



Asamblea General

Distr. general
27 de agosto de 2020

Español únicamente

Consejo de Derechos Humanos

45º período de sesiones

14 de septiembre a 2 de octubre de 2020

Tema 3 de la agenda

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

Seguimiento a la visita oficial a México

Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento*

Resumen

El Relator Especial busca reforzar la eficacia de sus visitas oficiales a los países realizando un análisis de seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe sobre la misión. El informe de la misión a México (A/HRC/36/45/Add.2) fue presentado al Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2017. El presente informe presenta las principales conclusiones del seguimiento, valora el nivel de desarrollo de las recomendaciones y aporta nuevas recomendaciones derivadas de la situación actual.

* El presente documento se publica sin revisión editorial.



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

I. Antecedentes

1. Conforme a la resolución 33/10 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento realiza visitas oficiales a los países para promover la plena realización de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, siguiendo los criterios de disponibilidad, calidad, accesibilidad física, asequibilidad y aceptabilidad, así como los principios de igualdad y no-discriminación, acceso a la información, derecho a participación y sostenibilidad.

2. El Consejo de Derechos Humanos alienta a los gobiernos a aceptar las solicitudes de visitas e información del Relator Especial, a hacer un seguimiento de sus recomendaciones y a informar sobre las medidas adoptadas al respecto (párrafo 15 de la resolución 33/10). Además, el Manual de Operaciones de los Procedimientos Especiales estipula que los titulares de mandatos puedan tratar de mejorar la efectividad de sus visitas a los países de varias maneras, como son la formulación de recomendaciones de forma que faciliten su implementación y monitoreo o la realización de iniciativas de seguimiento mediante comunicaciones y visitas adicionales (párrafos 97-105).

3. En este contexto, el Relator Especial está tratando de mejorar la efectividad de sus visitas a los países mediante un análisis de seguimiento de dichas visitas, centrado en evaluar las medidas adoptadas para implementar las recomendaciones proporcionadas en sus informes.

4. El Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento, el Sr. Léo Heller, realizó la visita oficial a México por invitación del Gobierno del 2 al 12 de mayo de 2017. El informe de esta misión (A/HRC/36/45/Add.2) fue presentado en la sesión 36ª del Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2017.

5. Al realizar el presente análisis de seguimiento, entre octubre de 2018 y agosto de 2020, el Relator Especial realizó inicialmente una investigación documental sobre la aplicación de las recomendaciones proporcionadas al Gobierno en el informe de misión, con el fin de capturar las acciones, inacciones y progreso del Gobierno. Posteriormente, para apoyar esta investigación, se enviaron cuestionarios al Gobierno y a otras partes interesadas el 5 de octubre de 2018, y las respuestas se recibieron en diciembre de 2018. Teniendo en cuenta que un nuevo Gobierno de México asumió el cargo durante la preparación del actual análisis de seguimiento, el Relator Especial envió un nuevo cuestionario al nuevo Gobierno, en busca de información sobre los planes e iniciativas adoptadas por la nueva administración para implementar sus recomendaciones. El cuestionario se mandó al Gobierno el 2 de mayo de 2019, y las respuestas se presentaron el 31 de mayo de 2019 y el 4 de agosto de 2019. A fin de facilitar la presentación de información actualizada sobre las iniciativas del Gobierno, el plazo para recibir información gubernamental estuvo abierto hasta el 15 de marzo de 2020.

6. Las siguientes partes interesadas presentaron una respuesta por escrito al cuestionario:

- TECHO México
- Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua
- TRANSFORMARTE 2.0
- Comité Pro-Desarrollo de la cuenca del Papaloapan
- Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

7. El Relator Especial agradece al Gobierno y a otras partes interesadas por sus valiosas respuestas a los cuestionarios enviados.

8. En este informe, se presentan los hallazgos del seguimiento, mostrando el nivel de implementación de las recomendaciones y mostrando recomendaciones derivadas del estado actual. El nivel de implementación de las recomendaciones se evalúa de acuerdo con las siguientes categorías: (1) buen progreso, (2) progreso en curso, (3) progreso limitado, (4) progreso no iniciado, (5) información insuficiente, y (6) retroceso.

II. Marco jurídico, institucional y normativo

9. El marco internacional de los derechos humanos exige que los Estados trabajen para lograr el acceso universal al agua y al saneamiento, guiados por los principios de los derechos humanos y el contenido normativo de los derechos humanos al agua y el saneamiento. En este sentido, los países deben garantizar un marco jurídico, institucional y normativo que cree las condiciones necesarias para la realización progresiva de los derechos al agua y el saneamiento y para la inclusión de todas las personas en su disfrute, priorizando a quienes viven en situaciones más vulnerables.

A. Legislación nacional

RECOMENDACIÓN 1: Promulgar 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 (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(a)).

10. En su informe, el Relator Especial subrayó el artículo constitucional 4(6), reformado en 2012, que garantiza explícitamente el derecho de toda persona “al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible” y llama a definir “las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo 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”.

11. Mientras que el Relator Especial encomendaba a México por esta reforma, señalaba a su vez que ésta exigía la promulgación de legislación específica en un plazo de 360 días (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 8), la cual sigue pendiente. La Ley de Aguas Nacionales de 1992 continúa vigente, sin reflejar el marco de derechos humanos ni la reforma constitucional.

12. Por ese motivo el Relator Especial urgía a promulgar una ley general revisada sobre el agua y otras disposiciones legislativas pertinentes, que garanticen los derechos al agua y el saneamiento, ya que esto crearía el marco legislativo para formular y aplicar políticas y programas concretos y dar a las personas y comunidades la oportunidad de reclamar sus derechos en virtud de la legislación nacional (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 9).

13. La cronología del desarrollo de la legislación nacional sobre agua y saneamiento es como sigue:

- En febrero de 2012, se modifica el artículo 4 de la Constitución, que pasa a reconocer el derecho humano al agua.
- En septiembre de 2012, se presenta el proyecto de Ley General de Agua Potable y Saneamiento¹, la cual fue desechada por las Comisiones Unidas de Recursos Hidráulicos de Estudios Legislativos en abril de 2014.
- En febrero de 2013, vence el plazo establecido para que el Congreso emita una Ley General de Aguas.

¹ Iniciativa a cargo del senador Fidel Demédecis Hidalgo, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 27 de septiembre de 2012.
https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/37052.

- Entre febrero y marzo de 2015, se presentan tres iniciativas de Ley General de Aguas ante el pleno de la Cámara de Diputados, que fueren desechadas en agosto de 2015:
 - Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas², que representa una propuesta de la alianza “Agua para Todos, Agua para la Vida”.
 - Iniciativa de Ley General de Aguas³, o Ley “Korenfield”. Esta iniciativa fue criticada debido a su contenido negativo respecto a los derechos humanos al agua y el saneamiento.
 - Iniciativa de Ley General de Aguas⁴.
- En septiembre de 2015, se presenta otra iniciativa de Ley General de Aguas⁵, retirada en abril de 2016.
- En diciembre de 2015, a raíz de la discusión de las distintas iniciativas de Ley General de Aguas, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal presenta su Propuesta general 1/2015 sobre el derecho humano al agua y el saneamiento⁶, donde expone estándares internacionales y criterios interpretativos para apoyar el diseño de la Ley General de Aguas.
- En abril de 2016, las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento, de Agricultura y Sistemas de Riego, y de Recursos Hidráulicos creadas por la Cámara de Diputados para para la elaboración del proyecto de iniciativa de la Ley General de Aguas establecen una hoja de ruta de cinco etapas⁷: (1) fundamentación y retroalimentación informativa, (2) plataforma para el análisis y diseño de la Ley General de Aguas, (3) sistema de colaboración y consulta para el desarrollo del articulado, (4) armonización legislativa, y (5) proyecto de iniciativa de Ley General de Aguas.
- En noviembre de 2017, las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento, de Agricultura y Sistemas de Riego, y de Recursos Hidráulicos presentan el borrador de iniciativa de Ley General de Aguas⁸ ante la Cámara de Diputados, o “Borrador Pichardo”, conocida así por ser promovida por José Ignacio Pichardo, presidente de la Comisión de Agua Potable y Saneamiento. Esta propuesta tampoco prosperó, debido en parte a resistencia en la sociedad civil.

