos ver en ciertas regiones del centro y norte, una disponibilidad

media mucho mayor (Mapa 5). La imagen de pluviometría nos da una idea de la disponibilidad natural del agua la cual es muy distinta de la impresión que nos quiere dar CONAGUA (Mapa 3). Si bien es cierto que la disponibilidad del agua ha disminuido, es importante entender y analizar cómo se presentan los datos del agua. Para avalar el modelo de gestión actual se ha querido hacer creer que se vive y vivirá una gran crisis del agua y que se necesita llevar agua del sur al norte (Megaobras tipo Monterrey VI), sin embargo la crisis podría venir en realidad como resultado del modelo mismo que analizaremos posteriormente.

Se ha permitido el crecimiento tanto de ciudades como de actividades económicas sin tomar en consideración la disponibilidad de agua en las cuencas. Se han otorgado concesiones para uso consuntivo de agua (Mapa 6) que han llevado a esas regiones a niveles de alta presión hídrica es decir mayor demanda que la disponibilidad de agua de la cuenca (Mapa7) y por ende al agotamiento o salinización de acuíferos.

Al analizar estos mapas podemos ver como en regiones donde no existe una presión hídrica, es decir que hay suficiente agua para poder cubrir los distintos usos, como son las regiones de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Campeche y que en principio no debería de haber problema en que las poblaciones tengan acceso al agua, son las regiones donde existe la mayor falta de cobertura del agua potable. Esto revela una falta de voluntad política por parte de los Estados en cubrir los derechos fundamentales de acceso a agua y saneamiento. También se puede ver que en las zonas más áridas y costeras se han otorgado concesiones priorizando los usos agroindustriales creando así una presión hídrica y poniendo en peligro la sostenibilidad ambiental de estas regiones.



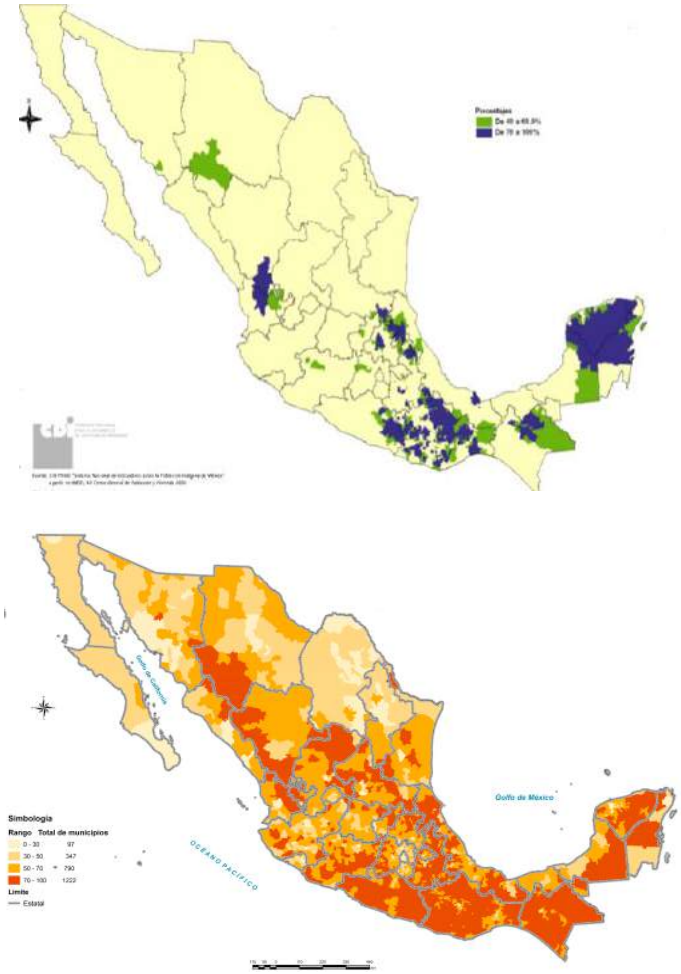
Región hidrológico-administrativa:
I Península de Baja California; II Noroeste; III Pacífico Norte; IV Balsas; V Pacífico Sur; VI Río Bravo; VII Cuencas Centrales del Norte; VIII Lerma-Santiago-Pacífico; IX Golfo Norte; X Golfo Centro; XI Frontera Sur; XII Península de Yucatán; XIII Aguas del Valle de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

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

Abandono de poblaciones indígenas.

