



# Asamblea General

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

---

## Consejo de Derechos Humanos

36º período de sesiones

11 a 29 de septiembre de 2017

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

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

### **Nota de la Secretaría**

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



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

### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Marco jurídico, institucional y normativo .....	4
A. Marco jurídico .....	4
B. Marco institucional .....	5
C. Marco normativo .....	6
III. Derechos humanos al agua y el saneamiento .....	6
A. Disponibilidad y accesibilidad .....	6
B. Calidad .....	9
C. Asequibilidad .....	11
D. Sostenibilidad .....	13
IV. Grupos de población que requieren una atención especial .....	13
A. Personas que viven en zonas rurales dispersas .....	13
B. Pueblos indígenas .....	14
C. Mujeres y niñas .....	15
D. Otros grupos vulnerables .....	16
V. Información, participación y rendición de cuentas .....	16
VI. Conclusiones y recomendaciones .....	17

---

\* Se distribuye únicamente en el idioma en que fue presentado y en español.

## I. Introducción

1. El Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento efectuó, por invitación del Gobierno, una visita oficial a México del 2 al 12 de mayo de 2017. Los principales objetivos de su visita eran examinar el acceso a los servicios de agua y saneamiento en México, señalar los principales obstáculos que impiden la plena realización de esos derechos y formular recomendaciones para abordar dichos obstáculos y asegurar que todos los miembros de la sociedad puedan gozar plenamente de esos derechos humanos.
2. El Relator Especial agradece al Gobierno de México su invitación y la organización de la visita, así como los diálogos abiertos y constructivos que se celebraron. Da las gracias a las autoridades federales, estatales y locales que se entrevistaron con él y le proporcionaron información. Mantuvo reuniones con numerosas organizaciones de la sociedad civil, representantes de la comunidad y habitantes de zonas urbanas y rurales, y está especialmente agradecido a las organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron a organizar aspectos esenciales de la visita, así como a la presencia sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por su apoyo inestimable. El Relator Especial también da las gracias a los habitantes que lo pusieron al corriente de las dificultades con que se topaban para acceder a los servicios de agua y saneamiento y lo invitaron a sus hogares.
3. En el curso de su misión, el Relator Especial se entrevistó con funcionarios gubernamentales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública, así como con las autoridades locales de San José del Rincón, en el estado de México, y del estado de Chiapas. También se reunió con representantes del Senado, la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México. El Relator Especial visitó Iztapalapa (Santa María Aztahuacan y Lomas de San Lorenzo) y Xochimilco (San José Obrero) en la Ciudad de México; Papanla (Emiliano Zapata) y Filomeno Mata en el estado de Veracruz; y Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de las Casas en el estado de Chiapas.
4. México afronta numerosos desafíos para garantizar el derecho humano al agua potable y el saneamiento a toda su población, buena parte de la cual reside en zonas urbanas periféricas y comunidades rurales muy dispersas en todo el país. Muchos viven en regiones que padecen un nivel alto o muy alto de estrés hídrico, experimentan bajos niveles de desarrollo y se enfrentan a diferentes conflictos socioambientales y niveles considerables de pobreza, lo cual exige estrategias específicas para la prestación de servicios. En los últimos años estas dificultades han aumentado a causa de un entorno económico en el cual los ingresos gubernamentales se han reducido drásticamente, debido en gran parte a la caída de los precios del petróleo. Los presupuestos federales para servicios esenciales han disminuido significativamente, con reducciones superiores al 37% entre 2016 y 2017 para el sector del agua y el saneamiento, según informaciones recibidas. Esos recortes pueden tener un efecto dramático a corto, mediano y largo plazo en la realización progresiva de los derechos humanos al agua y el saneamiento. Ese impacto negativo podría verse agravado por la situación institucional del sector, que, en palabras de un experto, se encuentra “en cuidados intensivos” debido a las actuales condiciones políticas, financieras y presupuestarias.
5. El Relator Especial recuerda que la responsabilidad primordial por la realización de todos los derechos humanos, incluido el derecho al agua potable y el saneamiento, corresponde al Gobierno de México, del cual se espera que utilice el máximo de recursos disponibles para cumplir esa finalidad. Representantes del Gobierno mencionaron que el

país reconocía la interdependencia y la indivisibilidad de todos los derechos humanos, y que no había un orden de prioridad de algunos derechos humanos con respecto a otros. Sin embargo, el Relator Especial escuchó con preocupación de diferentes autoridades que el derecho al agua potable y el saneamiento no figuraba entre las máximas prioridades del Gobierno en el contexto de sus obligaciones de derechos humanos. Como cuestiones de la máxima prioridad para México se señalaron los problemas de derechos civiles y políticos, incluida la necesidad de hacer frente a las denuncias de tortura y desapariciones forzadas. Si bien esto es crucial, alienta al Gobierno, según lo requiere el derecho internacional de los derechos humanos, a conceder una atención igual y apropiada a atender derechos económicos, sociales y culturales decisivos, incluido el derecho humano al agua y el saneamiento, y a proporcionar los recursos necesarios para ello.

6. En el contexto de las obligaciones de los Estados de establecer planes y metas nacionales para alcanzar los objetivos incluidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un mensaje fundamental de ese proceso ha sido el de “no dejar nadie atrás”. México debe asignar la máxima prioridad a asegurar que ninguna persona, familia o comunidad se quede sin servicios adecuados de agua y saneamiento. En la tarea de cumplir las obligaciones de derechos humanos, es importante subrayar que procurar hacer realidad gradualmente el derecho humano al agua y el saneamiento ayudaría a su vez a México a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en particular, aunque no exclusivamente, el Objetivo 6.

## **II. Marco jurídico, institucional y normativo**

### **A. Marco jurídico**

7. México ha ratificado la mayoría de instrumentos internacionales básicos de derechos humanos pertinentes para el derecho humano al agua y el saneamiento, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en que se estipula el derecho a un nivel de vida adecuado, lo que incluye los derechos humanos al agua y el saneamiento. Esos derechos están reconocidos explícitamente en varias resoluciones, en particular las resoluciones 64/292 y 70/169 de la Asamblea General y la resolución 33/10 del Consejo de Derechos Humanos.

8. El artículo 4, párrafo 6, de la Constitución, reformado en 2012, garantiza explícitamente el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua [...] en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Mientras que encomia a México por esta nueva medida, el Relator Especial señala que la reforma de la Constitución exigía que en un plazo de 360 días se promulgara legislación específica sobre la cuestión. Cuando han transcurrido más de cinco años, es lamentable que todavía no se haya aprobado esa ley y que se hayan frenado los progresos al respecto. La actual Ley de Aguas Nacionales de 1992 sigue vigente, pero no refleja plenamente el marco de derechos humanos ni las reformas de la Constitución. El Gobierno debería avanzar en estrecha consulta y colaboración con todos los interesados fundamentales, especialmente los grupos de la sociedad civil, para aprobar nuevas leyes acordes con las disposiciones constitucionales. La legislación debe asignar prioridad a los intereses de los ciudadanos, garantizar el contenido normativo del derecho humano al agua y el saneamiento y los principios de derechos humanos, reconocer claramente que el agua para el consumo humano es una prioridad entre los usos del agua y crear condiciones en que puedan hacerse efectivos esos derechos humanos.

9. El Relator Especial subraya que una ley general revisada sobre el agua y otras disposiciones legislativas pertinentes constituirían un paso importante para garantizar en la práctica los derechos al agua y el saneamiento, ya que crearían el entorno legislativo para formular y aplicar políticas y programas concretos y permitirían que las personas y comunidades reclamaran sus derechos en virtud de la ley nacional. Una nueva ley también contribuiría a asegurar un marco institucional mejorado y fortalecido y un entorno operacional con funciones y responsabilidades claramente definidas para atender mejor las necesidades crecientes del país. Un sólido marco jurídico debe ir acompañado de una

política nacional eficiente sobre el agua y el saneamiento, y una planificación exhaustiva y participativa que abra paso a una estrategia de aplicación y medidas concretas. El Relator Especial observa que el poder legislativo está examinando actualmente varios proyectos de ley, pero le preocupa que existan en la sociedad mexicana criterios muy divergentes sobre la cuestión y que los intentos anteriores de llegar a un consenso no hayan tenido éxito.