² Iniciativa a cargo de la diputada Aleida Alavez Ruiz, del grupo parlamentario PRD, 10 de febrero de 2015. http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones_LXIII/agua/iniciativas/Dip-Aleida-Alavez-LXIIIleg.pdf.

³ Iniciativa suscrita por los diputados Kamel Athié Flores, José Antonio Rojo García de Alba, Sergio Augusto Chan Lugo y Gerardo Gaudiano Roviroso, de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y PRD, 26 de febrero de 2015. http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones_LXIII/agua/iniciativas/Dip-Kamel-Athie-LXIIIleg.pdf.

⁴ Iniciativa suscrita por varios diputados integrantes del grupo parlamentario PRD, 3 de marzo de 2015. http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones_LXIII/agua/iniciativas/GPPRD-LXIIIleg.pdf.

⁵ Iniciativa a cargo del diputado Luis Alfredo Vallez Mendoza del grupo parlamentario de Nueva Alianza (NA), 24 de septiembre de 2015. http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones_LXIII/agua/iniciativas/Dip-Luis-Alfredo-Valles-LXIIIleg.pdf.

⁶ Propuesta General 1/2015 sobre el derecho humano al agua y el saneamiento: estándares internacionales para el diseño de normativa y políticas públicas con enfoque de derechos humanos. <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/06/propuesta-general-agua.pdf>.

⁷ Sistema de colaboración y consulta para la propuesta del articulado de la Ley General de Aguas. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Sistema-de-colaboracion-y-consulta-para-la-propuesta-del-articulado-LGA>.

⁸ Borrador de iniciativa de Ley General de Aguas. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/98022/491015/file/Propuesta%20del%20articulado%20completo.pdf>.

- En septiembre de 2018, se presenta la iniciativa para reformar la actual Ley de Aguas Nacionales y prohibir la privatización del servicio de agua potable⁹, que sigue pendiente de resolución.
- A fecha de la finalización de este informe, los proyectos continúan en la mesa del Legislativo, sin iniciativas visibles por parte del Ejecutivo (que no ha impulsado una nueva Ley General de Aguas entre sus iniciativas legislativas preferentes) ni del Legislativo para concretar finalmente una ley de aguas en línea con los estándares internacionales de derechos humanos.

14. El Relator Especial resalta los numerosos esfuerzos realizados para proponer una ley que dé pleno efecto y significado a los derechos humanos al agua y el saneamiento. Sin embargo, estos esfuerzos han sido rechazados o no abordados en el Congreso, y el Ejecutivo no ha impulsado las propuestas para su tramitación prioritaria por el poder legislativo. A pesar de que los grupos parlamentarios concuerdan en que se debe mejorar la legislación referente al agua, desafortunadamente el proyecto de una Ley General de Aguas no se encuentra en la agenda del Senado para esta Legislatura LXIV.

15. El Relator Especial lamenta que, ocho años después de la reforma constitucional que reconoce los derechos humanos al agua y el saneamiento, aún no se haya adoptado la legislación nacional pertinente que garantice su justiciabilidad y establezca un marco para las políticas gubernamentales dirigidas a su realización. Esta reforma legislativa debe realizarse con la participación libre, activa y significativa de la población, incluidas las poblaciones en situación de marginación, las comunidades indígenas y las poblaciones rurales.

PROGRESO NO INICIADO: El Relator Especial muestra su decepción por la reiterada falta de progreso en la aprobación de una nueva Ley General de Aguas acorde a la reforma constitucional de 2012, e insta al Congreso y al Gobierno a adoptar diligentemente una ley que garantice los derechos humanos al agua y el saneamiento, de acuerdo con los estándares internacionales, y con la participación y consulta activa de todos los sectores de la población.

B. Fortalecimiento de los servicios a nivel municipal

RECOMENDACIÓN 2: Revisar 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 (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(b)).

16. En su informe, el Relator Especial resaltó la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), y señaló que los niveles federal y estatal no complementan ni regulan claramente el nivel municipal en su responsabilidad de suministrar servicios de agua y saneamiento (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 13). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reiteró la misma preocupación en sus observaciones finales de 2018 sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, al indicar que “preocupa que la falta de coordinación efectiva entre los niveles federal, estatal y municipal, la insuficiente financiación y la falta de una infraestructura adecuada y de calidad, impidan el acceso de agua potable de calidad y de servicios de saneamiento adecuados, afectando de manera desproporcionada a los grupos más desfavorecidos y marginados” (E/C.12/MEX/CO/5-6, párrafo 57).

⁹ Iniciativa que reforma los artículos 1, 4, 9 y 12, y deroga el capítulo II “participación de inversión privada y social en obras hidráulicas federales” de la Ley de Aguas Nacionales, a cargo del senador Martí Batres Guadarrama, del grupo parlamentario del Partido Morena (PM).
https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-09-06-1/assets/documentos/Inic_Sen.MBG_Ley_Aguas_Nacionales.pdf.

17. El Gobierno ha señalado que entre 2017 y 2018 se firmaron 32 convenios de coordinación¹⁰ entre el Gobierno federal y las entidades federativas, mediante los cuales se conjugan recursos y formalizan acciones en materia de infraestructura hidroagrícola, de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como de cultura del agua para fomentar el desarrollo regional en cada una de las entidades.

18. Respecto a la financiación estatal y federal a los proveedores de nivel municipal, el Gobierno ha destacado que CONAGUA cuenta con programas de apoyo que proporcionan subsidios a los prestadores municipales de servicios para realizar la mejora de infraestructura y eficiencia. Uno de ellos es el Programa Federal de Agua Potable y Saneamiento (PROAGUA)¹¹, que ofrece apoyo financiero y técnico para incrementar la cobertura o fortalecer los servicios.

19. No obstante, hasta el momento no se ha iniciado una revisión de los tres niveles teniendo en cuenta los desafíos a los que se enfrentan estados y municipios para suministrar agua y saneamiento. Dicha revisión es necesaria para hacer realidad los derechos humanos al agua y al saneamiento, pues la falta de conexión entre niveles impide alcanzar los máximos niveles posibles de calidad de los servicios.

PROGRESO NO INICIADO: El Relator Especial reitera su recomendación al Gobierno de revisar el sistema descentralizado de gestión de agua y saneamiento de tres niveles, así como fortalecer el apoyo y financiación a los proveedores de servicios a nivel municipal.

C. Realización progresiva de los derechos

RECOMENDACIÓN 3: Hacer efectivos progresivamente los derechos humanos al agua y el saneamiento utilizando el máximo de recursos disponibles, y garantizar 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 (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(c)).

20. El Relator Especial destacó en su informe los desafíos para garantizar los derechos humanos al agua potable y el saneamiento en zonas urbanas periféricas y comunidades rurales muy dispersas y las dificultades causadas por la reducción de los ingresos gubernamentales, debido en parte a la caída de precio del petróleo. Asimismo, el Relator Especial recordó que estos recortes podrían tener un efecto dramático en la realización progresiva de los derechos humanos al agua y el saneamiento, especialmente dada la situación institucional del sector (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 4).