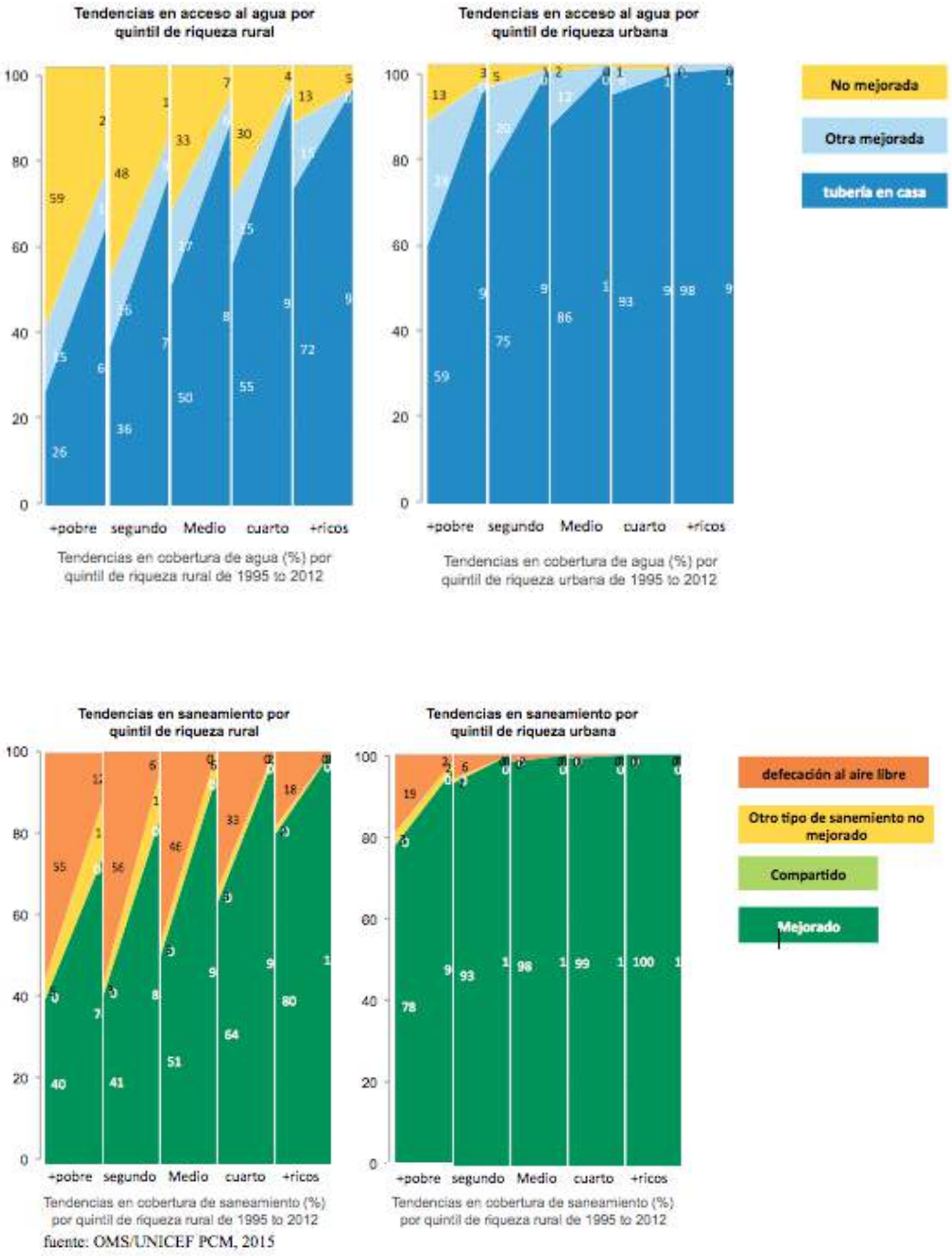
El 17.3 % de las poblaciones indígenas se encuentra en 125 municipios considerados con el menor índice de desarrollo humano (Murillo y Martinez.2016). El Mapa 9 muestra por un lado con los colores anaranjados (oscuro y claro) los municipios de mayor grado de marginación, es decir 1222 municipios donde entre 70 y 100% de la población vive en pobreza, y los que tienen entre 50 y 70 % de su población en pobreza equivalente a 790 municipios. Al mismo tiempo podemos observar que estas zonas de mayor marginación concentran el mayor número de municipios donde hay mayor población indígena señalados en el mapa 8 (en verde municipios donde entre 40 a 69.9 % de la población es indígena y en morado municipios donde entre 70 a 90% de población es indígena).