## **B. Marco institucional**

10. En virtud de la Constitución (art. 115) y de conformidad con un proyecto tendente a descentralizar la prestación de servicios, los municipios tienen a su cargo los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, así como del funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura. Con arreglo al sistema de tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal, algunos estados cuentan con comisiones estatales del agua, sus propias leyes sobre el agua y sus propios marcos de gestión de los recursos hídricos, además de entidades estatales para la prestación y regulación de los servicios de agua y saneamiento. La responsabilidad final del suministro de servicios de agua y saneamiento corresponde a los municipios, que pueden recibir apoyo y financiación parcial de los gobiernos estatal y federal. Varias comunidades disponen de servicios autónomos de agua y saneamiento (“sistemas comunitarios de agua”). Numerosas organizaciones de la sociedad civil y algunas autoridades nacionales expresaron inquietudes por la capacidad de algunas autoridades municipales para cumplir su mandato de prestación de servicios en el sector del agua y el saneamiento y sobre la necesidad de fortalecer esos servicios.

11. La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) es un órgano descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Es una entidad básica en la gestión del agua en México y tiene una gran variedad de responsabilidades y funciones, incluidas las de garantizar la seguridad y sostenibilidad de los recursos hídricos del país, gestionar los derechos sobre el agua y desarrollar la infraestructura hidrológica. La Ley de Aguas Nacionales define la función de la Comisión Nacional del Agua en el sector del agua y el saneamiento como la de fortalecimiento y apoyo de los servicios públicos urbanos y rurales de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en el territorio nacional, en coordinación con los gobiernos estatales y, por conducto de estos, con los municipios. Sin dejar de reconocer su importante función, incluso en lo relativo a formular y aplicar políticas sobre el agua, diversos interesados reclaman una revisión del mandato de la Comisión Nacional del Agua, de forma que se ajuste a la Constitución y a la legislación revisada, en cuyo marco debería prestar apoyo a las autoridades estatales y municipales para aplicar en la práctica los derechos humanos al agua y el saneamiento.

12. Numerosos interesados informaron al Relator Especial de que en la práctica la organización del sector del agua y el saneamiento en México no funcionaba con la eficacia necesaria para prestar servicios de buena calidad a la población, debido en gran medida a la insuficiencia del apoyo y de la financiación federales y estatales a las autoridades municipales, así como a estructuras frágiles e ineficaces a nivel municipal. Como ejemplo, se destacó que ciertos costosos proyectos de infraestructura financiados a nivel federal y estatal, y normalmente formulados aplicando un criterio jerarquizado, no recibían el necesario apoyo técnico y financiero a nivel municipal y rápidamente dejaban de funcionar con eficacia. Los recursos necesarios, la capacidad técnica y la supervisión y el control de la prestación de servicios no figuran entre las máximas prioridades en los tres niveles de gobierno, y sin embargo son esenciales para asegurar el suministro de los mejores servicios posibles de agua y saneamiento a todos, incluidos los más pobres y los habitantes de comunidades rurales dispersas.

13. El Relator Especial considera que la organización del sector del agua y el saneamiento pone de manifiesto la ausencia de iniciativas y funciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno. Los niveles federal y estatal tienen efectivamente ciertas responsabilidades en lo relativo a establecer normas, generar leyes específicas y apoyar la prestación de servicios. Sin embargo, no complementan ni regulan claramente el nivel municipal en su responsabilidad de suministrar servicios de agua y saneamiento. Algunas autoridades señalaron que a nivel municipal los factores políticos contribuyen a una

prestación de servicios deficiente. Son frecuentes los nombramientos políticos de determinadas personas, y los puestos superiores de las entidades municipales de suministro de agua y saneamiento se llenan con personas que no tienen las cualificaciones técnicas necesarias. Además, las administraciones municipales se eligen para períodos de tres años, lo cual tiene como consecuencia cambios frecuentes de la administración y los funcionarios superiores, a quienes algunos culpan por la aplicación inconsistente y deficiente de las políticas, proyectos y programas. La falta de conexión entre los tres niveles de gobierno impide que México alcance los máximos niveles posibles de calidad de los servicios y que cumpla su obligación de hacer efectivo el derecho humano al agua potable y el saneamiento.

14. También es motivo de preocupación que, hasta la fecha, no existan en México órganos oficiales de regulación de los proveedores, privados o públicos, de servicios de agua y saneamiento. La cabal aplicación de medidas de regulación, a nivel federal, estatal o municipal, es fundamental para exigir la rendición de cuentas en el sector del agua y el saneamiento. Además, esas medidas son decisivas para supervisar y apoyar a los municipios en el cumplimiento de sus responsabilidades. Es necesario establecer órganos de regulación con la competencia necesaria para asegurar que quienes prestan los servicios de agua y saneamiento, ya sean entidades públicas, privadas o de otro tipo, respeten plenamente los derechos humanos y cumplan las normas y obligaciones que marca la ley.

### C. Marco normativo

15. Se han elaborado diversos planes estratégicos nacionales relacionados con los derechos humanos, el desarrollo y el derecho al agua y el saneamiento<sup>1</sup>. Un plan nacional notable en el sector del agua y el saneamiento es el Programa Nacional Hídrico 2014-2018, que reconoce el derecho humano al agua e incluye el objetivo de fortalecer el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento. Se reconocen las necesidades de las poblaciones rurales y en el plan se describen los requisitos para garantizar el acceso de estas al agua y el saneamiento, incluso mediante la aplicación de sistemas alternativos. En las estrategias para alcanzar esos objetivos se combinan una mayor cobertura de los servicios, el mejoramiento de la eficiencia y la coordinación con otros programas e instituciones pertinentes. El Relator Especial observa que el derecho al saneamiento no se incluye con suficiente claridad en el Programa, y reclama una mayor claridad a ese respecto.

## III. Derechos humanos al agua y el saneamiento

### A. Disponibilidad y accesibilidad

16. Según informaron al Relator Especial funcionarios del Gobierno, el 94% de la población de México dispone de agua potable, mientras que la cifra correspondiente al saneamiento es del 93%. Esos niveles de cobertura muestran que los proveedores de servicios son capaces de promover efectivamente la aplicación de los derechos al agua y el saneamiento. No obstante, es esencial destacar que esas cifras, por impresionantes que sean, no reflejan más que la existencia de algún tipo de cobertura infraestructural, no el alcance real del acceso al agua y el saneamiento en los hogares de las personas, que es considerablemente inferior.

#### 1. Agua

17. Sigue habiendo sectores significativos de la población de México para los cuales el abastecimiento de agua potable es sumamente limitado o inexistente. Mientras que la demanda aumenta, se estima que para 2030 en algunas de las regiones hidrológico-administrativas del país los recursos renovables de agua llegarán a niveles cercanos o inferiores a 1.000 m<sup>3</sup> por habitante y año, una condición categorizada como de

<sup>1</sup> Como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.

escasez de agua<sup>2</sup>. Las zonas central, septentrional y noroccidental han experimentado niveles elevados de estrés hídrico. Las autoridades federales señalaron que las condiciones de sequía afectan grandes partes de esas regiones, con 16 estados afectados por la sequía. Además, 8 de las 13 cuencas hidrográficas del país experimentaron niveles altos o muy altos de estrés hídrico en 2015. La falta de un acceso continuo y suficiente al agua también está relacionada con la sobreexplotación de los acuíferos<sup>3</sup> por razones que incluyen la necesidad de abastecer proyectos residenciales, industriales, agroindustriales, turísticos, extractivos y de desarrollo que requieren un consumo intensivo de agua. Las organizaciones de la sociedad civil señalaron que esto es perjudicial para la continuidad del abastecimiento personal y doméstico de agua.

