

Declaración de final de misión del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento, Sr. Léo Heller

Ciudad de México, 12 de mayo de 2017

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

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

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

Quiero enfatizar que esta declaración esboza solamente mis hallazgos y recomendaciones preliminares basados en reuniones y en visitas a distintas localidades. Posteriormente, estaré revisando la vasta cantidad de información que me fue provista antes de presentar mi informe y mis

recomendaciones finales. Mi informe será presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su sesión número 36, en septiembre de 2017.

Para empezar, deseo reconocer los esfuerzos de los tres niveles del Gobierno mexicano y la evolución positiva de la provisión de agua y saneamiento, por ejemplo, en el alcance que tiene la cobertura de infraestructura en el país. Las instituciones están trabajando duro para proveer los servicios y me han impresionado los numerosos funcionarios, así como ingenieros en comunidades, con quienes me encontré y quienes demostraron su dedicación para operar y mejorar los servicios, a menudo bajo circunstancias difíciles. Se han encontrado soluciones innovadoras, implementadas o en desarrollo, que deberían ser expandidas, incluyendo la vía de la cooperación con otros países que experimentan retos similares.

México enfrenta cuantiosos retos para asegurar los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de su población, de alrededor de 120 millones de habitantes que viven en áreas urbanas y zonas rurales a lo largo del país. Muchos viven en regiones de alto o muy alto estrés hídrico, otros experimentan bajos niveles de desarrollos en comunidades rurales dispersas y significativos niveles de pobreza, lo cual requiere enfoques específicos para la provisión de servicios.

Adicionalmente, en los años recientes se ha generado un ambiente económico en el que los ingresos gubernamentales se han visto seriamente mermados, en gran parte debido a la caída de los precios del petróleo. Los presupuestos federales para servicios esenciales han sido significativamente reducidos, según se informa, en más de 37% de 2016 a 2017 para los servicios de agua y saneamiento. Dichos recortes tendrán un potencial efecto dramático en la progresiva realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento en el corto y mediano plazos. Este impacto puede verse incrementado por la situación institucional del sector, descrita por uno de sus expertos como que subsiste con "vida artificial", dadas sus condiciones políticas, financieras y presupuestarias. Por lo tanto considero que mi visita es particularmente oportuna para permitirme consultar al gobierno y asistirlo para que cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

De entrada debo hacer un recordatorio de que la obligación primordial para proteger todos los derechos humanos, incluidos los derechos al agua potable y al saneamiento, reside en el Gobierno de México, quien debe utilizar el máximo disponible de sus recursos para lograr dicho objetivo. Me preocupó escuchar de parte de distintas autoridades que los derechos al agua potable y al saneamiento no están entre las prioridades del Gobierno en el contexto de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Problemas de derechos civiles y políticos, que incluyen atender alegaciones

de tortura y desapariciones forzadas, fueron apuntados como preocupaciones de alta prioridad en México. Si bien atender dichas violaciones es vital, aliento al Gobierno, tal como está consignado bajo los estándares y el derecho internacional de los derechos humanos, dar igual y apropiada atención y proveer los recursos necesarios para la atención de los derechos económicos, sociales y culturales críticos, incluyendo los derechos al agua potable y al saneamiento.

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

Legislación e instituciones

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

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

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

Acceso al agua potable y al saneamiento

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

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

individuos, familias y comunidades estén en primer lugar de consideración y tengan la más alta prioridad entre los diversos usos que puede tener el agua.