A pesar de que la mayoría de las poblaciones indígenas viven en las regiones donde hay una disponibilidad natural de media, alta y muy alta (Mapas 3 y 5) y una presión hídrica inexistente o baja (mapa 7), se puede observar que claramente estas poblaciones han sido excluídas del acceso a los servicios básicos (entre ellos agua y saneamiento) demostrando una falta de voluntad política en atender el abastecimiento para las poblaciones indígenas.



Exclusión del que menos tiene en los servicios de agua y saneamiento.

El análisis de los datos en acceso al agua y saneamiento por quintiles de riqueza realizado por el PCM con información de la Encuesta Nacional Ingresos Gastos del Hogar evidencia cómo las poblaciones de menor riqueza son los que menos tienen acceso a los servicios básicos de acceso al agua y saneamiento.

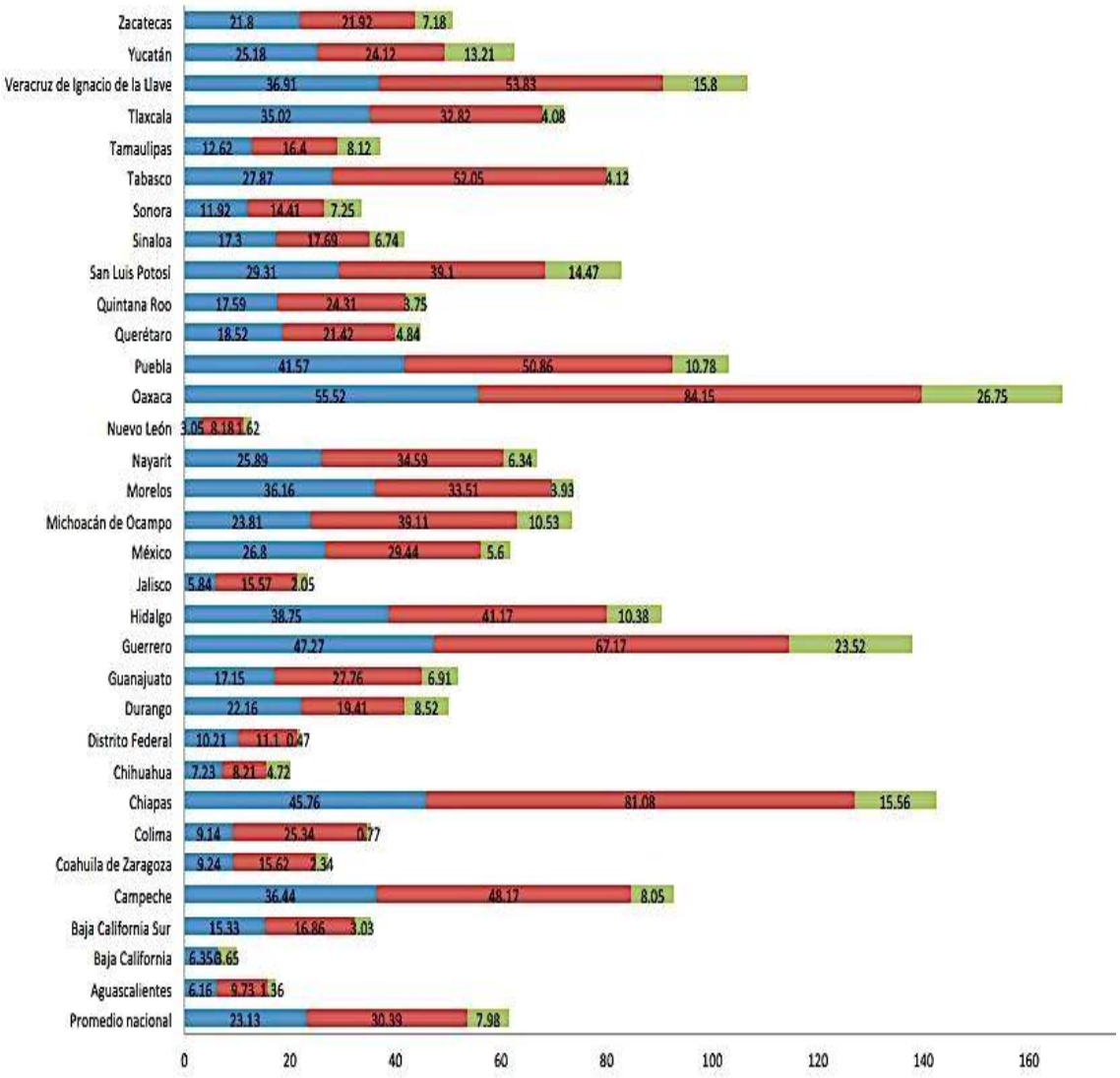


fuente: OMS/UNICEF PCM, 2015

Este análisis por quintiles de riqueza pudo demostrar que a pesar de mejoras en cifras promedio, la población de los dos quintiles más pobres representan más de la mitad de toda la población que no tiene servicios mejorados. Es decir que si accedo al agua ésta es de fuentes no mejoradas y que defecan ya sea al aire libre o vía un sistema que no es higiénico. Además estas gráficas nos permiten ver que este fenómeno no es exclusivo de zonas rurales sino que también existe en las zonas urbanas, donde las poblaciones más pobres se concentran particularmente en zonas periurbanas. En México esta población

