

OBJETIVO 6

AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO

Agua y saneamiento en los ODS y su impacto en el contexto del COVID-19*

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 6 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas se propone “[g]arantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”. En este breve artículo identificaré, en primer lugar, las convergencias de este objetivo y de sus metas con una perspectiva de derechos humanos. A continuación, anotaré algunos de los impactos puestos de manifiesto con la eclosión de la pandemia del COVID-19 en relación con el cumplimiento de este objetivo.

En principio, cabe subrayar la importante expansión del objetivo y de las metas relacionadas con agua y saneamiento de la Agenda 2030, en comparación con su antecesor inmediato, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En ese marco previo sólo se incluía, bajo el ODM 7 (Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente), una meta específica vinculada con el agua, la 7C: reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento. La discusión y redacción del ODS 6 recogió las críticas planteadas por distintos actores, incluyendo actores de derechos humanos, a la meta 7C de los ODM —en particular, la falta de universalidad de la meta, y su carácter excesivamente simplista, que dificultaba identificar las medidas secto-

* Elaborado por Christian Courtis. Funcionario del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Nueva York) y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

riales necesarias para cumplirla—. Es de destacar la participación en las negociaciones de la entonces relatora especial sobre los derechos humanos al agua y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, quien, en sintonía con su mandato, llevó adelante y defendió propuestas que inspiraron la actual formulación de las metas del ODS 7.

En contraste con el ODM 7C, las metas del ODS 7:¹

- a) Postulan como meta para el 2030 lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos (meta 6.1).
- b) Postulan como meta para el 2030 lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad (meta 6.2).
- c) Ponen de manifiesto la escasez y necesidad de uso eficiente y gestión adecuada de los recursos hídricos, como condición indispensable para cumplir con las metas 6.1 y 6.2, y para ello requieren:
 - 1) Mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos (meta 6.3).
 - 2) Aumentar el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir el número de personas que sufren falta de agua.

¹ Véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>.

- 3) Implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza.
 - 4) Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.
- d) Entre las metas destinadas al fortalecimiento de capacidades, se incluyen:
- 1) Ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y al saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización.
 - 2) Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

Como puede verse, la articulación de las metas del ODS 6 refleja distintos aspectos de un enfoque de derechos humanos.² Entre ellos, la universalidad del acceso a agua potable y saneamiento, la preferencia por aquellas personas que han quedado excluidas, la orientación de las políticas públicas en materia de desarrollo a la satisfacción de derechos de las personas, la buena gestión (que implica transparencia, participación y rendición de cuentas) de los recursos hídricos, y la cooperación internacional en la realización de derechos económicos y sociales como los derechos al agua y al saneamiento. Dada la convergencia de contenidos, si bien la Agenda 2030 constituye un compromiso político, ella ofrece parámetros (asumidos voluntariamente por los Estados) para identificar concretamente las medidas que deben adoptarse para cumplir con obligaciones vinculantes en materia de derechos humanos.

² Para abundar en el punto, puede consultarse el sitio web del Instituto Danés de Derechos Humanos sobre ODS y Derechos Humanos, disponible en: [https://sdg.humanrights.dk/es/targets2?goal\[\]=75](https://sdg.humanrights.dk/es/targets2?goal[]=75).

Más allá del contenido propio del ODS 6, cabe recordar también algunos de los elementos transversales de la Agenda 2030 que son particularmente importantes para el cumplimiento de este objetivo y de sus metas. Entre ellos, el principio cardinal de la Agenda, el mandato de no dejar a nadie atrás, que supone la identificación de los grupos sociales marginalizados o en situación de vulnerabilidad, y la priorización de la acción estatal respecto de ellos. Esto requiere la contextualización del grado de cumplimiento y de los desafíos para la consecución plena del ODS 6 a nivel nacional, ya que los factores relevantes pueden variar de país a país —entre ellos, población rural, población indígena, personas con discapacidad, adultos mayores, migrantes, personas en situación de calle, y colectivo LGBTI—. En este sentido, una constatación prácticamente universal es la de las marcadas desigualdades de género causadas por la falta de acceso a agua potable y a servicios de saneamiento: en toda la geografía terrestre, son las mujeres y las niñas las que sufren la carga desproporcionada de obtener agua potable para el grupo familiar, y las principales víctimas de inseguridad y riesgos de ataques a la integridad personal y a la vida debido a la necesidad de trasladarse en busca de agua y a la falta de saneamiento. Por ello, el cumplimiento del ODS 7 tiene estrecha relación con el del ODS 5 sobre igualdad de género.