18. Incluso en la Ciudad de México, el cuadro que presenta la disponibilidad de agua varía mucho, y la mayoría de la población no dispone de un abastecimiento de agua continuo y fiable. El acuífero que abastece la ciudad es el más sobreexplotado del país. Esta situación se reproduce en otras partes del país, con regiones que experimentan una grave escasez de agua. Por ejemplo, en Filomeno Mata, en el estado de Veracruz, es preocupante que la disponibilidad de agua potable se encuentre en un nivel crítico y exija una intervención urgente para una comunidad urbana de más de 13.000 habitantes. Aunque la infraestructura de agua corriente y saneamiento existe, los hogares solo reciben agua potable tres horas al mes en un régimen de rotación, en un marco de deterioro de la red de distribución de agua. Los miembros de la comunidad declararon que a veces pasan tres meses sin tener agua corriente. La comunidad depende casi exclusivamente de fuentes naturales, lo cual obliga a los habitantes a estar llenando constantemente contenedores para cubrir todas sus necesidades de agua. En las estaciones secas, es posible que las fuentes se sequen o que los miembros de la comunidad tengan que “esperar horas para llenar un cubo”.

19. En las comunidades rurales dispersas, las dificultades relacionadas con la disponibilidad de agua potable y saneamiento suelen ser agudas. A pesar de los proyectos de instalación en esas comunidades de tecnologías simples de bombeo y purificación de agua y de recogida de agua de lluvia, por ejemplo, existe un requisito mínimo de mantenimiento y de servicio que no siempre se cumple, además de que la recolección de agua de lluvia depende de la pluviosidad estacional. Esto hace que algunas comunidades, incluidas las comunidades indígenas de Chiapas y el estado de México que visitó el Relator Especial, tengan graves problemas de disponibilidad de agua y dependan de fuentes de aguas subterráneas potencialmente peligrosas. En algunas localidades existe una prohibición (“decreto de veda”) de la explotación de acuíferos en determinadas zonas donde estos están agotados y su reposición es necesaria para abastecer a comunidades más amplias. Se restringe la posibilidad de excavar pozos en algunas zonas rurales adyacentes y es posible que se creen desigualdades en el acceso a las fuentes de agua. Además, el número excesivo de concesiones que se han aprobado sin haber actualizado previamente la información sobre la disponibilidad de agua es un problema grave que todavía no se ha abordado.

20. Una gran proporción de las redes de agua del país funcionan en un régimen de rotación con arreglo al cual los hogares reciben agua corriente únicamente en días específicos, a menudo impredecibles, o a ciertas horas. Esto significa que los usuarios deben tener el agua almacenada durante mucho tiempo, lo cual produce un deterioro de su calidad y afecta la salud humana. Algunas regiones continúan recibiendo servicios limitados de agua y saneamiento, si es que los reciben. En un contexto de reducciones presupuestarias a nivel nacional, el Relator Especial expresa preocupación por la posibilidad de que se caiga en la inacción a la hora de prestar los servicios, alegando cifras oficiales de cobertura que son engañosas y que pueden menoscabar o demorar la aplicación de medidas esenciales para mejorar los servicios y el acceso al agua potable y el saneamiento. Esta es una preocupación grave, y el Relator Especial advirtió de que una

<sup>2</sup> México, Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del Agua en México, edición 2016* (Ciudad de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2016), pág. 182. Puede consultarse en [http://201.116.60.25/publicaciones/EAM\\_2016.pdf](http://201.116.60.25/publicaciones/EAM_2016.pdf).

<sup>3</sup> De los 653 acuíferos, 106 están sobreexplotados. Véase [www.aguas.org.mx/sitio/index.php/panorama-del-agua/diagnosticos-del-agua](http://www.aguas.org.mx/sitio/index.php/panorama-del-agua/diagnosticos-del-agua).

presunta buena actuación no debía utilizarse para justificar la gran reducción que experimentó el presupuesto para agua y saneamiento en 2017.

21. Incluso en la Ciudad de México, el acceso al agua es esporádico e impredecible. Según la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el 70% de la población recibe agua menos de 12 horas al día. El Relator Especial visitó las comunidades de Santa María Aztahuacan y Lomas de San Lorenzo, en la demarcación de Iztapalapa de la Ciudad de México. La zona es la más poblada de la ciudad, históricamente ha experimentado un crecimiento demográfico elevado e incontrolado y presenta un alto nivel de marginación socioeconómica. A pesar de estar conectada a la red de agua corriente y de que hay varios pozos en la zona, los grupos de la sociedad civil indicaron que cientos de miles de personas no tienen un acceso regular al agua o bien tienen un acceso muy limitado, en régimen de rotación, y sin servicio algunos días. Una opinión general expresada por la comunidad es que las autoridades desvían un enorme volumen del agua que se encuentra bajo la zona para abastecer otras zonas residenciales y comerciales de alto consumo, así como para grandes proyectos, incluida la construcción de un nuevo aeropuerto.

22. Los residentes de esas comunidades de Iztapalapa expresaron el temor de que se excavaran nuevos pozos para extraer aún más agua de la zona, y dijeron que las autoridades no les habían informado ni consultado suficientemente y que no habían tomado en serio sus problemas, incluida la preocupación que causaban las grietas aparecidas en las viviendas a causa de la subsidencia. Los residentes expresaron frustración por tener que pagar por unos servicios de agua y alcantarillado deficientes. Uno de ellos preguntó adónde iba su agua, ya que en su barrio había pozos, pero los habitantes no obtenían agua de ellos. Otro se quejó de que no se había aprobado un presupuesto para nuevas tuberías de agua en el barrio, mientras que se habían autorizado proyectos comerciales y de desarrollo. Los miembros de la comunidad plantearon inquietudes acerca de la calidad del suministro de agua de todas las fuentes que utilizaban, incluidos los camiones cisterna, y afirmaron que no se fiaban de un agua de color oscuro, maloliente y con sólidos visibles. El Relator Especial recuerda al Gobierno que el derecho humano al agua y el saneamiento requiere que las necesidades domésticas de todas las personas, familias y comunidades sean la primera consideración y reciban la máxima prioridad entre los diversos usos del agua, como también se exige explícitamente en la Ley de Aguas Nacionales (art. 22).

23. El Relator Especial visitó algunos asentamientos irregulares, incluida la comunidad de San José Obrero en Xochimilco, en la Ciudad de México, cuyos residentes se ven obligados a pagar precios prohibitivos para el transporte de agua a lomos de asno hasta sus casas en la ladera y a comprar agua embotellada, ya que no se les considera con derecho al pleno acceso al agua debido a la indefinición jurídica de la comunidad. Las autoridades informaron al Relator Especial de que resultaba difícil suministrar agua a comunidades en laderas donde la elevación creaba problemas técnicos. Sin embargo, representantes de la sociedad civil demostraron que comunidades ricas de otras partes de la ciudad, que también vivían en zonas elevadas, tenían pocos problemas con el acceso al agua corriente y niveles elevados de suministro y servicios, lo cual pone de manifiesto que las desigualdades en el abastecimiento de agua en la ciudad están relacionadas con el nivel de riqueza y no obedecen a consideraciones técnicas. Los funcionarios municipales argumentaron que prestar servicios de agua y saneamiento a esas localidades y poblaciones legitimaría los asentamientos ilegales o la ocupación de tierras.

24. Del mismo modo, en Tuxtla Gutiérrez, en el estado de Chiapas, la comunidad residencial de Real del Bosque no tiene una condición jurídica reconocida, lo cual acarrea graves consecuencias por lo que se refiere al acceso al agua para más de 8.000 hogares. Quien ofrece los servicios es un proveedor informal que no está sujeto a ninguna regulación, y la comunidad manifestó al Relator Especial graves quejas sobre el acceso al agua, la calidad de los servicios, su precio y las desconexiones sistemáticas e indiscriminadas. El Relator Especial recuerda que los derechos humanos al agua y el saneamiento deben cumplirse y ser respetados y protegidos para todos los miembros de la sociedad, independientemente de su condición social y económica y de la situación de su vivienda. Debe hacerse todo lo posible para oficializar los asentamientos irregulares y hacer llegar los servicios de agua y saneamiento a esas localidades.