pobre urbana representa al menos 11.1% de la población urbana en 2014. Como ejemplo de la desigualdad que se vive en las zonas urbanas, tenemos el municipio de Ecatepec, donde la población vive en condiciones de insalubridad muy altas y que sin embargo será colindante del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, el cual será utilizado principalmente por el quintil superior de la sociedad mexicana.

Al desagregar aún más la **información en tipo de acceso y por estado, nos permite ver las grandes desigualdades, y más particularmente la inequidad que existe en el acceso a servicios por parte de los pueblos indígenas, y poblaciones periurbanas.** Dentro del porcentaje nacional que reportaron tener acceso a servicios básicos de agua, un baño y saneamiento, se puede constatar en el gráfico 5 que en promedio nacional el 23 % de las personas no tiene el agua en su casa (azul en gráfica), el 30 % de hogares no tiene un baño que puede jalar o manejar residuos higiénicamente (rojo en gráfica) y el 8 % personas no tiene un sistema higiénico de recolección de sus excretas y aguas grises (verde en gráfica). Al revisar las cifras por estado, **los Estados que encabezan la lista de mayor rezago en los últimos 15 años, coinciden con los de mayor porcentaje de servicio deficiente pero también coinciden con los estados de mayor presencia indígena:** Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Campeche, Hidalgo, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Yucatán.



Impacto de la falta de acceso de agua, higiene y saneamiento en infantes.

El acarreo de agua en México también recae en infantes entre 6 y 12 años, en el caso de una comunidad Chamula de Chiapas , infantes de entre 6 y 12 años participan en un 68% al acarreo del agua a sus casas (Denise Soares, 2007).