Cabe recordar también que como medio de seguimiento y rendición de cuentas del cumplimiento de los ODS, la Agenda 2030 requiere la producción de información pertinente y desagregada³ —medida que contribuye a su vez a evaluar la reducción de desigualdades de género y de otro tipo, y el efectivo cumplimiento del principio de no dejar a nadie atrás. En este sentido, amén del mandato de fortalecimiento de las capacidades estadísticas nacionales, la ONU ha realizado una importante contribución para el desarrollo de indicadores de seguimiento de los ODS, entre los que se destaca el esfuerzo por consolidar indicadores relativos al ODS 6⁴ en cuya elaboración habían participado previamente varias agencias de Naciones Unidas

³ Véase ODS 17, metas 17.18 y 17.19

⁴ Al respecto, puede consultarse <https://www.sdg6data.org/>.

—como la OMS y UNICEF— y en cuya discusión también estuvieron involucrados órganos de derechos humanos como la Relatoría Especial sobre los derechos humanos al agua y el saneamiento.

Por último, y también en contraste con los ODM, no es ocioso recordar el carácter interdependiente y interrelacionado de los ODS —que refleja a su vez la interdependencia e interrelación de los derechos humanos vinculados con cada uno de los objetivos—. Amén de la ya recordada estrecha relación del ODS 6 con el ODS 5 sobre igualdad de género, resultan obvias las correlaciones del ODS 6 con otros objetivos, entre los que se encuentran los ODS 1 (fin de la pobreza), 2 (hambre cero), 3 (salud y bienestar), 4 (educación de calidad), 7 (energía asequible y no contaminante), 8 (trabajo decente), 9 (industria, innovación e infraestructura), 10 (reducción de las desigualdades), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 12 (consumo y producción responsable), 13 (acción climática), 14 (vida submarina), 15 (ecosistemas terrestres), 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y 17 (alianzas para lograr los objetivos, incluida la cooperación internacional).

Con este marco, paso a señalar algunos de los desafíos desnudados por la eclosión de la pandemia del COVID-19 en relación con el cumplimiento del ODS 6. Creo que el primer señalamiento importante es justamente que *la falta de progreso suficiente en el cumplimiento del ODS 6 ha dificultado las acciones de prevención del COVID-19 y exacerbado el impacto diferencial de la pandemia sobre quienes aún no gozan plenamente de acceso a agua potable y servicios de saneamiento*, dada la importancia de las medidas de higiene personal en la prevención del contagio y transmisión de la enfermedad y en la posibilidad (o imposibilidad) de cumplir con medidas de confinamiento, restricción o distanciamiento social. En este sentido, e ilustrando el punto anterior sobre la interdependencia e interrelación de los ODS, el progreso insuficiente en las metas 6.1 y 6.2 sobre agua y saneamiento tienen un impacto negativo directo sobre la meta 3.3 (poner fin a enfermedades transmisibles). Como lo ha señalado en un comunicado el consorcio ONU-Agua, el acceso a agua y saneamiento constituye “la primera

línea de defensa” frente al virus.⁵ El costo de la falta de acción al respecto tiene un impacto desproporcionado sobre mujeres y niñas, personas que viven en la pobreza, migrantes y desplazados internos, entre otros grupos.

En segundo lugar, *la recesión económica causada por el COVID-19 ha tenido un obvio impacto negativo, traducido en una desaceleración en la realización del ODS 6, dada la reducción de los ingresos públicos y de los fondos disponibles necesarios para llevar a cabo las obras de infraestructura necesarias, y la afectación de la capacidad de gestión de los Estados*. Mirando hacia el futuro, es necesario tomarse en serio la evidencia existente sobre el poder multiplicador que tiene la inversión en agua potable e infraestructura en términos de reducción tanto de la pobreza como del gasto en salud pública, y en el aumento de la productividad laboral. Conscientes de las restricciones presupuestarias y de capacidad que ha generado la pandemia, las agencias de Naciones Unidas reunidas bajo el consorcio ONU-Agua han lanzado la propuesta de un Marco de Aceleración Global para maximizar los esfuerzos de cumplimiento de las metas del ODS 6.⁶

La pandemia *ha hecho más visible la necesidad de una gestión responsable, transparente y sostenible de los recursos hídricos, y de su uso eficiente*, ante sucesos tales como la mayor demanda de agua debida a la creciente urbanización, la presión ejercida por la privatización o por el *lobby* de intereses industriales y comerciales en favor de usos no prioritarios de los recursos hídricos, la contaminación del agua y la desertificación causada por el cambio climático. Un enfoque de derechos humanos en la gestión del agua requiere la participación de la ciudadanía, la transparencia y acceso a la información y la rendición de cuentas de las autoridades frente al mandato de priorizar el acceso a agua potable y saneamiento a aquellos que aún carecen de él.

⁵ Véase https://www.unwater.org/app/uploads/2020/12/UN-Water_Statement-Covid19.pdf.

⁶ Véase al respecto <https://www.unwater.org/app/uploads/2020/07/Global-Acceleration-Framework.pdf>.