21. El Gobierno ha indicado que el presupuesto asignado a las infraestructuras de agua potable, alcantarillado y saneamiento ha aumentado de 3,195.6 millones de pesos en 2017 a 3,348.7 millones en 2018¹²; lo mismo sucede con el presupuesto asignado a las obras de agua potable, drenaje y tratamiento para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, que han aumentado de 743.1 millones de pesos en 2017 a 778.7 millones en 2018. Los recursos destinados a los subsidios para entidades federativas, en el marco del programa hidráulico, han aumentado de 3,449.6 millones de pesos en 2017 a 3,614.3 millones de pesos en 2018.

¹⁰ Acuerdos y convenios de coordinación y colaboración <https://app.conagua.gob.mx/ConsultaAnexos.aspx?n0=AC>.

¹¹ Programa Federal de Agua Potable y Saneamiento <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/proagua>.

¹² Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2017/PEF_2017_orig_30nov16.pdf y 2018: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto_PEF_2018.pdf.

22. El Gobierno ha destacado también varios programas de CONAGUA, tales como PROAGUA, para el fortalecimiento de organismos operadores municipales e incrementar la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, principalmente en localidades de alta marginación y originarias con deficiencias en el acceso a estos servicios. Otro es el Programa Nacional para Captación de Agua de Lluvia y Ecotecias en Zonas Rurales (PROCAPTAR)¹³, centrado en las zonas rurales de mayor marginación. El Gobierno también ha precisado que las obras que requieren grandes inversiones se están considerando con apoyo del Fondo Nacional de Infraestructura mediante asociaciones público-privadas.

23. El Relator Especial reconoce las medidas adoptadas por CONAGUA para contribuir a la ampliación y mejora del suministro de servicios de agua y saneamiento. Además, el Relator Especial destaca el ligero cambio de tendencia en las asignaciones presupuestarias para los servicios de agua y saneamiento para los pueblos y comunidades indígenas: 133.3 millones de pesos en 2017, 124.2 millones en 2018, 77.7 millones en 2019, y 112.9 millones en 2020.¹⁴ No obstante, los recortes presupuestarios de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la cual depende CONAGUA, han disminuido de 37,581 millones de pesos en 2018 a 29,869 millones en 2020¹⁵, lo cual podría provocar una disminución en la financiación y apoyo a los municipios que ya presentan dificultades a la hora de proveer servicios de agua y saneamiento, obstaculizando así la realización progresiva de los derechos humanos al agua y el saneamiento.

PROGRESO LIMITADO: El Relator Especial anima al Gobierno a intensificar sus esfuerzos para mejorar la financiación del sector de agua potable y saneamiento, en especial a los programas federales centrados en la provisión y mejoramiento de los servicios en las comunidades indígenas y rurales dispersas.

D. Regulación del sector

RECOMENDACIÓN 4: Establecer 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 (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(d)).

24. En su informe, el Relator Especial se mostró preocupado por la ausencia de órganos oficiales de regulación de los proveedores, privados o públicos, de servicios de agua y saneamiento, (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 14), los cuales son fundamentales para asegurar que los prestadores de servicios de agua y saneamiento respeten plenamente los derechos humanos.

25. En una guía de políticas públicas de 2015¹⁶, CONAGUA señalaba la necesidad de un marco regulatorio en materia de agua potable y saneamiento. Según CONAGUA, existe una carencia de elementos regulatorios, tanto federales como estatales y municipales, lo cual provoca falta de continuidad en las políticas públicas y acciones aplicadas. Para los

¹³ Programa Nacional para Captación de Agua de Lluvia y Ecotecias en Zonas Rurales <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/programa-nacional-para-captacion-de-agua-de-lluvia-y-ecotecias-en-zonas-rurales-procaptar>.

¹⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019: https://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/15113/1/images/pef_2019.pdf y 2020: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2020_111219.pdf.

¹⁵ Presupuesto asignado a la SEMARNAT por unidad administrativa. http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D4_GASTOS01_03&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce&NOMBREANIO=*.

¹⁶ Guía de Políticas Públicas en el ámbito estatal en materia de agua potable y saneamiento. https://www.cmec.org.mx/comisiones/Sectoriales/infraestructurahidraulica/estadisticas/Estadisticas_2014-2018/Publicaciones_2015/PoliticasyPublicasAguaPotableySaneamiento.pdf.

operadores privados, causa incertidumbre que se refleja en sobrecostos que se trasladan al servicio prestado.

26. No obstante, el Gobierno ha resaltado que CONAGUA, entidad central en la gestión del agua, no cuenta con facultades para crear entidades reguladoras oficiales de los proveedores de servicio. De acuerdo a la Constitución, la facultad reglamentaria de los servicios corresponde a los municipios, y la facultad legislativa corresponde a los estados, por lo que son los estados los responsables de crear entidades reguladoras oficiales.

27. Dentro del debate para la aprobación de la Ley General de Aguas en 2015, la iniciativa ciudadana “Agua para todos, agua para la vida”¹⁷ propuso establecer una Contraloría Social del Agua, como organismo descentralizado del Consejo Nacional de Cuencas, con unidades auto-organizadas en los ámbitos local, de cuenca y nacional, para vigilar el cumplimiento de los servicios de agua potable y saneamiento e iniciar acciones de defensa socio-hídrico-ambiental. Sin embargo, esta propuesta no ha prosperado y aún no se ha definido ni creado una entidad reguladora.

28. El Relator Especial lamenta que no se hayan adoptado medidas concretas para establecer entidades reguladoras formales independientes de los proveedores, esenciales para asegurar que la prestación de los servicios esté en línea con los derechos humanos al agua y el saneamiento.

PROGRESO NO INICIADO: El Relator Especial urge al Gobierno a establecer entidades reguladoras independientes, con las facultades necesarias para garantizar que los proveedores de servicios respeten plenamente los derechos humanos y cumplan las obligaciones y normas impuestas por la ley.

E. Mecanismos de intervención rápida

RECOMENDACIÓN 5: Establecer 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 (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(e)).

29. En su informe, el Relator Especial puso de manifiesto el insuficiente apoyo técnico y financiero a autoridades municipales, llegando algunos proyectos de infraestructura financiados a nivel federal y estatal a dejar de funcionar por carecer del apoyo necesario (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 12). El Relator Especial instó al Gobierno a establecer mecanismos de intervención rápida que exijan acciones estatales o federales para reaccionar ante situaciones en las que fallen sistemas municipales de agua y saneamiento.

30. El Gobierno ha indicado que uno de los principios de la política hídrica es prevenir, atender y mitigar los riesgos generados de un fallo de los sistemas, en particular a grupos vulnerables y poblaciones desfavorecidas. También que, en situaciones de urgencia o emergencia que requieran atención inmediata o continuidad, CONAGUA puede aportar hasta el 100% de recursos requeridos para la infraestructura de agua potable y saneamiento, según las reglas de operación del PROAGUA¹⁸. No obstante, la sociedad civil señala que la respuesta a los fallos suele ser reactiva, dado que no existen planes de contingencia o de respuesta que garanticen el apoyo en tiempo y forma para las personas afectadas.

¹⁷ https://www.uccs.mx/downloads/visit.php?id=file_52e6213a0229c.

¹⁸ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583232&fecha=31/12/2019.

PROGRESO NO INICIADO: El Relator Especial reitera la necesidad de establecer mecanismos de intervención rápida de las autoridades estatales o federales para hacer frente a fallos en los sistemas municipales de agua y saneamiento, así como de fortalecer el apoyo técnico y financiero a los municipios en su mandato de prestación de servicios de agua y saneamiento.

F. Acceso universal

RECOMENDACIÓN 6: Tomar 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 (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(f)).

31. En su informe, el Relator Especial resaltó que la falta de apoyo técnico y financiero a los sistemas de agua y saneamiento de pequeña escala gestionados por comunidades rurales muy dispersas comprometía su funcionalidad y las obligaba a recurrir a fuentes de agua potencialmente insalubres y malas prácticas de saneamiento (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 45). El Relator Especial también recalcó deficiencias en los servicios prestados a comunidades indígenas, gran parte de las cuales vive en marginalidad y pobreza (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 48). El Relator Especial instó al Gobierno a abordar estas deficiencias a fin de lograr el acceso universal y sostenible a los servicios de agua potable y saneamiento.