## 2. Saneamiento

25. La provisión de servicios de saneamiento a nivel nacional, particularmente a zonas urbanas y rurales no conectadas a redes de alcantarillado, es un motivo de preocupación que no debe ser desatendido. El derecho humano al saneamiento no exige necesariamente soluciones colectivas, pero establece la obligación de los gobiernos de prestar apoyo a soluciones individuales para satisfacer los requisitos pertinentes en materia de higiene, salud y medio ambiente. En algunas localidades visitadas, el sistema de saneamiento era sumamente básico o inexistente, funcionaba mal o simplemente había dejado de funcionar, con consecuencias como la descarga directa de aguas residuales no tratadas a los arroyos y ríos locales, que eran fuentes de abastecimiento para las comunidades ubicadas aguas abajo. En Filomeno Mata, San José del Rincón y Tuxtla Gutiérrez, el Relator Especial contempló costosas plantas de tratamiento de aguas residuales que no estaban en funcionamiento debido a la falta de mantenimiento, el colapso de las redes de alcantarillado o la insuficiencia de fondos.

26. Mientras que el sector del saneamiento se benefició de inversiones excepcionalmente elevadas en 2012 (17.600 millones de pesos), desde entonces ha recibido cada vez menos fondos (5.600 millones de pesos en 2015) y las autoridades estatales y municipales y la sociedad civil expresaron preocupación por la posibilidad de que siguieran empeorando los servicios o por la imposibilidad de ampliar o mantener la infraestructura de saneamiento esencial. El Relator Especial visitó San Cristóbal de las Casas, que tiene más de 200.000 habitantes, y observó una gran corriente de aguas residuales no tratadas que fluían río abajo, y que inevitablemente contaminaban las fuentes de agua y causaban graves problemas de salud.

## 3. Instituciones públicas

27. Preocupó especialmente al Relator Especial saber que muchas escuelas de México carecían de instalaciones adecuadas de agua potable y saneamiento. México tiene 206.155 escuelas públicas, de las cuales 42.617 obtienen agua de un pozo o de un camión cisterna, mientras que 6.489 escuelas no tienen acceso al agua. Cuando se dispone de agua, su calidad no está garantizada. Por ejemplo, el Relator Especial se entrevistó con personas que protestaban delante de una escuela pública de Real del Bosque para quejarse por la falta de abastecimiento de la escuela, que según comunicaron solo recibía agua una vez cada 12 días. La asociación de padres tenía que pagar varios miles de pesos al mes por los camiones cisterna, lo cual reducía los recursos disponibles para otras necesidades o actividades escolares. Se quejaban de que, a pesar de los costos que tenían que sufragar, no hubiera fuentes de agua, las instalaciones de retrete fueran inadecuadas y las comidas escolares se preparasen con agua contaminada. En muchas escuelas los retretes no funcionan adecuadamente porque no hay agua para eliminar los residuos. En la Ciudad de México, más de 120 escuelas públicas de nivel preescolar, primario y secundario tienen que obtener agua de fuentes distintas de la red pública de distribución.

28. En mayo de 2014, el Gobierno aprobó una iniciativa encaminada a llevar agua potable, mediante fuentes, a todas las escuelas públicas. Si bien esta es una novedad muy positiva, se comunica que los progresos en su aplicación han sido lentos y que deberían acelerarse, particularmente en los estados que presentan los niveles más elevados de pobreza y marginación. Se señalaron desafíos, como la necesidad de conectar las escuelas con las redes municipales siempre que fuera posible o, en el caso de las escuelas en localidades más remotas o donde no se dispusiera de una red de distribución, definir e implantar soluciones alternativas, como la recolección de agua de lluvia. La necesidad de asegurar el mantenimiento técnico a nivel local también se señaló como un desafío permanente, que podría beneficiarse asimismo de la participación social de las comunidades en la supervisión del sistema y de su funcionamiento. Según la Secretaría de Educación Pública, había concluido la primera fase del proyecto y se habían instalado más de 6.000 sistemas de agua potable de un objetivo total de 11.034 para 2016/17.

## B. Calidad

29. La Secretaría de Salud tiene la responsabilidad general de vigilar la calidad del agua potable, y está obligada a fijar los niveles de calidad para el agua potable que deben cumplir los proveedores, mientras que las leyes estatales pueden incluir obligaciones y requisitos adicionales. La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios es un órgano regulador y descentralizado de la Secretaría de Salud, responsable de regular diversos aspectos relacionados con la salud, incluida la calidad del agua potable. La Comisión Nacional del Agua también interviene en la tarea de asegurar la calidad de los recursos hídricos en virtud de la Ley de Aguas Nacionales, y proporciona fondos a los estados y los municipios para mejorar la calidad y la disponibilidad del suministro de agua. También tiene una función de supervisión, en colaboración con otras autoridades estatales y municipales, para asegurar el cumplimiento de los niveles de calidad federales, pero esa función está más orientada a la calidad de las fuentes de agua, y no al agua potable.

30. La norma vigente para la calidad del agua potable en México (NOM-127-SSA1-1994) es muy obsoleta. Una revisión de esa norma en 2000 no introdujo ningún cambio sustancial. En 2011, la Organización Mundial de la Salud publicó la cuarta edición de sus guías para la calidad del agua potable y numerosas adiciones y recomendaciones sobre contaminantes específicos. Los avances científicos tuvieron como consecuencia la fijación de nuevos parámetros y de normas más exigentes para la calidad del agua. Teniendo en cuenta esas novedades y la compleja situación imperante en México en relación con los diversos impactos ambientales en sus fuentes de agua, debido principalmente a efluentes industriales, la agricultura y proyectos mineros y de hidrocarburos, es urgente actualizar la norma actual para permitir una vigilancia y una supervisión del agua potable más adecuadas y orientadas a la protección de la salud. El Relator Especial tuvo conocimiento de que se había establecido una comisión con ese propósito, e insta al Gobierno a acelerar el proceso de actualización de la norma de una manera rigurosa, abierta y participativa.

31. Numerosos representantes de la comunidad y organizaciones no gubernamentales plantearon preocupaciones relativas a la calidad del agua suministrada, mientras que los funcionarios admitieron que la calidad presentaba grandes variaciones y que con frecuencia el agua no era apropiada para el consumo. Expresaron frustración por la respuesta insuficiente de las autoridades cuando se planteaban inquietudes o se solicitaban análisis de muestras de agua y garantías de la calidad de esta. Se informó al Relator Especial de que la Secretaría de Salud no ejercía una vigilancia de la calidad del agua suministrada por proveedores informales, lo cual es motivo de preocupación debido a la prevalencia en México de este tipo de proveedores, que complementan unos servicios públicos insuficientes.

32. En varias comunidades que visitó el Relator Especial, los habitantes indicaron que se veían obligados a beber agua embotellada porque desconfiaban de la calidad del agua que recibían, lo cual imponía una considerable carga financiera adicional a personas que a menudo eran las que vivían en las zonas más pobres y tenían los ingresos más bajos. El hecho de que México tenga el nivel más elevado del mundo de consumo per cápita de agua embotellada (480 l al año) es un indicio de la desconfianza de la población mexicana hacia los servicios de distribución de agua. Tener que depender de agua embotellada no es claramente una forma de atender las obligaciones del país en relación con el derecho al agua, ya que menoscaba la necesaria accesibilidad y asequibilidad del abastecimiento de agua. Los miembros de la comunidad también plantearon ciertas inquietudes acerca de la calidad del agua embotellada y algunos reclamaron una regulación más estricta del sector.