Por otro lado a nivel primaria, el 30.3% de los niños y las niñas padecen obesidad mientras que a nivel secundaria el nivel alcanza el 32%. La falta de disponibilidad y calidad del agua para beber en escuelas es un factor que incita el consumo de bebidas azucaradas en las escuelas, el cual a su vez contribuye a los altos índices de obesidad, y de diabetes. El derecho humano a la salud se ve directamente violentado por la falta de acceso al agua en escuelas, mercados, hospitales y espacios públicos, ya que estas enfermedades también afectan a los adultos. La diabetes es según la encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, la primera causa de muerte en el país y afectaría a 13 millones de personas. Estas enfermedades conllevan un gasto multimillonario en el sistema de salud y pérdida de

competitividad en la población activa y futura.

Ante esta preocupante situación, desde la Alianza por la Salud alimentaria, se promovió un impuesto al refresco, el cual fue adoptado. Este, previa que la suma recaudada tenía que haber sido adjudicado para bebederos de agua potable en escuelas y campañas de sensibilización sobre obesidad. Se han recaudado 38 mil millones de pesos desde su implementación, y sin embargo solo se adjudicó 1350 mdp para bebederos. Así mismo, se estimó que las enfermedades vinculadas con la obesidad y la diabetes en 2017 genera un gasto total en salud para el sistema público a partir de las contribuciones de los ciudadanos mexicanos, de entre 78 y 101 mil millones de pesos. Esta cantidad representa entre 60 y 78% del presupuesto asignado al sector salud en 2014.

Por otro lado la falta de acceso al agua potable, a servicios sanitarios y condiciones para el higiene es origen de enfermedades, entre ellas las gastrointestinales que representan la quinta causa de muerte infantil de infantes menores de 5 años. Además las carencias de estos servicios en las instalaciones escolares son motivo de abandono escolar, sobre todo entre las niñas en edad de menstruación. Será importante incluir en los programas de intervención en territorios, acciones para concretar el acceso a instalaciones sanitarias higiénicas acompañado de capacitaciones en el manejo de higiene menstrual. Ambos son urgentes a implementar en las escuelas del país para reducir la inequidad en relación a la población infantil.

VIII. Obstáculos a la justiciabilidad de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento

Obstáculos para el acceso a la justicia en México

Como se ha señalado en el apartado sobre Marco jurídico, el párrafo sexto del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce 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."* Para ello, entre otras cuestiones, debe haber a disposición de las y los titulares del derecho, recursos efectivos para su justiciabilidad (accesibles, no onerosos, rápidos, y por supuesto, eficaces).

Si bien al estar reconocido constitucionalmente el derecho humano al agua, en México se tiene la posibilidad de combatir sus violaciones a través del juicio de amparo, existen limitaciones y problemas de admisibilidad y efectividad de este recurso. Por ejemplo, si las violaciones al derecho provienen de particulares, no se tiene certeza de que el amparo pueda resultar la vía idónea para su garantía, pues no obstante de que en la Ley de Amparo se 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 esta cuestión.

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

Aparte de ello, pueden tenerse otras vías judiciales para demandar reparaciones en torno al derecho al agua potable, como las acciones colectivas o las de responsabilidad ambiental, pero en ese tipo de juicios a la parte que se demanda se le considera en igualdad de condiciones que a las personas afectadas en su derecho al agua. Ello, en la práctica, plantea obstáculos importantes para las personas, por ejemplo, en cuanto al tema de generación de pruebas.

8.1. Deficiencias del marco normativo

La justiciabilidad del derecho al agua en México también se ve obstaculizada por deficiencias en el marco normativo. 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". Sin embargo, en ella no se siguen 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, en el país no se puede asegurar que el agua potable sea 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, como el acontecido el 6 de agosto de 2014 cuando los ríos Bacánuchi y Sonora fueron contaminados con 40 mil metros cúbicos de solución de sulfato de cobre acidulado (CuSO4), proveniente de la mina Buenavista del Cobre (BDC), subsidiaria de Grupo México. Los habitantes de los siete municipios situados en las orillas del río Sonora: Arizpe, Banámachi, Huepac, Aconchi, San Felipe, Baviácora, y Ures, así como a ganado y cultivos, e incluyendo a la ciudad de Hermosillo, capital del Estado de Sonora, se han visto afectados por el deterioro de la calidad y cantidad del agua para consumo humano y actividades productivas. Si bien hay indicios suficientes de que el nivel de contaminación de la zona continúa exponiendo a sus habitantes a graves riesgos para su salud, el monitoreo de los pozos de los que las comunidades obtienen su agua para consumo doméstico después del derrame, no asegura la calidad del agua.