32. El Gobierno ha destacado el “Programa de Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales”¹⁹, que ofrece apoyo para la construcción, mejoramiento y ampliación de infraestructura en localidades menores de 2,500 habitantes. En el periodo 2014-2018 se han construido 1,287 sistemas de agua potable beneficiando a un total de 534,377 habitantes, y 367 sistemas de alcantarillado sanitario beneficiando a un total de 232,491 habitantes, con un coste total de 165.6 y 68.3 millones de dólares, respectivamente. No obstante, el 21% de estos sistemas no se encuentran en funcionamiento, principalmente por razones ligadas a la infraestructura, y un 63% carece de plan de mantenimiento, dificultando su sostenibilidad. Uno de los retos del programa es lograr incidir en localidades cada vez más alejadas y pequeñas, donde se elevan los costes de inversión per cápita.

33. El Gobierno ha señalado también el “Programa de Infraestructura Indígena” (PROII)²⁰ de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Este programa prevé la construcción y mantenimiento de infraestructura básica en comunidades indígenas de menos de 15,000 habitantes en situación de alta marginación. En el periodo 2013-2017 se han realizado 2,403 obras y acciones en materia de agua potable, y 2,066 en saneamiento, que representan el 60% del presupuesto total asignado al programa.

34. El Relator Especial aplaude que estas medidas concretas para atender a comunidades rurales muy dispersas e indígenas constituyen un buen avance contra las carencias y rezagos que afectan a estas comunidades. Sin embargo, subraya que la drástica reducción en el presupuesto asignado a estos programas compromete el acceso al agua potable y el saneamiento de estos sectores en situación de vulnerabilidad: los recursos asignados al PROII en 2020, 200 millones de pesos,²¹ representan solo el 8% de la cantidad asignada en

¹⁹ Programa para la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales (PROSSAPYS). Manual de operación y procedimientos 2017. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/253215/MANUAL_DE_OPERACION_Y_PROCEDIMIENTOS_2017.pdf.

²⁰ Programa de Infraestructura Indígena. Reglas de operación 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585710&fecha=06/02/2020.

²¹ Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2020. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2020_111219.pdf.

2019: 2,362.1 millones de pesos²², lo cual podría interrumpir obras ya iniciadas y derivar en infraestructuras inconclusas e inservibles.

35. El Relator Especial también insiste en la necesidad urgente de mejorar el acceso a agua potable y saneamiento a otros grupos vulnerables, como las personas sin hogar, de manera que éstas tengan libre acceso a agua potable, retretes e instalaciones de baño adecuados.

PROGRESO LIMITADO: El Relator Especial aplaude los programas adoptados para asegurar el acceso a agua potable y saneamiento a comunidades rurales dispersas e indígenas, pero lamenta que la disminución de los recursos asignados pone en riesgo el progreso realizado hacia el acceso universal y constituir una medida regresiva, prohibida por el derecho internacional de derechos humanos.

III. Derechos humanos al agua y el saneamiento

36. En la resolución 24/18 del Consejo de Derechos Humanos se reconoció que “en virtud del derecho humano al agua potable y el saneamiento, toda persona, sin discriminación, tiene derecho a agua suficiente, segura, aceptable, accesible y asequible para uso personal y al acceso, desde el punto de vista físico y económico, en todas las esferas de la vida, a un saneamiento que sea inocuo, higiénico, seguro y aceptable y que proporcione intimidad y garantice la dignidad”. Esto se traduce en cinco dimensiones del contenido de los derechos humanos al agua y el saneamiento: disponibilidad, accesibilidad, calidad, asequibilidad, y aceptabilidad.

A. Calidad del agua potable

RECOMENDACIÓN 7: Actualizar 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 ejercer una vigilancia y una supervisión de la calidad del agua potable más estrictas y orientadas a la protección de la salud (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(g)).

37. En su informe, el Relator Especial señaló que la norma vigente para la calidad del agua potable (NOM-127-SSA1-1994) era obsoleta, e instó al Gobierno a acelerar su actualización de manera rigurosa, abierta y participativa de acuerdo con la cuarta edición de las guías de la Organización Mundial de la Salud de 2011, más rigurosas (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 30).

38. El Gobierno informó que la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios coordina desde 2016 un grupo de trabajo para la actualización de la norma NOM-127-SSA1-1994 sobre “agua para uso y consumo humano: límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización” y NOM-179-SSA1-1198 sobre “vigilancia y evaluación del control de calidad del agua para uso y consumo humano, distribuida por sistemas de abastecimiento público”, el cual ha generado dos anteproyectos:

- El anteproyecto de norma sobre “agua para uso y consumo humano: límites permisibles de la calidad del agua” (PROY-NOM-127-SSA1-2017²³), que incorpora nuevas especificaciones y actualiza algunas de ellas de conformidad con la cuarta edición de las Guías de Calidad de Agua de la Organización Mundial de la Salud, además de incorporar definiciones,

²² Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2019.

https://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/15113/1/images/pef_2019.pdf.

²³ PROY-NOM-127-SSA1-2017, Agua para uso y consumo humano: límites permisibles de la calidad del agua. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581179&fecha=06/12/2019.

clasificaciones y/o caracterizaciones y la metodología analítica necesaria para su cumplimiento. Después de aprobarse por el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario de la Secretaría de Salud en 2017, el proyecto de norma se publicó en el Diario Oficial de la Federación para consulta pública en diciembre de 2019.

- El anteproyecto de norma sobre “control de la calidad del agua distribuida por los sistemas de abastecimiento de agua” (PROY-NOM-179-SSA1-2017²⁴), que actualiza la forma de realizar el control sanitario de la calidad del agua distribuida por los sistemas de abastecimiento, para ser realizado con un enfoque de riesgos definiendo y priorizando parámetros de control a partir de una caracterización inicial. Después de aprobarse en junio de 2017, el proyecto de norma se publicó en el Diario Oficial de la Federación para consulta pública en abril de 2018.

39. A fecha de febrero 2020, ambos proyecto de norma se encuentran en etapa de análisis de comentarios recibidos en la consulta pública y elaboración de respuesta.²⁵

40. El Relator Especial celebra el progreso realizado, pero lamenta que el proceso no haya avanzado con mayor celeridad, e insiste en la necesidad más medidas para controlar y remediar la magnitud de los problemas de contaminación de fuentes de agua, que, según la sociedad civil, han sido insuficientes hasta el momento.

PROGRESO EN CURSO: El Relator Especial aplaude la elaboración y publicación de los proyectos de norma de agua para uso y consumo humano y de control de la calidad de agua de acuerdo con las recomendaciones internacionales. Anima al Gobierno a incorporar los comentarios recibidos en consulta pública y acelerar su proceso de aprobación, así como a adoptar más medidas para monitorear el cumplimiento de dichas normas.

B. Tarifas sociales

RECOMENDACIÓN 8: Velar por que se apliquen tarifas sociales a los servicios de modo que el suministro asequible de agua y saneamiento esté asegurado para todos, incluso 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 (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(h)).

41. En su visita, el Relator Especial destacó las preocupaciones de muchas personas, que indicaron que dedicaban una proporción considerable de sus ingresos a pagar las facturas del agua y que, en caso de impago, eran sometidas a una reducción del volumen suministrado o incluso una desconexión (A/HCR/36/45/add.2 párrafos 39-41). También señaló que las familias afectadas por la desaparición forzada o por desplazamiento interno debido a la violencia se topaban con dificultades financieras para pagar los servicios de agua y saneamiento (A/HCR/36/45/add.2 párrafo 56). El Relator Especial destacó la necesidad de adoptar disposiciones para asegurar que se les apliquen tarifas sociales.