Termino con un breve ejemplo, relevante para México, de interrelación de variables que a primera vista no parecen tan evidentes. Existe una correlación entre las regiones con menor cobertura de agua potable, y el mayor consumo de bebidas azucaradas y la incidencia de serios problemas de obesidad. En esas regiones, el Estado es el que, en su gestión del agua, concede a empresas privadas su uso para producir bebidas perjudiciales para la salud, en lugar de privilegiar el acceso a agua potable para uso higiénico y familiar. La pandemia agrava la situación doblemente: la menor cobertura de agua potable y la mayor incidencia de enfermedades no transmisibles aumentan, respectivamente, la posibilidad de contagio y la mortalidad del COVID-19 en los grupos más vulnerables a esas situaciones. Revertir ese cuadro supone una acción pública decidida, que privilegie el acceso a agua potable y desincentive la producción de bebidas azucaradas que afecten la salud.

La urgencia de aprobar la nueva Ley General de Aguas en México en sintonía con el ODS 6 en el marco de la emergencia provocada por el virus SARS-CoV-2*

El pasado 1o. de diciembre de 2020 los organismos internacionales integrantes de ONU-Agua realizaron una importante declaración conjunta en el marco de un periodo extraordinario de sesiones convocado por la Asamblea General de la ONU para discutir los problemas relacionados con el COVID-19. En su declaración, las treinta entidades de la ONU que constituyen ONU-Agua, le recordaron al mundo que el agua y el saneamiento son los dos derechos que se encuentran en “la primera línea de defensa” frente a la pandemia. De acuerdo con los expertos, para poder contener el avance de la enfermedad es fundamental que se aceleren los procesos de equidad y universalización en el acceso al agua y al saneamiento. Subrayaron que mientras millones de personas permanezcan en condiciones de pobreza relacionadas con el agua, quedando obligadas a salir de sus casas a buscar el líquido, consumiendo agua de mala calidad o careciendo de los litros suficientes para poder tener una higiene adecuada, el problema de salud global será mucho más difícil de revertir. Por ello —alertaron los especialistas— “la inequidad en el acceso al agua en la pandemia se convierte en un problema de todos”. Destacaron que aun cuando las vacunas podrían permitirnos salir en un mediano plazo de esta crisis global, si no se avanza en la universalización de los derechos al agua y al saneamiento, el conjunto de la humanidad permanecerá en una condición de peligrosa vulne-

* Elaborado por Rodrigo Gutiérrez Rivas.

rabilidad colectiva frente a posibles brotes de nuevos virus. Garantizar el derecho al agua y al saneamiento a todas las personas permitiría construir mejores condiciones de resiliencia frente a acontecimientos futuros. La pandemia —subrayan en la declaración— ofrece un marco invaluable para acelerar el progreso del ODS 6. Mientras el mundo espera una vacuna eficaz disponible para todos para contener la enfermedad, ONU-Agua conmina a gobiernos, sociedad civil y a todo el sistema de Naciones Unidas a dar pasos para garantizar el acceso universal al agua a partir de enfoques novedosos en aguas residuales, fortaleciendo la gestión integrada de los recursos hídricos o reforzando el vínculo entre la tierra y la salud, entre otras acciones.¹

En México, el escenario general relativo al agua es muy preocupante, sobre todo en un contexto como el de la pandemia. Algunos datos sobre disponibilidad, contaminación o acaparamiento de las fuentes dan cuenta de ello. En 1950, el país contaba con una disponibilidad media anual de 17,742 m³ por habitante al año; en 2012 era de 4000 m³, lo que significa que en setenta años perdimos más del 75% de la disponibilidad media anual.² Por lo que se refiere a los problemas de contaminación, preocupa saber que la mayor parte de las aguas que se utilizan (y contaminan) en los distintos procesos industriales, son reenviadas sin tratamiento —y sin vigilancia de la autoridad— a los cauces de los ríos, generando zonas de desastre ambiental, oficialmente reconocidas, como las del Atoyac-Zahuapan o la del Río Santiago, que han sido objeto de recomendaciones emitidas por comisiones de derechos humanos.³ Lo más grave es que en este contexto de deterioro de las fuentes, se ha ido incre-

¹ Véase https://www.unwater.org/app/uploads/2020/12/UN-Water_Statement-Covid19.pdf.

² CONAGUA, SENARNAT, *Estadísticas del Agua en México*, 2013.