33. México también es uno de los principales consumidores de refrescos del mundo. Miembros de instituciones académicas y de organizaciones no gubernamentales comunicaron al Relator Especial que esto también era consecuencia de la desconfianza por la calidad del agua potable, incluso en las escuelas. Ello ha permitido a las empresas distribuidoras de refrescos explotar la situación y ha provocado niveles preocupantes de obesidad infantil. Una medida positiva fue la creación en 2014 de un impuesto sobre los refrescos, y las autoridades se comprometieron a utilizar los ingresos obtenidos para apoyar la instalación de fuentes de agua potable en las escuelas públicas, una iniciativa que

también tuvo el apoyo de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa. El Relator Especial alienta al Gobierno a velar por que ese programa se siga ejecutando.

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

35. El Relator Especial recibió informes que indicaban que la baja calidad del agua potable y la falta de saneamiento y de un tratamiento adecuado de las aguas residuales afectaban negativamente la salud de las personas. Los residentes señalaban con frecuencia que sus preocupaciones eran ignoradas y que los proveedores de servicios no estaban obligados a rendir cuentas. Los representantes de la sociedad civil reclamaron un fortalecimiento de los marcos de supervisión y regulación a fin de abordar sin demora esas cuestiones y ofrecer respuestas apropiadas a las comunidades afectadas. Es necesario reconocer el impacto de las actividades económicas en el agua y el daño potencial y real causado a la población local, que tal vez no tenga más remedio que utilizar fuentes de agua contaminadas. Se requiere una acción pronta para abordar esa situación. Cabe destacar que las empresas públicas y privadas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos al agua y el saneamiento y de tomar medidas de diligencia debida para evitar y reducir cualquier impacto negativo en esos derechos. Asimismo, una supervisión sistemática por el Gobierno del nivel de contaminantes específicos en el agua corriente es un asunto urgente.

36. En las comunidades indígenas remotas de Chiapas (véase el párr. 51 *infra*), que dependen mucho de fuentes locales de aguas superficiales, algunos residentes señalaron que ellos mismos y sus hijos habían experimentado problemas de salud, como diarreas, vómitos y jaquecas, y les preocupaba que la calidad del agua pudiera ser la causa. Al carecer de un suministro adecuado de agua corriente y purificada, recurren a una laguna donde los animales utilizan la misma fuente y defecan cerca del agua. Incluso en entornos urbanos mayores, como Real del Bosque, en Tuxtla Gutiérrez, se comunicó al Relator Especial que la planta de tratamiento de aguas residuales no funcionaba y que un gran volumen de aguas residuales fluía desde más de 8.000 hogares hacia arroyos locales cercanos a las casas. Los residentes se quejaban de que padecían incidentes cada vez más frecuentes de enfermedades, dermatosis e infecciones oculares, que atribuían a la exposición a las aguas residuales, mientras que sus quejas no recibían ninguna respuesta positiva del proveedor de servicios ni del municipio.

37. El Relator Especial señala que se requieren diversas medidas cuando se aplica la perspectiva de los derechos humanos a la cuestión de la calidad del agua. Reforzar el control de la calidad del agua suministrada por los proveedores, sumado a una vigilancia más exhaustiva de la calidad, producirá un cuadro más fiable de los riesgos asociados al consumo de agua en cada comunidad y población. Además, las autoridades y los proveedores de agua deben garantizar el derecho a la información y proporcionar información sistemática a los usuarios sobre la calidad del agua que consumen,

independientemente de las solicitudes o quejas individuales que se reciban. Sería muy positiva una directriz nacional sobre esa cuestión.

### C. Asequibilidad

38. Unos servicios asequibles son esenciales para garantizar el derecho al agua y el saneamiento, especialmente para las personas que viven en la pobreza. De la población total de 121 millones de habitantes de México, aproximadamente 53,3 millones viven en la pobreza, y 11,4 millones en la pobreza extrema. Las tarifas por los servicios de agua y saneamiento suelen ser fijadas por cada municipio, sobre la base de la legislación estatal y de las circunstancias locales, por lo que esas tarifas a menudo difieren considerablemente en función de la localidad. Algunos proveedores utilizan un sistema de clasificación basado en la condición socioeconómica, aplicando un índice de vulnerabilidad, para establecer sus sistemas de tarifas y subvenciones mutuas<sup>4</sup>. En la Ciudad de México, por ejemplo, el proveedor de servicios aplica un modelo geoestadístico y dinámico, el “índice de desarrollo”, para calcular el nivel de desarrollo de cada sector de la ciudad a partir de indicadores sociales y económicos. Si se aplican de manera apropiada, esos sistemas pueden proteger de pagos inasumibles a las personas que viven en las situaciones más vulnerables.

39. En muchas de las comunidades que visitó el Relator Especial, los residentes expresaron sus inquietudes por tener que pagar facturas elevadas o inasumibles por servicios deficientes que no satisfacían sus necesidades. México ha establecido mecanismos para recibir quejas a ese respecto, como la Procuraduría Federal del Consumidor, pero el número real de casos relacionados con los precios del agua es muy limitado. Mientras que la sostenibilidad financiera del sistema de agua y saneamiento es esencial y depende de un sistema apropiado de tarifas del agua, es indispensable garantizar el mantenimiento integral de los servicios para las personas de ingresos más bajos o las que viven en la pobreza. El Relator Especial comprobó que quienes no recibían servicios o recibían servicios deficientes de sus proveedores eran los que sufrían el máximo impacto económico y social, ya que se veían obligados a depender de formas alternativas o suplementarias de obtener agua que eran costosas, como el agua embotellada, los camiones cisterna y los proveedores informales. Ello significa que a menudo los más pobres pagan más por el agua y dedican más tiempo y energía a conseguirla.

40. Algunas de las personas entrevistadas indicaron que una proporción considerable de sus ingresos disponibles se dedicaban a pagar las facturas del agua y a costos complementarios relacionados con el agua embotellada o de camiones cisterna para atender las necesidades familiares. En algunas de las localidades que visitó el Relator Especial se le comunicó que los hogares que pagaban las tarifas del agua del servicio público pagaban también varias veces la misma cantidad mensualmente por agua embotellada o distribuida por camiones cisterna. Algunas personas informaron al Relator Especial de que habían contraído deudas considerables por la imposibilidad de pagar las tarifas del agua. En algunas localidades el transporte del agua desde los camiones cisterna u otras fuentes hasta los hogares suponía costos adicionales, por ejemplo en San José Obrero, en Xochimilco, donde los residentes tenían que pagar para que les llevaran cántaros de agua a lomos de asno hasta sus casas en la ladera. Los residentes de Iztapalapa se quejaron de que, además de las facturas del agua, tenían que recurrir a camiones cisterna para llenar contenedores en sus hogares, lo cual podía costar a los residentes entre 300 y 800 pesos cada vez, cuando el salario mínimo oficial es de 80,04 pesos diarios. Algunas personas se quejaron por la falta de claridad de las facturas del agua por lo que respecta a las tarifas y otros cargos o costos fijos.

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

---

<sup>4</sup> Normalmente se imponen tarifas más elevadas a los usuarios comerciales e industriales para subvencionar a los usuarios residenciales.

situación es distinta según los estados a causa de las leyes locales. Según se comunicó al Relator Especial, en la Ciudad de México el impago tenía como única consecuencia una reducción del volumen suministrado o de la presión del agua. En Tuxtla Gutiérrez, en Chiapas, hubo familias que comunicaron que se les había cortado el servicio por falta de pago. La desconexión del servicio por incapacidad económica es una medida regresiva y una violación del derecho humano al agua y el saneamiento. La legislación nacional revisada sobre los servicios de agua y saneamiento debe incluir una disposición que prohíba claramente la desconexión de los usuarios que no tienen capacidad económica para pagar las facturas correspondientes a esos servicios.