42. En una guía de políticas pública de 2015²⁶, CONAGUA coincidía en la necesidad de que las tarifas cumplan un objetivo social y asegurar que todas las personas usuarias, particularmente las más pobres, tuvieran acceso a los servicios. Según CONAGUA, las

²⁴ PROY-NOM-179-SSA1-2017, Agua para uso y consumo humano: control de la calidad del agua distribuida por los sistemas de abastecimiento de agua.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5520496&fecha=24/04/2018.

²⁵ Programa Nacional de Normalización 2020.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5586639&fecha=17/02/2020.

²⁶ Guía de Políticas Públicas en el ámbito estatal en materia de agua potable y saneamiento.

https://www.cmic.org.mx/comisiones/Sectoriales/infraestructurahidraulica/estadisticas/Estadisticas_2014-2018/Publicaciones_2015/PoliticasyPublicasAguaPotableySaneamiento.pdf.

fórmulas adoptadas para asegurar la asequibilidad de los servicios, como los subsidios, deben estar contempladas en la política tarifaria y su establecimiento debe ser bajo la asesoría del ente regulador estatal, que defina transparentemente quiénes pueden optar al subsidio, el monto, y quién y de qué forma cubrirá el costo al organismo operador.

43. Sin embargo, el Gobierno ha indicado que CONAGUA no cuenta con facultad de asegurar que se apliquen tarifas sociales. De acuerdo a la distribución constitucional de competencias, las proponen los municipios y las aprueban los estados. No obstante, ni municipios ni estados han adoptado tarifas sociales.

44. El Relator Especial insiste en la importancia de que el Gobierno federal y CONAGUA establezcan normativas y directrices nacionales para orientar e inducir municipios e estados a aplicar tarifas sociales que aseguren la asequibilidad para los sectores sociales más vulnerables y que éstos no se queden atrás, cumpliendo así que con sus obligaciones en materia de derechos humanos al agua y saneamiento.

PROGRESO NO INICIADO: El Relator Especial reitera la necesidad de poner en marcha tarifas sociales que aseguren un acceso asequible a los servicios de agua potable y saneamiento para todas las personas, especialmente aquellas en situaciones de vulnerabilidad y marginalidad.

C. Interrupción del servicio

RECOMENDACIÓN 9: Establecer disposiciones jurídicas que prohíban la interrupción del servicio a los usuarios sin capacidad económica para pagar las facturas por ese servicio (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(i)).

45. En su informe, el Relator Especial constató que se interrumpía el servicio a muchas personas por falta de pago, incluso a algunas con bajos ingresos o problemas de salud crónicos (A/HRC/36/45/add.2 párrafos 41-42). El Relator Especial instó a incluir una disposición en la legislación nacional que prohibiera claramente la desconexión de personas usuarias sin la capacidad económica de pagar las facturas correspondientes.

46. En una guía de políticas públicas de 2015, CONAGUA indicaba que la suspensión del servicio a una persona con adeudos no constituye una violación a los derechos humanos siempre y cuando esta medida se prevea en la legislación estatal y asegure el acceso a una cantidad de agua suficiente para satisfacer las necesidades básicas, ya sea por hidrantes públicos o colocando dispositivos para racionar agua en la toma domiciliaria.

47. El Gobierno señaló que CONAGUA no cuenta con facultades para determinar las condiciones de prestación de servicios ni su interrupción a las personas sin capacidad económica para pagarlos, competencia que corresponde constitucionalmente a los estados.

48. El Gobierno ha destacado la campaña “Ponte al corriente”²⁷ de la Ciudad de México, por la que, de febrero a abril de 2018, se condonaron multas fiscales, recargos y gastos de ejecución por la omisión de pago de varios impuestos y derechos, entre ellos por el suministro de agua y la descarga a la red de drenaje, permitiendo que las personas efectuaran la regularización de sus deudas y evitando que se llevara a cabo la desconexión de los servicios.

49. El Gobierno también ha señalado que, en la Ciudad de México, el pago por el suministro de agua se efectúa según la cantidad consumida y el tipo de manzana (popular, baja, media o alta), otorgándose a personas de escasos recursos en zonas populares un subsidio de hasta el 91%. Asimismo, la legislación local evita la suspensión total del servicio, y permite la cantidad básica necesaria para el consumo humano de quienes habitan la vivienda (50 litros por persona/día), ya sea mediante hidrantes provisionales, carros

²⁷ Resolución disponible en:

http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/6fb1011054e0588e259161d1538c2121.pdf.

tanques o vales de garrafones de agua potable²⁸. No se restringe el suministro de agua potable a personas jubiladas o pensionadas, personas con discapacidad, madres jefas de familia, así como a personas indígenas, siempre que el valor catastral del inmueble no exceda los 952,270 pesos²⁹.

50. Si bien el Relator Especial celebra estas medidas adoptadas por la Ciudad de México, urge a establecer disposiciones similares en todo el país. La desconexión del servicio por incapacidad económica es una medida regresiva y una violación de los derechos humanos al agua y el saneamiento.

PROGRESO NO INICIADO: El Relator Especial reitera la necesidad de revisar la legislación federal y estatal y prohibir claramente la desconexión de usuarios sin capacidad económica de pagar las facturas correspondientes a estos servicios.

D. Apoyo a servicios comunitarios

RECOMENDACIÓN 10: Proporcionar 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 buen funcionamiento (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(j)).

51. En su informe, el Relator Especial indicó que los sistemas de agua y saneamiento a pequeña escala gestionados por comunidades, construidos por ejemplo gracias al programa PROCAPTAR, constituían prácticas positivas, pero necesitaban más apoyo y fondos para su ampliación y funcionamiento eficaz (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 45).

52. El Gobierno ha explicado que, a través del programa PROAGUA, CONAGUA apoya a estados y municipios en la ampliación y mejora de los servicios de agua potable y saneamiento. No obstante, PROAGUA se limita a comités comunitarios acompañados por instancias municipales.³⁰

53. El Relator Especial insiste en la necesidad de más políticas activas de promoción y protección, recursos financieros y humanos para apoyar la ampliación y el buen funcionamiento de los sistemas de agua y saneamiento gestionados por comunidades, a fin de garantizar el acceso al agua potable y saneamiento en todo el país.

INFORMACIÓN INSUFICIENTE: La información proporcionada no permite evaluar si ha aumentado el apoyo gubernamental a sistemas comunitarios de agua y saneamiento.

²⁸ Artículo 61 Bis de la Ley del derecho a los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y tecnología hídrica de la Ciudad de México.

http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY_DER_SERV_AGUA_POT_29_03_2019.pdf.

²⁹ Artículo 177, Código Fiscal de la Ciudad de México:

http://data.fmpt.cdmx.gob.mx/121.1/28.C%C3%93DIGO_FISCAL.pdf.

³⁰ Reglas de operación para el programa de agua potable, drenaje y tratamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir del 2020.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583232&fecha=31/12/2019.

E. Igualdad de acceso de mujeres y niñas

RECOMENDACIÓN 11: Intensificar las medidas para asegurar la igualdad de acceso de mujeres y 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 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 (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(k)).

54. En su informe, el Relator Especial expresó preocupación por el impacto de las limitaciones de acceso y disponibilidad de servicios de agua y saneamiento sobre mujeres y niñas. En algunas localidades la tarea de acarreo del agua exige dedicación prácticamente exclusiva de muchas mujeres y niñas (A/HRC/36/45/add.2 párrafos 54-55). El Relator Especial instó al Gobierno a tener en cuenta las recomendaciones en su informe sobre la igualdad de género (A/HRC/33/49).