Hasta la fecha no se han adoptado las medidas de reparación adecuadas para restablecer el goce del derecho humano al agua potable de las comunidades afectadas. Sin una clara remediación no hay acceso a la justicia ni al pleno disfrute del derecho humano al 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. La información obtenida se logró a través de solicitudes de información, y recursos de revisión, que implican tiempos que alargan los procesos. La información no está disponible y accesible.

8.2. Inejecución de sentencias

Además de los problemas mencionados, en México se padece de la inejecución de sentencias aun cuando se logra acceder a la justicia. Por ejemplo, en el 2011 se autorizó en materia de impacto ambiental el proyecto Acueducto Independencia en el estado de Sonora, en territorio de la Tribu Yaqui, sin haber realizado la consulta a la Tribu Yaqui por las afectaciones a su territorio y a su derecho al agua. La Tribu Yaqui decidió reclamar a través de los juzgados federales su derecho a ser previamente consultado para lograr su

consentimiento libre, previo e informado por la operación del Acueducto Independencia y por la Asignación de agua, ganando en todos los grados los juicios sin que se hayan cumplimentado las sentencias. En ese sentido en mayo de 2013 se emitió sentencia firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que ordena la realización de la consulta indígena en la Evaluación de Impacto Ambiental del Acueducto Independencia la cual a la fecha no se ha cumplido por las autoridades responsables. Se presentó también una Denuncia Popular ente la PROFEPA, la cual no ha sido resuelta de conformidad con la legislación. También hay una petición presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

No obstante, el acueducto se terminó de construir en marzo de 2013 con la autorización en materia de impacto ambiental, provocando que con el proyecto del Acueducto Independencia se haya mermado la capacidad de obtención de agua de la Tribu Yaqui, lo que además de afectar su territorio, genera escasez grave de agua, pues el agua que procede del Río Yaqui es su única fuente de agua, pues no cuentan con sistema de agua potable ni alcantarillado, y a la fecha, las sentencias obtenidas que determinan la violación a los diversos derechos humanos no han sido ejecutadas.

Enfoque limitado en el cumplimiento de sentencias

El caso de 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. La población que vive en dicha colonia, no contaba hasta 2012 con tubería de agua, ni con tomas cercanas a sus viviendas. Con fecha 25 de noviembre de 2010 se promovió la 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 a un mínimo vital de contar con agua potable y saneamiento en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de 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 primera sentencia mexicana en la cual se reconoce la violación del derecho humano al agua en relación con el juicio de amparo en revisión 381/2011[65]. En la sentencia se estableció: 1) la violación del derecho humano al agua -reconocido desde 2012 en el artículo 4º constitucional- ya que la autoridad se negó a reconocer 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 autoridades responsables deben cumplir con el acceso al agua potable y saneamiento y en tanto se de cumplimiento con lo anterior, la autoridad deberá abastecer a la quejosa del vital líquido por medio de pipas.

[65] El texto completo de la sentencia se encuentra disponible en: http://www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=1563&id_categoria=4

No obstante este gran logro para la justiciabilidad de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, fue hasta después de prácticamente dos años de procedimiento para el cumplimiento de sentencia, que las autoridades responsables dotaron la colonia de tubería a través de la cual proporcionan el líquido vital, solo que por tandeo una o dos veces a la semana (en algunas ocasiones ni una vez) por un promedio de 4 horas. Hasta el momento no han proporcionado agua por medio de pipas incluso en aquellas semanas en las cuales el líquido no llega y tampoco han realizado acciones relativas al saneamiento. 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 lo que significa contar con disponibilidad de agua conforme a los estándares en materia de derechos humanos.

El caso de Alpuyeca refleja una vez más la reticencia que sigue existiendo en una parte del poder judicial mexicano –que aún hoy en día recibe un número limitado de casos en la materia- en 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación (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 SCJN 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 vital líquido. 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. Aun así, en los pasados cuatro años el agua ha llegado por tandeo sólo una o máximo dos veces por semana, durante un promedio de 4 horas y en horarios irregulares. La zona sigue sin contar con saneamiento.