42. En Tuxtla Gutiérrez, el Relator Especial se entrevistó con miembros de la comunidad del barrio residencial de Real del Bosque, quienes se quejaron del suministro infrecuente de agua, de la baja calidad de esta y de la interrupción del servicio por falta de pago a muchas personas, incluso algunas que tenían dificultades a causa de sus bajos ingresos y algunas con problemas de salud crónicos. Una mujer dijo que había acumulado una deuda importante en las facturas del agua, que se le había cortado el servicio y que sus reclamaciones al proveedor habían sido rechazadas, a pesar de estar enferma de cáncer. Los residentes reclamaron que se abordara con urgencia la cuestión de la rendición de cuentas por la prestación del servicio y que el proveedor municipal (el Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado) se hiciera cargo de los servicios que prestaba una entidad privada que se había creado para ello y que, a su juicio, cobraba precios excesivos y daba un mal servicio. Un residente declaró que “los conductores de los camiones cisterna nos dicen que toman agua de nuestros propios pozos, que es la que después nos venden”. El proveedor explicó que los problemas eran causados por la escasez de agua, que hacía que se secaran los pozos, y por la falta de apoyo del Gobierno y la politización de la cuestión por algunos partidos y denunciantes. Pese a ser uno de los mayores barrios residenciales de la ciudad, todavía no se ha resuelto la situación jurídica de Real del Bosque. El motivo es el fraude, ya que las casas se vendieron sin tener los permisos debidos para acceder a los servicios y suministros, un hecho inaceptable en el derecho de los derechos humanos.

## D. Sostenibilidad

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

44. Le alarmó saber, por ejemplo, que de 194 plantas de tratamiento de aguas residuales que había en el estado de Chiapas, solo una pequeña parte estaba en funcionamiento<sup>5</sup>, lo cual provocaba un problema importante de contaminación de las fuentes de agua. En Filomeno Mata, las autoridades locales indicaron que una costosa planta de tratamiento de aguas residuales que se había instalado funcionó tan solo un mes porque se produjeron obstrucciones y por falta de mantenimiento y de capacidad para reparar la tubería de entrada. A causa de estas deficiencias las aguas residuales fluyen directamente aguas abajo de la población, hacia el río que es una fuente de agua para otras comunidades de la cuenca. No se contempla ninguna solución apropiada para los residentes, y las autoridades locales expresaron su frustración y destacaron su falta de capacidad para abordar la cuestión por carecer de recursos financieros y técnicos y no contar con apoyo suficiente de los gobiernos estatal y federal.

<sup>5</sup> Doce (6%) según las autoridades del estado de Chiapas y treinta y cinco (18%) según la Comisión Nacional del Agua.

## **IV. Grupos de población que requieren una atención especial**

### **A. Personas que viven en zonas rurales dispersas**

45. Aportar soluciones de la cuestión del agua y el saneamiento para comunidades rurales muy dispersas presenta desafíos específicos que en México no se están afrontando adecuadamente en la práctica. En algunas localidades, el Relator Especial observó sistemas de agua y saneamiento en pequeña escala gestionados por la comunidad, contruidos gracias a un programa nacional dirigido por la Comisión Nacional del Agua que se proponía aplicar tecnologías de recolección de agua de lluvia y “ecotecnologías” para las comunidades rurales. Si bien se trata de prácticas positivas, esos sistemas deberían recibir más apoyo y fondos de diferentes niveles de gobierno para hacer posible su ampliación y su funcionamiento eficaz en la práctica. Lamentablemente, el Relator Especial también observó ejemplos de casos en que esos sistemas recibían un apoyo insuficiente y por consiguiente dejaban de funcionar bien, lo cual obligaba a las comunidades a volver a utilizar fuentes de agua potencialmente insalubres y malas prácticas de saneamiento.

46. En San José del Rincón el Relator Especial visitó proyectos de agua y saneamiento que ofrecían un modelo de intervención para comunidades rurales dispersas, con sistemas de bombeo, filtración y tratamiento en pequeña escala, recolección de agua de lluvia y letrinas secas. Los beneficiarios se definen como parcial o altamente marginados en lugares donde el suministro de servicios de agua y saneamiento ha sido muy problemático y donde las comunidades recurren con frecuencia a pozos artesanales y defecan al aire libre, a menudo cerca de las fuentes de agua. En algunas comunidades existe una red de distribución de agua, que es insuficiente o no funciona. Algunas comunidades han dejado de pagar sus facturas y han contraído deudas. En una comunidad que visitó el Relator Especial, el 98% de los residentes habían perdido el acceso al agua.

47. Uno de los proyectos incluye también la educación y la concienciación para mejorar la gestión de los servicios a nivel local, así como la concienciación sobre conductas higiénicas inadecuadas. Se crean comités comunitarios para gestionar los sistemas de agua de conformidad con las prácticas culturales locales. Los líderes señalaron que algunos miembros de la comunidad seguían sin pagar, por razones culturales y económicas. Parte de la población había quedado excluida del proyecto debido a limitaciones presupuestarias, y esas personas expresaron dudas sobre los criterios que se habían aplicado para seleccionar a los beneficiarios. Esos proyectos piloto aportan soluciones valiosas y relativamente económicas y pueden representar un importante proceso de aprendizaje. Sin embargo, tanto el Gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales deben responder a preocupaciones relativas al acceso universal, el nivel de servicios y especialmente la sostenibilidad.

### **B. Pueblos indígenas**

48. Una elevada proporción de la población indígena de México está marginada y vive en la pobreza en comunidades rurales muy dispersas. Es evidente que los pueblos indígenas también se enfrentan con frecuencia a algunos de los desafíos más graves por lo que respecta al suministro de servicios de agua y saneamiento. Tienen sus propias culturas, costumbres, prácticas y estructuras de liderazgo, incluso en su relación con el agua y los residuos, que deben ser tenidas en cuenta y respetadas en las políticas, los programas y la prestación de servicios. En algunos casos se informó al Relator Especial de que las soluciones para acceder al agua propuestas por las autoridades no eran apropiadas para los pueblos indígenas por diversos motivos, como la excavación de pozos en sus tierras o la provisión de tuberías, y se señalaron deficiencias en relación con la posibilidad de ser consultados o de participar antes de diseñarse los proyectos, siguiendo las leyes y normas nacionales e internacionales. Algunos representantes indígenas comunicaron que sus comunidades se sentían desatendidas.

49. La información y los casos comunicados también pusieron de relieve el hecho de que las fuentes de agua utilizadas por muchas comunidades indígenas han sido

particularmente afectadas por proyectos de infraestructura, industriales, extractivos, turísticos o agrícolas, especialmente por lo que respecta a la disponibilidad y la calidad del agua.

50. El Gobierno debe velar por la igualdad de acceso para todas las comunidades sin discriminación. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas destacó que existía un Programa de Infraestructura Indígena para hacer frente a las deficiencias en proyectos y comunidades remotas, a las que se han proporcionado servicios de alcantarillado, agua potable, electricidad, vivienda y otros servicios básicos. Se han invertido más de 21.000 millones de pesos en proyectos de infraestructura para los pueblos indígenas. Con los proyectos técnicos y de infraestructura se procura aplicar soluciones sostenibles para abastecer de agua a comunidades de menos de 15.000 habitantes pertenecientes a grupos con un nivel alto o extremo de marginación. Los derechos de los pueblos indígenas están consagrados en la Constitución y en la legislación federal y estatal. Ello incluye su derecho a ser consultados y participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades<sup>6</sup>. Algunos estados, como el estado de México, cuentan con sólidas disposiciones jurídicas relacionadas con los derechos indígenas a la tierra y los beneficiarios preferentes en la explotación de los recursos naturales, que debe ser objeto de un acuerdo con la comunidad<sup>7</sup>.