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

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

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

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

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

Calidad del agua potable

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

Durante mi visita fui informado de numerosos casos en relación con la contaminación y polución de fuentes de agua debido a factores que incluyen la minería y proyectos industriales, plantas hidroeléctricas y extracción de hidrocarburos, incluyendo el uso de *fracking* en algunos estados, así como el uso indiscriminado y sin control de pesticidas. Me fue demostrado, en numerosos casos, que estas problemáticas de índole medioambiental pueden impactar directa o indirectamente en la calidad del agua potable y en la protección de la salud en las áreas afectadas. Por ejemplo, en lugares donde los servicios de agua canalizada sólo son suministrados esporádicamente y de manera poco confiable, las comunidades se ven obligadas a depender de ríos, manantiales y arroyos locales para su consumo de agua. En algunos sitios, estas fuentes de agua ahora no son propicias para consumo humano. Debe haber un reconocimiento del impacto que actividades económicas, en gran parte no

reguladas, tienen en el agua, y el daño potencial y real causado a las personas locales que tal vez no tengan otra opción sino utilizar fuentes de agua contaminada. Es necesario llevar a cabo acciones inmediatas para atender esta situación. Las comunidades locales y sus representantes expresaron su frustración por la falta de respuestas a sus quejas, porque no son propiamente consultados antes de la implementación de proyectos y porque su derecho al agua potable parece tener una prioridad baja para las autoridades y los organismos privados.

Al aplicar la lente de los derechos humanos a la problemática de la calidad del agua potable, se puede ver que son necesarias un gran número de medidas. Fortalecer el control de la calidad del agua potable por parte de los proveedores, en conjunción con una vigilancia más amplia de la calidad del agua, asegurará contar con una noción más confiable de los riesgos asociados al consumo de agua en cada comunidad y ciudad.

Adicionalmente, el derecho a la información debe ser asegurado por parte de los proveedores de agua, proveyendo información sistemática a los usuarios sobre la calidad del agua que consumen, independientemente de las peticiones o quejas individuales que se presenten. Una guía nacional en este sentido sería más que bienvenida.

Asequibilidad

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

Algunas comunidades que visité expresaron sus preocupaciones respecto al costo de los servicios y la proporción que implica en sus ingresos proveer a sus familias de cantidades adecuadas de agua. Si bien la sustentabilidad financiera del sistema de agua y saneamiento es esencial y depende de un sistema apropiado de tarifas de agua, se debe asegurar que los servicios sean plenamente provistos para aquellos con los menores ingresos o que experimentan pobreza. Tuve la oportunidad de identificar que aquellas personas que no cuentan con ningún servicio o con servicios inadecuados,

experimentan el más alto impacto económico y social, ya que se ven obligadas a depender en alternativas caras para obtener agua, como agua embotellada, pipas y proveedores informales. Esto significa que las personas más pobres a menudo pagan más por su agua y pasan más tiempo obteniéndola, impactando particularmente a mujeres y niñas. Las personas pobres y marginalizadas deben ser la prioridad y la consecuencia de no cubrir a todo mundo es dejar a los más pobres en rezago.

Igualdad y no discriminación

Los pueblos indígenas constituyen una significativa proporción de la población mexicana y un alto porcentaje de ellos viven en pobreza y situaciones de marginación. Tienen una asociación única con sus tierras y territorios, incluyendo las fuentes de agua. También fue evidente que los pueblos indígenas a menudo enfrentan los retos más severos en cuanto a la provisión de agua y saneamiento. Tienen culturas, costumbres, prácticas y estructuras de liderazgo únicas, incluyendo su relación con el agua y los residuos, que deben ser consideradas y respetadas en la provisión de servicio. En algunos casos, fui informado de que las soluciones para el acceso al agua propuestas por las autoridades no eran apropiadas para ellas por numerosas razones, incluyendo el cavado de pozos en sus tierras o provisión por tuberías, e hicieron notar que no sentían que habían sido adecuadamente consultados o que no pudieron participar en las consultas en línea con los estándares del derecho nacional e internacional. Algunos representantes indígenas reportaron una percepción de abandono respecto a sus comunidades. El Gobierno debe asegurar la igualdad en el acceso para todas las comunidades sin discriminación.

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

indígena, se siente abandonada y frustrada ante la falta de servicio a la comunidad y algunos consideran que es un reflejo de la discriminación.

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

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

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

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

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