55. El Gobierno ha señalado que el tiempo dedicado por mujeres y niñas al acarreo del agua en comunidades indígenas es un dato relevante para la planificación estratégica de abatimiento de los rezagos en materia de agua potable y saneamiento. Según el Gobierno, el programa PROAGUA ha beneficiado en el periodo 2013-2017 a 842,744 habitantes de comunidades indígenas en materia de agua y a 752,518 en materia de saneamiento, 50.9% de los cuales son mujeres. El Gobierno ha resaltado que, aunque PROAGUA se lleva a cabo sin distinción de género, sí promueven la participación de las mujeres en los comités comunitarios.

56. El Gobierno ha señalado también que CONAGUA forma parte de la Mesa Interinstitucional de Mujeres Rurales, Indígenas y Campesinas³¹, que coordina proyectos conjuntos entre las instituciones integrantes.

57. Si bien el Relator Especial aplaude las acciones de PROAGUA y su participación en ámbitos de coordinación relacionados con el género, no representan pasos concretos en la mejora del acceso a agua y saneamiento para mujeres y niñas.

PROGRESO LIMITADO: El Relator Especial llama al Gobierno a implementar políticas y medidas específicas para hacer realidad la igualdad de género en el contexto de los derechos humanos al agua y el saneamiento, abordando las desigualdades estructurales de género y luchando activamente contra la discriminación de mujeres y niñas en el acceso al agua potable y saneamiento.

F. Asentamientos informales

RECOMENDACIÓN 12: Eliminar las restricciones que limitan o prohíben la prestación de servicios de agua y saneamiento a asentamientos ilegales o irregulares, de modo que sus habitantes puedan gozar plenamente de sus derechos de acceso a esos servicios, sin discriminación (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(l)).

58. En su visita, el Relator Especial constató que la falta de una condición jurídica reconocida de los asentamientos informales acarrea graves consecuencias en los derechos al agua y saneamiento, en particular la calidad de los servicios, su precio y las desconexiones sistemáticas e indiscriminadas (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 23-24). El Relator Especial instó al Gobierno a garantizar los derechos de acceso a los servicios de agua y saneamiento a sus habitantes.

³¹ Informe de resultados octubre-diciembre 2018. Instituto Nacional de las Mujeres. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/feb/Inmujeres-20190206.pdf>.

59. En una guía de políticas públicas de 2015³², CONAGUA indicaba que los municipios deben identificar zonas no aptas para asentamientos humanos y evitar su colonización, mediante instrumentos de planeación como el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio. CONAGUA también establecía que, cuando se complique la regularización o reubicación a zonas adecuadas, de acuerdo a las condiciones municipales y de manera excepcional, es recomendable promover entre sus habitantes métodos de captación de agua de lluvias y abastecimiento a través de métodos alternos al servicio en red, la construcción de letrinas secas y otras tecnologías aptas para esas zonas, como una forma de asegurar el acceso al agua para el uso personal y doméstico, así como el saneamiento básico.

60. El Gobierno ha resaltado que CONAGUA no está facultada a restringir la prestación de servicios en los asentamientos ilegales o irregulares. De acuerdo a la Constitución, la facultad legisladora en esta materia corresponde a los estados, por lo que son estos quienes establecen las condiciones en que se deben proveer los servicios, así como los casos de excepción.

61. El Relator Especial reconoce que las ecotecnologías como la captación de agua de lluvia o la instalación de letrinas secas pueden permitir a habitantes de asentamientos informales disponer de estos servicios. Sin embargo, son soluciones parciales: es necesario abordar la prestación de servicios a los asentamientos informales en la agenda legislativa y redoblar los esfuerzos por parte de los tres niveles de gobierno para eliminar las restricciones legales que la limitan o prohíben. El Relator Especial recuerda que los derechos humanos al agua y el saneamiento deben cumplirse para todas las personas, independientemente de la situación legal de su vivienda.

PROGRESO NO INICIADO: El Relator Especial urge al Gobierno a adoptar medidas concretas para eliminar las restricciones que limitan o prohíben la prestación de servicios de agua y saneamiento a los asentamientos irregulares, y garantizar su calidad y cobertura.

G. Instituciones educativas

RECOMENDACIÓN 13: Mejorar el acceso al agua, el saneamiento y la higiene en todas las instalaciones educativas en zonas rurales y urbanas implementando rápidamente políticas para suministrar retretes y fuentes de agua potable, asignando prioridad a los estados y comunidades que presenten niveles más elevados de pobreza y marginación; y velar 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 (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(m)).

62. En su informe, el Relator Especial expresó su preocupación por la falta de instalaciones adecuadas en muchas escuelas: 6,489 de las 206,155 escuelas públicas no tenían acceso a agua potable, y 42,617 tenían que recurrir a fuentes alternativas como pozos o camiones cisternas por no estar conectadas a la red pública. El Relator Especial también resaltó que, incluso en caso de disponer de agua, su calidad y disponibilidad no estaba garantizada (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 27). El Relator Especial llamó al Gobierno a acelerar los esfuerzos encaminados a proporcionar servicios de agua potable y saneamiento en todas las escuelas públicas, particularmente en estados con mayor pobreza y marginación.

63. El Gobierno ha señalado el Programa Nacional de Bebederos Escolares³³ del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, que busca garantizar el suministro

³² Guía de Políticas Públicas en el ámbito estatal en materia de agua potable y saneamiento. https://www.cmic.org.mx/comisiones/Sectoriales/infraestructurahidraulica/estadisticas/Estadisticas_2014-2018/Publicaciones_2015/PoliticPublicasAguaPotableySaneamiento.pdf.

³³ <https://www.inifed.gob.mx/bebederosescolares/>.

de agua potable para consumo humano en forma gratuita en escuelas públicas de nivel básico mediante la instalación de bebederos. Para su implementación, en 2018 se reformó la Ley General de la Infraestructura Física Educativa³⁴. De acuerdo a esta ley reformada, “se garantizará la existencia de bebederos suficientes y con suministro continuo de agua potable en cada inmueble de uso escolar” y “se asegurará la atención a las necesidades de las comunidades indígenas y las comunidades con escasa población o dispersa”. En el periodo 2015-2018, se instalaron 17,622 bebederos de los 27,054 planificados, reflejando un avance físico del 65% y un avance financiero del 40%.

64. El Gobierno ha destacado también el Proyecto Piloto de Tecnologías Alternativas³⁵, que busca ofrecer agua potable en centros educativos a través de fuentes alternas adaptadas a contextos de altos niveles de pobreza o marginación, sin acceso a la red municipal o escasez de agua.

65. El Relator Especial reconoce los esfuerzos del Gobierno y aplaude el nuevo programa “La Escuela es Nuestra”³⁶, que, además de incluir no solo infraestructura de agua potable sino también saneamiento, prioriza los centros ubicados en zonas de alta marginación y en comunidades indígenas.

PROGRESO EN CURSO: El Relator Especial insta al Gobierno a continuar con estos esfuerzos en la construcción de infraestructuras de agua potable y saneamiento en los centros educativos, y especialmente en el mantenimiento de las mismas, una de las causas del limitado impacto de anteriores iniciativas. El Relator Especial recomienda que se mantenga la atención prioritaria a centros en zonas de alta marginación y comunidades indígenas, y a incluir también programas de higiene y lavado de mano en escuelas.

H. Pueblos indígenas

RECOMENDACIÓN 14: Tomar medidas para asegurar que los servicios de agua potable y saneamiento para 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 (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(n)).