51. Al tiempo que acogía con satisfacción los programas destinados a las comunidades indígenas para mejorar su acceso al agua y el saneamiento, el Relator Especial observó que en la práctica quedaban por abordar muchos desafíos, incluso medidas para apoyar mejor los sistemas gestionados por la comunidad. Los desafíos que se plantean para las autoridades locales en relación con la escasez de agua y la prestación de servicios a comunidades rurales remotas y dispersas en muchos municipios son evidentes. En las comunidades de Manzanillo I y II, en el estado de Chiapas, se mostraron al Relator Especial proyectos de infraestructura, que incluían sistemas de bombeo y filtración del agua para bombear y limpiar el agua de una laguna local y transportarla a una cisterna ubicada en la escuela de la comunidad, y depósitos para la recogida de agua de lluvia que permitían que el agua fuera recolectada y clorada para su uso por la comunidad. Se le comunicó que, teniendo en cuenta la pluviosidad relativamente elevada de la región, los depósitos proporcionaban una fuente adicional de agua suficiente para tres o cuatro meses al año para la comunidad de aproximadamente 500 habitantes. Mientras que el Relator Especial reconocía los esfuerzos dedicados a dotar de infraestructuras a la comunidad, era necesario mejorar la sostenibilidad y el mantenimiento de esos sistemas rurales de agua y saneamiento.

52. Los miembros de la comunidad y los representantes de la sociedad civil que les prestaban apoyo informaron al Relator Especial de que el sistema de bombeo había dejado de funcionar en la práctica después de un breve período de operación. En cierto momento la laguna se había secado y los indígenas expresaron su temor de que “la laguna se había enojado” porque habían bombeado su agua. Los miembros de la comunidad pidieron que el agua corriente se tomara de una fuente distinta de la laguna. Puesto que el depósito solamente funcionaba durante las estaciones de lluvia, la comunidad volvió rápidamente a tomar agua directamente de la laguna, y recogía agua turbia y fangosa en contenedores de plástico para transportarla a sus hogares a lomos de asno. Preocupaba al Relator Especial que en esas comunidades la calidad del agua fuera claramente inaceptable y una amenaza potencial para la salud de sus miembros.

53. Los miembros de la comunidad señalaron que habían intentado plantear sus inquietudes a las autoridades, pero consideraban que se los discriminaba por ser pobres e indígenas. Al parecer, esa situación y los desafíos experimentados por las comunidades se reproducían en miles de comunidades similares del estado de Chiapas.

<sup>6</sup> Ley de Planeación, art. 20.

<sup>7</sup> Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, art. 52.

### C. Mujeres y niñas

54. El mandato del Instituto Nacional de las Mujeres incluye examinar formas de mejorar el acceso de las mujeres al agua y el saneamiento, como la reunión de datos y estadísticas y el aumento de la participación de las mujeres en las políticas públicas y la adopción de decisiones a nivel local. Representantes del Instituto Nacional se refirieron a iniciativas y programas destinados a empoderar a las mujeres rurales, promover la igualdad de acceso a los servicios, como el agua y el saneamiento, y a sus iniciativas tendentes a asegurar que las perspectivas de género estuvieran adecuadamente incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo. El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 es identificado en el objetivo 3 (Fortalecer el abastecimiento de agua y el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento) del Programa Nacional Hídrico 2014-2018 como una de las líneas transversales al objetivo. Sin embargo, el Relator Especial expresó su inquietud porque las limitaciones de acceso y disponibilidad de servicios de agua y saneamiento en México tenían un impacto desproporcionadamente negativo para las mujeres y las niñas. A este respecto, insta al Gobierno a tener en cuenta las recomendaciones que figuran en su informe sobre la igualdad de género en la realización del derecho humano al agua y el saneamiento (véase A/HRC/33/49).

55. En localidades con una infraestructura de agua y saneamiento deficiente o inexistente, los miembros de las comunidades locales deben recoger y transportar el agua hasta sus hogares desde manantiales locales u otras fuentes de agua. Las familias dedican un tiempo considerable a obtener agua de fuentes alternativas como el agua embotellada o el reparto con camiones cisterna. El Instituto Nacional indicó que una encuesta realizada cada cinco años había puesto de manifiesto que en 2014 aproximadamente 10,5 millones de personas dedicaban a transportar agua un promedio de 2,5 horas a la semana. En algunas localidades, como Filomeno Mata, en el estado de Veracruz, esta tarea exige la dedicación prácticamente exclusiva de muchos miembros de la familia, principalmente mujeres y niñas. Algunas familias comunicaron que debían transportar personalmente el agua, a menudo sin vehículos, y que debían hacer un trayecto de entre 30 y 40 minutos cinco o seis veces al día para ponerse en la cola y obtener agua de manantiales ubicados junto a la carretera. En comunidades indígenas visitadas en Chiapas se planteaba el mismo problema y las mujeres indicaban que dedicaban gran parte del día a recoger y transportar agua. Esto limitaba su capacidad para dedicarse a otras actividades económicas, y algunas de ellas también informaron que tenía un efecto negativo en su salud.

### D. Otros grupos vulnerables

56. El Relator Especial solicitó información sobre el abastecimiento de agua y la prestación de servicios de saneamiento a las personas sin hogar, incluso en grandes centros urbanos como la Ciudad de México. Pese a no haber podido averiguar cuál era la situación en relación con la prestación de servicios por el Gobierno, insta a todas las autoridades pertinentes a implantar medidas para asegurar que las personas sin hogar tengan libre acceso a agua potable, así a como retretes e instalaciones de baño adecuados. Se señaló a su atención que algunas familias se topaban con dificultades financieras por problemas como la desaparición forzada de familiares o el desplazamiento interno debido a la violencia, lo cual afectaba su capacidad de pagar sus servicios de agua y saneamiento. Es necesario adoptar disposiciones para asegurar que en esos casos se apliquen tarifas sociales.

### V. Información, participación y rendición de cuentas

57. En todas las comunidades que visitó el Relator Especial, se le comunicó que el suministro de información sobre los servicios de agua y saneamiento y las consultas y la participación significativas en el proceso de adopción de decisiones solían ser deficientes y en muchos casos inexistentes. Los representantes de la sociedad civil declararon que frecuentemente la Comisión Nacional del Agua se negaba a facilitar información sobre el agua, alegando presuntamente preocupaciones de seguridad basadas en la Ley de Aguas



Nacionales, y que no ofrecía un espacio participativo apropiado para la adopción de decisiones.

58. Las organizaciones no gubernamentales indicaron que no había suficiente transparencia sobre la calidad del agua suministrada a través de las redes públicas y sobre las fuentes de agua, muchas de las cuales se utilizaban directamente sin tratamiento. Al parecer, en zonas donde hay una presencia de industrias extractivas (extracción de petróleo y de gas de esquisto en Emiliano Zapata, Papantla, en el estado de Veracruz), la contaminación de las fuentes de suministro de agua a causa de accidentes o de la degradación de las redes de distribución es un hecho recurrente. Sin embargo, las autoridades públicas no informan suficientemente a los usuarios de que la calidad del agua puede estar comprometida, mientras que según otras evaluaciones este es evidentemente el caso. Esta falta de información puede constituir negligencia por parte de las autoridades públicas, o un intento deliberado de evitar que la población tenga conocimiento del problema. Algunas fuentes comunitarias indicaron que no tuvieron conocimiento de operaciones de extracción de gas de esquisto en sus localidades hasta que se dieron cuenta de los problemas de contaminación del agua, y manifestaron que nunca se les había informado o consultado acerca de esas actividades.

59. México todavía no ha ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que permitiría la presentación de comunicaciones (quejas) al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por personas o grupos que afirman ser víctimas de una vulneración de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales estipulados en el Pacto, o en nombre de esas personas. Los funcionarios señalaron que se estaba haciendo un seguimiento de los progresos relativos a la ratificación del Protocolo Facultativo, considerándolo en el contexto de las demás prioridades del Gobierno en materia de derechos humanos. El Relator Especial destaca que es fundamental que la legislación nacional otorgue una clara garantía a las personas y grupos que son presuntamente víctimas de una vulneración de su derecho al agua y el saneamiento, de forma que puedan presentar denuncias ante un órgano judicial, solicitar reparaciones legales y hacer que dichas reparaciones se hagan efectivas. Insta al Gobierno a dar muestras de liderazgo ratificando sin mayor demora el Protocolo Facultativo como paso importante para cumplir sus compromisos internacionales de derechos humanos.