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

La labor que desempeñan las personas defensoras de los derechos ambientales[66] en México, incluyendo la defensa del derecho humano al agua, es de gran importancia puesto que contribuyen a la promoción y protección de la democracia ambiental.

Recientemente, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos de Naciones Unidas, Michel 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."[67] Asimismo dicho Relator en su visita oficial a México[68] 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[69]."

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[70].

La situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales en México es preocupante pues durante el 2016 continuaron las agresiones en contra de las personas

[66] Nos referimos a aquellas personas y 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, es importante mencionar que los derechos ambientales y sobre la tierra están interrelacionados y a menudo son inseparables.
[67] ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sr. Michel Forst, Asamblea General, A/71/268, 3 de agosto de 2016, párr. 3.
[68] El Relator sobre la situación de defensores de derechos humanos visitó de manera oficial México del 16 al 24 de enero de 2017.
[69] ONU, 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, Informe de cierre de misión, pág 6.
[70] ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sr. Michel Forst, Asamblea General, A/71/268, 3 de agosto de 2016, párr. 24.

que defienden el agua, el aire, la tierra, la flora y la fauna en nuestro país, registrándose 63 ataques en diversas modalidades. De 2010 a julio de 2016 se han registrado 303 casos de ataques a las y los defensores ambientales[71].

Las entidades donde se registraron el mayor número de ataques son el Estado de México y Sonora con 12 casos cada uno; Oaxaca con 6 casos; Puebla 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 [7].

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[72], 5 inmobiliarios, 4 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[73].

De igual manera, las agresiones más recurrentes fueron las amenazas (24%), seguidas de la intimidación con un 19%, la criminalización en un 18% y las agresiones físicas se presentaron 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 en un 2% cada uno. Únicamente se registró un caso de homicidio, el cual ocurrió en el estado de Chihuahua, vinculado con tala clandestina[74].

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, en 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) 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%

[71] CEMDA, Informe sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos ambientales en México 2016, pág. 11. Disponible en: http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/Informe-defensores-ambientales-2016.pdf
[72] CEMDA, Informe sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos ambientales en México 2016, pág. 12- 13. Disponible en: http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/Informe-defensores-ambientales-2016.pdf
[73] CEMDA, Informe sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos ambientales en México 2016, pág. 13-17. Disponible en: http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/Informe-defensores-ambientales-2016.pdf
[74] CEMDA, Informe sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos ambientales en México 2016, pág. 18. Disponible en: http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/Informe-defensores-ambientales-2016.pdf

de los casos no fue posible identificar a los agresores[75].

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 socio-ambientales por los intereses económicos implicados, otra causa de estos conflictos es 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 Periodistas[76] ha derivado del contexto de ataques y agresiones a personas defensoras de derechos humanos ambientales y su implementación ha sido producto de recomendaciones de organismos de Naciones Unidas a México para enfrentar esta situación esta medida es insuficiente pues hasta que no se atiendan y resuelvan las situaciones de fondo que causan los conflictos socio ambientales las personas seguirán en riesgo.

[75] CEMDA, Informe sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos ambientales en México 2016, pág. 18-20. Disponible en: http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/Informe-defensores-ambientales-2016.pdf

[76] 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.

X. Nota acerca de fichas de casos de violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento

El 3 de mayo de 2017, se le entregó al Relator Especial Léo Heller, para su consideración, una compilación de 72 fichas de casos de violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en 16 entidades federativas de la República mexicana, como Anexo al presente Informe. Tales fichas fueron preparadas por una diversidad de organizaciones y personas, reflejando gran variedad de situaciones violatorias a las que nos enfrentamos en el país, así como el incumplimiento, por acción u omisión, de las obligaciones del Estado mexicano en la materia. Las versiones públicas de dichas fichas, protegiendo datos personales, serán difundidas más adelante.

INFORME SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO EN MÉXICO
(Informe DHAyS)