66. En su informe, el Relator Especial resaltó que los pueblos indígenas se enfrentaban a graves desafíos en el suministro de agua y saneamiento, dado que una elevada proporción de los mismos vivía en marginación y en comunidades rurales muy dispersas. También destacó que en algunos casos las soluciones propuestas por las autoridades eran inapropiadas para los pueblos indígenas por diversos motivos, como la excavación de pozos en sus tierras (A/HRC/36/45/add.2 párrafos 48-49). Asimismo, el Relator Especial destacó la necesidad de mejorar la sostenibilidad de los sistemas instalados, dado que muchos quedaban inoperativos por falta de mantenimiento (A/HRC/36/45/add.2 párrafos 50-52). El Relator Especial recomendó tomar más medidas para dotar infraestructuras de agua potable y saneamiento a las comunidades indígenas que fueran aceptables y apropiadas culturalmente, y apoyar a las comunidades en su gestión sostenible.

³⁴ Ley General de la Infraestructura Física Educativa (reformada en el 19 de enero de 2018). <https://legalzone.com.mx/wp-content/uploads/2018/02/PDF-Ley-General-de-la-Infraestructura-F%C3%ADsica-Educativa-LegalzoneMx.pdf>.

³⁵ Proyecto piloto de tecnologías alternativas. Secretaría de Educación Pública. <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-67-impulsa-sep-inifed-tercera-etapa-del-programa-nacional-de-bebederos-escolares-con-tecnologias-alternativas?idiom=es-MX>.

³⁶ Lineamientos de operación del Programa La Escuela es Nuestra. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5574403&fecha=03/10/2019.

67. El Gobierno ha señalado que el “Programa de Infraestructura Indígena”³⁷ de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas realiza obras de agua potable y saneamiento en comunidades indígenas, y que se consulta a miembros de las mismas en su diseño y ejecución. El Gobierno también ha indicado que CONAGUA prioriza la atención a grupos vulnerables y comunidades originarias y en situación de marginación a través de PROAGUA y PROCAPTAR.

68. Si bien el Relator Especial aplaude la implementación de estos programas, subraya que la drástica reducción en el presupuesto asignado a los mismos compromete el acceso al agua potable y saneamiento de las comunidades indígenas. Tal como se menciona en el párrafo 34, los recursos asignados al Programa de Infraestructura Indígena han disminuido de 2,362.1 millones de pesos en 2019 a 200 millones en 2020³⁸, lo cual podría implicar la interrupción de obras ya iniciadas que derivarían en infraestructuras inservibles e inconclusas. Además, los recursos asignados al Ramo 16 de “Medio Ambiente y Recursos Naturales”, de la cual vienen las partidas de programas federales como PROAGUA, han disminuido de 31,020.5 millones de pesos en 2019 a 29,869.5 millones en 2020.

PROGRESO LIMITADO: El Relator Especial insta al Gobierno a asignar más recursos a los programas federales dedicados a mejorar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades indígenas, así como asegurar que los miembros de estas comunidades participen plenamente en el diseño, planificación y ejecución de los proyectos.

I. Contaminación del agua

RECOMENDACIÓN 15: Llevar a cabo con urgencia investigaciones independientes sobre los efectos en el medio ambiente y la salud de los proyectos de desarrollo, actividades industriales y comerciales y el uso extensivo de plaguicidas, haciendo hincapié en la contaminación o la sobreexplotación de 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 (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(o)).

69. En su informe, el Relator Especial destacó numerosos casos de contaminación y la polución directa o indirecta de fuentes de agua provocadas por proyectos mineros e industriales, plantas hidroeléctricas y extracción de hidrocarburos, así como por el uso indiscriminado e incontrolado de plaguicidas. Muchos de éstos eran preocupantes por afectar a la calidad del agua potable y a la salud. Además, el Relator Especial recogió testimonios de comunidades afectadas, que expresaron su frustración por no ser tenidas en cuenta por autoridades competentes ni entidades privadas (A/HRC/36/45/add.2 párrafos 34-35). El Relator Especial destacó la necesidad de investigar de manera independiente el impacto de las actividades económicas sobre las fuentes de agua y el daño causado a la población local.

70. El Gobierno ha señalado que la Red Nacional de Medición de Calidad del Agua (RENAMECA) de CONAGUA vigila sistemáticamente el nivel de contaminantes específicos en los principales cuerpos de agua, e investiga 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 y fertilizantes. En el caso de cuerpos de agua fuertemente contaminados, CONAGUA investiga las fuentes de contaminación e informa a instancias competentes para el saneamiento o control de la contaminación del agua, orientados a

³⁷ Programa de Infraestructura Indígena. Reglas de operación 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585710&fecha=06/02/2020.

³⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2019: https://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/15113/1/images/pef_2019.pdf y 2020: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2020_111219.pdf.

restaurar su calidad. En este sentido, el Gobierno ha indicado que la Comisión de Agricultura, Ganadería Pesca y Desarrollo Rural del Senado exhortó en 2019³⁹ a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural a establecer una estrategia de disminución paulatina del uso de plaguicidas altamente tóxicos, debido a su alto impacto en la salud y en el medio ambiente.

71. Los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en estos cuerpos de agua están fijados por la norma NOM-001-SEMARNAT-1996⁴⁰, actualmente en proceso de modificación. El proyecto de modificación de esta norma (PROY-NOM-001-SEMARNAT-2017⁴¹) generó gran preocupación en la sociedad civil, activistas ambientales y expertos⁴², dado que los nuevos límites seguían sin garantizar el cese de la contaminación de los cuerpos de agua. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria abrió un expediente⁴³ para atender estas preocupaciones, en el cual se recibieron 40 recomendaciones sobre cómo establecer límites más estrictos para evitar la contaminación de los cuerpos hídricos. Según el Gobierno, actualmente se está dando seguimiento al proyecto de actualización de la norma tomando en cuenta estas recomendaciones.

72. Si bien el Relator Especial reconoce la labor de RENAMECA en identificar las fuentes de contaminación de los cuerpos de agua, son necesarias más investigaciones independientes sobre el impacto de las actividades industriales y comerciales (por ejemplo, de plantas hidroeléctricas y extracción de hidrocarburos) en el medio ambiente y la salud, siendo uno de las principales preocupaciones de la sociedad civil.

PROGRESO LIMITADO: El Relator Especial urge al Gobierno a llevar a cabo más investigaciones independientes sobre el impacto de las actividades industriales y comerciales en el medio ambiente y la salud, en particular sobre la contaminación de los cuerpos de agua, y a tomar medidas para mitigar y reducir dicho impacto. Asimismo, el Relator Especial insta al Gobierno a acelerar el proceso de modificación de la norma sobre los límites máximos permisibles, dando respuesta a las observaciones planteadas por la sociedad civil.

IV. Información, participación y rendición de cuentas

73. El acceso a información suficiente y precisa, la participación activa, libre y significativa, y la rendición de cuentas son fundamentales para la realización progresiva de los derechos humanos al agua y el saneamiento. Permiten a individuos y comunidades participar en la toma de decisiones sobre los servicios de agua potable y saneamiento y formar parte del diseño de las políticas y los planes relativos al agua y el saneamiento, garantizando que Estados y proveedores de servicios cumplan con sus obligaciones en la materia.

³⁹ Dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-25-1/assets/documentos/Dict_2dictamen_plaguicidas.pdf.

⁴⁰ Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-1996. http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4863829&fecha=06/01/1997.

⁴¹ Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-001-SEMARNAT-2017 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5510140&fecha=05/01/2018.

⁴² Posicionamiento de la sociedad civil en relación al proyecto NOM-001-SEMARNAT-2017. <https://www.uccs.mx/article.php?story=posicionamiento-de-la-sociedad-civil-en-relacion-al-proyecto-de-la-norma-ambiental-nom-001-semarnat-2017>.

⁴³ Expediente 04/0097/201217. <http://187.191.71.192/expedientes/21218>.

A. Acceso a la información y participación

RECOMENDACIÓN 16: Mejorar y fortalecer 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 (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(p)).