60. El volumen considerable de información y de casos comunicados al Relator Especial pone de manifiesto la existencia de importantes obstáculos relacionados con el acceso a la justicia en materia de derechos al agua y el saneamiento. Muchas personas, especialmente las que se hallan en situaciones vulnerables, no comprenden claramente sus derechos, no disponen de asesoramiento jurídico apropiado o carecen de recursos para acceder a mecanismos judiciales. Además, desconfían de las autoridades, dado que muchos casos de vulneración de los derechos humanos al agua y el saneamiento no llegan a los tribunales y la jurisprudencia sustantiva sobre esos derechos ha sido limitada en comparación con otros derechos. Hay que prestar atención a fortalecer las respuestas en lo tocante al seguimiento de las decisiones y al suministro de remedios en esos casos.

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

62. Preocupaba al Relator Especial que varios representantes comunitarios, defensores de los derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil le comunicaran que ellos mismos u otros habían sido víctimas de hostigamiento, intimidación, amenazas o incluso

detenciones a causa de sus quejas o protestas relacionadas con el acceso al agua y la contaminación de las fuentes de agua. Expresaron el temor de estar siendo criminalizados por ejercer su derecho a protestar, a defender sus derechos humanos y a manifestar abiertamente sus preocupaciones. El Relator Especial está alarmado por esas informaciones e insta a todas las autoridades competentes a que garanticen los derechos de todas las personas a plantear sus preocupaciones y expresar libremente sus opiniones sin miedo a represalias. Cuando se presenten a las autoridades denuncias sobre cualquier acto ilícito contra esas personas, como el arresto y la detención ilegales, esos casos deben investigarse a fondo y deben estudiarse y aplicarse las correspondientes medidas de protección.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

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

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

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

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

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

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

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

a) Promulgue sin dilación indebida y en plena colaboración con todos los interesados pertinentes, teniendo en cuenta sus opiniones y preocupaciones, una legislación general revisada sobre el agua, en la cual se dé pleno efecto y significado a los derechos humanos al agua y el saneamiento consagrados en el derecho internacional y en la Constitución de México.

b) Revise el sistema descentralizado en tres niveles de gestión de los servicios de agua y saneamiento con miras a fortalecer el apoyo y la financiación estatal y federal a los proveedores de servicios de nivel municipal que actualmente tienen dificultades para cumplir las obligaciones que les impone el artículo 115 de la Constitución.

c) Haga efectivos progresivamente los derechos humanos al agua y el saneamiento utilizando el máximo de recursos disponibles, y garantice financiación y recursos para el agua y el saneamiento a los niveles necesarios para cumplir los compromisos jurídicos, normativos y programáticos y ampliar y mejorar el suministro de servicios de agua y saneamiento a las regiones o comunidades con servicios deficientes o sin ellos.

d) Establezca entidades reguladoras oficiales de los proveedores, tanto privados como públicos, que estén facultadas para asegurar que dichos proveedores respeten plenamente los derechos humanos y cumplan las obligaciones y normas que impone la ley.

e) Establezca mecanismos de intervención rápida que exijan una acción estatal o federal para hacer frente a situaciones en que los sistemas de agua y saneamiento fallen a nivel municipal, lo que puede incluir facilitar urgentemente apoyo y asistencia técnica, financiación de emergencia, apoyo permanente y capacitación para asegurar la prestación de los mejores servicios posibles.

f) Tome todas las medidas posibles para asegurar el acceso universal al agua y el saneamiento para las poblaciones marginadas que viven en las circunstancias más vulnerables, incluidos los pueblos indígenas, las poblaciones rurales, las personas sin hogar y los residentes de zonas urbanas periféricas con servicios deficientes.

g) Actualice con urgencia las normas de calidad del agua potable, siguiendo las guías y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud para la calidad del agua potable, y ejerza una vigilancia y una supervisión de la calidad del agua potable más estrictas y más orientadas a la protección de la salud.

h) Vele por que se apliquen tarifas sociales a los servicios de modo que el suministro asequible de agua y saneamiento esté asegurado para todos, incluidos los más pobres y más marginados de la sociedad, y las familias cuyas circunstancias las han dejado en una situación muy vulnerable, como las afectadas por las desapariciones forzadas.

i) Establezca disposiciones jurídicas que prohíban la interrupción del servicio a los usuarios sin capacidad económica para pagar las facturas por ese servicio.

j) Proporcione más apoyo y financiación de los diferentes niveles de gobierno a los sistemas de agua y saneamiento gestionados por las comunidades a fin de lograr su ampliación y su buen funcionamiento.

k) Intensifique las medidas para asegurar la igualdad de acceso de las mujeres y las niñas al agua y el saneamiento, particularmente en zonas urbanas periféricas y localidades rurales dispersas, y para eliminar el impacto que la recogida y el transporte de agua y las tareas relacionadas con el agua y el saneamiento en el hogar tiene en la posibilidad de que las mujeres se dediquen al trabajo y la posibilidad de que las niñas accedan a la educación.

l) Elimine las restricciones que limitan o prohíben la prestación de servicios de agua y saneamiento a los asentamientos ilegales o irregulares, de modo que los habitantes de esos asentamientos puedan gozar plenamente de sus derechos de acceso a esos servicios, sin discriminación.

m) Mejore el acceso al agua, el saneamiento y la higiene en todas las instalaciones educativas en las zonas rurales y urbanas implementando rápidamente políticas para suministrar retretes y fuentes de agua potable, asignando prioridad a los estados y comunidades que presenten los niveles más elevados de pobreza y marginación; y vele por que se incluya en la legislación la obligación legal de suministrar agua y saneamiento a las escuelas, instituciones de salud, prisiones y otras instituciones públicas.

n) Tome medidas para asegurar que los servicios de agua y saneamiento para los pueblos indígenas sean accesibles, asequibles y aceptables para ellos, y apropiados a sus propias tradiciones culturales, creencias y sistemas tradicionales de gestión de la tierra y el agua de la comunidad.

o) Lleve a cabo con urgencia investigaciones independientes sobre los efectos en el medio ambiente y la salud de los proyectos de desarrollo, las actividades industriales y comerciales y el uso extensivo de plaguicidas, haciendo hincapié en la contaminación o la sobreexplotación de las fuentes de agua, particularmente cuando esas fuentes de agua se utilizan para abastecer a una o más comunidades. Otra cuestión urgente es la vigilancia sistemática del nivel de contaminantes específicos en el agua corriente.

p) Mejore y fortalezca la aplicación del marco regulador y normativo sobre el acceso a la información, la participación y la consulta previa, libre e informada, de modo que las comunidades, incluidas las comunidades indígenas y las comunidades rurales dispersas, estén bien informadas, participen en los procesos de planificación, aplicación y seguimiento y puedan plantear sus inquietudes ante las autoridades competentes y obtener respuestas rápidas y una solución de sus problemas.

q) Fortalezca la capacidad de acceso de todas las personas afectadas a remedios por vulneraciones de los derechos al agua y el saneamiento, incluidas las medidas para prevenir su repetición, mediante mecanismos judiciales y procedimientos no judiciales de reclamación que sean accesibles, transparentes y sujetos a rendición de cuentas. Y, a ese respecto, vele por que la información sobre esos mecanismos esté a disposición de todos y por que, de ser necesario, se proporcione asistencia jurídica o de otro tipo.

r) **Asegure los derechos de todas las personas y grupos a protestar libremente por cuestiones relativas a sus derechos al agua y el saneamiento, sin temor a ser víctimas de hostigamiento o detención, y garantice su seguridad y su protección con arreglo a la ley y en la práctica.**

s) **Ratifique el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que permite la presentación de quejas al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por parte o en nombre de personas o grupos que se hallan bajo la jurisdicción de México y afirman ser víctimas de una vulneración de sus derechos humanos al agua y el saneamiento.**

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

---