74. En su informe, el Relator Especial destacó la negación de autoridades públicas a facilitar información sobre la calidad del agua y la falta de espacios participativos en decisiones sobre los servicios (A/HRC/36/45/add.2 párrafos 57-58). El Relator Especial instó al Gobierno a garantizar los derechos de todas las personas a acceder a la información, plantear inquietudes y opiniones, y a obtener respuesta.

75. El Gobierno ha señalado que el derecho a la consulta se reconoce en la Ley de Planeación, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Ley de la Industria Eléctrica. En 2017 se publicó el Acuerdo por el que se determinan los supuestos de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas por acciones o proyectos realizados por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano⁴⁴, que incluyen proyectos de infraestructura y equipamiento para el desarrollo. Además, el Gobierno ha señalado que los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para consultas a comunidades y pueblos indígenas indican que éstas deben ser previas, culturalmente adecuadas a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informadas, y de buena fe.

76. No obstante, el Relator Especial vuelve a subrayar su preocupación y la de muchos segmentos de la sociedad civil: la información suministrada a la población sobre decisiones en materia de agua y saneamiento es mayoritariamente insuficiente e inadecuada, las respuestas a las solicitudes de información suelen ser tardías e incompletas, y los procesos de consulta son insuficientes e inadecuados.

PROGRESO LIMITADO: Las reformas realizadas son de carácter muy limitado, y las carencias en materia de la información, la participación y la consulta previa, libre e informada siguen vigentes, por lo que el Relator Especial insiste en la necesidad urgente de mejorar y fortalecer el marco regulador y normativo.

B. Rendición de cuentas

RECOMENDACIÓN 17: Fortalecer la capacidad de acceso de todas las personas afectadas a remedios por vulneraciones de los derechos humanos al agua y el saneamiento, incluidas 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, velar 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 (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(q)).

⁴⁴ Acuerdo por el que se determinan los supuestos de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, por acciones y/o proyectos que realice la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, así como su Sector Coordinado y Agrupado.
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5477517&fecha=24/03/2017.

77. En su informe, el Relator Especial resaltó diversos obstáculos en el acceso a la justicia y la baja confianza en el sistema de justicia, causa de que numerosas vulneraciones de los derechos humanos al agua y el saneamiento no lleguen a los tribunales. También indicó que los procesos de denuncia ante la vulneración de estos derechos eran insuficientes para lograr soluciones para las comunidades afectadas (A/HRC/36/45/add.2 párrafos 60-61). El Relator Especial pidió al Gobierno otorgar una clara garantía en la legislación nacional a las personas y grupos víctimas de una vulneración de sus derechos 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.

78. El Gobierno ha hecho referencia a la Ley de Amparo⁴⁵, según la cual el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución y por los tratados internacionales ratificados por México.

79. Sin embargo, el Gobierno no ha informado de medidas que fortalezcan el acceso a remedios, judiciales o no, de personas afectadas por vulneraciones de los derechos al agua y el saneamiento. El Relator Especial resalta su preocupación por varios obstáculos para la justiciabilidad en relación con el juicio de amparo, como limitaciones de admisibilidad y efectividad, falta de remediación del daño, e inejecución de sentencias. Por tanto, el Relator Especial insiste en la necesidad de fortalecer la capacidad de acceso a la justicia de todas las personas cuyos derechos al agua y el saneamiento han sido vulnerados.

INFORMACIÓN INSUFICIENTE: La información proporcionada no permite evaluar si el Gobierno ha tomado medidas que permitan fortalecer el acceso a la justicia de las personas afectadas por vulneraciones de los derechos humanos al agua y el saneamiento.

C. Derecho a la protesta

RECOMENDACIÓN 18: Asegurar 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 garantizar su seguridad y su protección con arreglo a la ley y en la práctica (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(r)).

80. En su informe, el Relator Especial mostró preocupación porque representantes de las comunidades y de la sociedad civil sean víctimas de hostigamiento, intimidación y amenazas al protestar y manifestarse en casos relacionados con el acceso al agua y saneamiento (A/HRC/36/45/add.2 párrafos 62). El Relator Especial instó al Gobierno a garantizar su derecho a expresar libremente sus opiniones sin medio a represalias.

81. El Gobierno ha señalado que la Ley de Aguas Nacionales⁴⁶ indica que toda persona u organización puede recurrir a la denuncia popular en los términos del Capítulo VII de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, cuando se cometan actos que puedan producir daños a los recursos hídricos o sus bienes inherentes. El Gobierno también ha indicado que, según el artículo 9 de la Constitución, no se considera ilegal, ni puede ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta, si no se profieren injurias contra ésta ni se haga uso de violencia o amenazas.

82. Sin embargo, el Gobierno no ha proporcionado información sobre medidas concretas para garantizar el derecho a la protesta por cuestiones relativas a los derechos al

⁴⁵ Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf.

⁴⁶ Ley de Aguas Nacionales, art. 124 Bis
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lan/LAN_ref01_29abr04.pdf.

agua y el saneamiento. El derecho a la protesta, aunque consagrado en la Constitución, no está plenamente garantizado en la práctica. Los y las defensores de derechos ambientales y humanos, incluidos los de agua y saneamiento, son objeto de ataques, agresiones, persecuciones e incluso encarcelamiento.

PROGRESO NO INICIADO: El Relator Especial urge al Gobierno a adoptar medidas concretas para asegurar que las personas puedan manifestarse libremente por cuestiones relativas de sus derechos al agua y el saneamiento, sin temor a ser víctimas de hostigamiento o detención.

D. Ratificación del protocolo

RECOMENDACIÓN 19: Ratificar 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 (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 68(s)).

83. En su informe, el Relator Especial invitó al Gobierno a ratificar sin mayor demora 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.

84. El Gobierno ha indicado que la Ley sobre la Celebración de Tratados requiere un análisis exhaustivo del impacto legislativo de la ratificación e implementación del Protocolo Facultativo, que se estaría realizando con las instituciones competentes a la luz del marco jurídico nacional.

PROGRESO NO INICIADO: El Relator Especial vuelve a instar al Gobierno a dar muestras de liderazgo ratificando sin mayor demora el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como paso importante para cumplir sus compromisos internacionales de derechos humanos.

E. Cooperación internacional

RECOMENDACIÓN 20: Intensificar las relaciones de cooperación existentes entre el Gobierno de México y los gobiernos de los países vecinos en la esfera del agua y el saneamiento, incluso intercambiando buenas prácticas y asistencia técnica (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 69).

85. En su visita, el Relator Especial conoció soluciones innovadoras que deben ser ampliadas, incluso mediante la cooperación con otros países que experimentan desafíos similares (A/HRC/36/45/add.2 párrafo 66). Por eso, el Relator Especial invitó a intensificar las relaciones de cooperación internacional existentes en materia de agua y saneamiento.

86. El Gobierno ha señalado iniciativas de cooperación internacional, entre ellas el intercambio de experiencias en seminarios organizados por la Organización Panamericana de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas, y otros proyectos de cooperación: con Bolivia sobre “desarrollo de capacidades para la gestión eficiente de recursos hídricos en presas multipropósito”, Brasil sobre “herramientas para la planeación, difusión y gestión informativa de los recursos hídricos” y Chile sobre “traspaso e intercambio de conocimientos, estrategias y acciones desarrolladas para afrontar los efectos de la escasez hídrica en los servicios de agua potable”. El Gobierno también ha resaltado que México copresidió el Panel de Alto Nivel del Agua del 2018.

87. La sociedad civil también ha resaltado la colaboración entre el Gobierno de México y el de Estados Unidos en la Comisión Ecológica Fronteriza, que tiene como misión preservar, proteger y mejorar la salud humana y el medio ambiente en la región fronteriza en agua y drenaje y otros sectores clave.

PROGRESO EN CURSO: El Relator Especial anima al Gobierno y a los países vecinos a continuar fortaleciendo su cooperación en el área del agua y el saneamiento.