³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación General No. 10/2017, sobre la violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano, saneamiento del agua y acceso a la información, en relación con la contaminación de los Ríos Atoyac, Xochiac y sus afluentes; en agravio de quienes habitan y transitan en los municipios de San Martín Texmelucan y Huejotzingo, en el estado de Puebla; y en los municipios de Tepetitla de Lardizábal, Nativitas e Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, en el estado de Tlaxcala, y Recomendación General No. 12/2010, sobre la omisión de cumplimiento de las normas de medio ambiente en agravio de V1.

mentando la desigualdad en el acceso al agua, así como su acaparamiento en pocas manos. De los 298,292 usuarios que tienen concesión para usos no consuntivos, sólo 3,304 usuarios en total (966 empresas, 1537 personas físicas y 801 asociaciones) acaparan el 22.3% de toda el agua concesionada en el país.⁴ Eso significa que sólo el 1.1% de todos los usuarios de agua en México aprovecha más de una quinta parte de este bien común.

Sobreexplotación, contaminación y desigualdad en el acceso son tres fenómenos que se interrelacionan de forma compleja y que impiden que millones de personas en el país puedan acceder de forma continua a un flujo mínimo de agua de calidad para cubrir sus necesidades diarias, debiendo acudir al mercado a comprar el agua a precios exorbitantes, a utilizar fuentes no seguras o a consumir bebidas azucaradas que son promocionadas con incisivas y multimillonarias campañas publicitarias. Todo ello, en el contexto de una pandemia como la del COVID-19, resulta devastador para los grupos más desaventajados, y muy peligroso para el conjunto de la población.

Los fenómenos y cifras arriba señalados son provocados por distintos factores que se interrelacionan de forma compleja (deforestación, cambio climático, crecimiento poblacional, cambios en el uso de la tierra, urbanización, presiones industriales). Sin embargo, un elemento central en todo ello es el modelo de gestión hídrica que se decide implementar en un país y la capacidad que pueda tener el Estado para impulsarlo. Si en México hubiera prevalecido durante los últimos treinta años un modelo de gestión del agua diseñado para proteger los bienes hídricos nacionales y para distribuirlos con equidad, así como un marco legal que lo respaldara, las condiciones socioambientales actuales, vinculadas con el agua, serían muy distintas.

⁴ Gómez Arias, W., y Moctezuma, A., "Los millonarios del agua Una aproximación al acaparamiento del agua en México", *Revista Argumentos*, México, año 33, núm. 93, mayo-agosto de 2020, pp. 17-38.

Desgraciadamente el modelo que prevaleció, basado en la actual Ley de Aguas Nacionales (LAN), fue diseñado con el objetivo prioritario de facilitar el acceso al líquido a actores que se consideraron clave para el crecimiento del país. La LAN, promulgada en 1992 (en pleno apogeo del proyecto de apertura de los mercados), cumplió la función de facilitar el acceso al agua a grandes actores económicos quienes la requerían para desarrollar sus procesos productivos. Para ello, se estableció un modelo de concesionamiento expedito y flexible, sin mayores límites a los volúmenes que podían solicitarse vía concesión, con tiempos de concesionamiento de treinta años (renovables por treinta más), con mecanismos de transmisión de derechos entre particulares (bancos de agua) y sin capacidad de vigilancia estatal sobre la actividad de los privados.⁵ Esto provocó un sobreconcesionamiento a poderosos usuarios privados quienes han podido acaparar porcentajes muy altos de un bien que es propiedad de la Nación. Para el modelo de gestión actual impulsado por la LAN, ni la protección y recuperación de las fuentes hidrológicas, ni la distribución equitativa del agua, ni el aprovechamiento sustentable, ni la participación de las comunidades en las decisiones sobre el agua, ni el restablecimiento de los ecosistemas fueron objetivos centrales. La distancia con los postulados de las Naciones Unidas es tal que la actual Ley no menciona en una sola ocasión el derecho humano al agua.

La crisis provocada por la pandemia (que nos obliga a recordar las estrechas y muy relevantes relaciones que existen entre salud, agua, saneamiento, medio ambiente, alimentación, etcétera) debe ser aprovechada como la gran oportunidad para impulsar un cambio en el modelo de gestión hídrica en el país, a partir del enfoque de los derechos humanos y alineada con las metas planteadas por el Objetivo 6 de la Agenda 2030.

⁵ De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, la Conagua sólo realiza visitas de inspección al 0.1% del total de concesionarios industriales. Véase Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, Comisión Nacional del Agua, Administración de los Usos de las Aguas Nacionales, disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo3/2009_0016_a.pdf.

Dicho cambio debe poder contar con un nuevo marco legal que lo oriente y lo potencie. Por ello es fundamental que se avance en la abrogación de la LAN, que es la ley marco en la materia, en tanto que no sólo no es capaz de responder a los grandes retos y necesidades hídricas en el país, sino que por su origen y objetivos se ha convertido en un obstáculo para poder avanzar en la protección y garantía del derecho humano al agua, así como en las metas establecidas por la Agenda 2030. La nueva Ley General de Aguas —que deberá ser reglamentaria del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución, así como de los artículos 27 y 115 de la misma— tiene que sentar las nuevas bases jurídicas capaces de impulsar una renovada gestión integrada de los recursos hídricos, con base en el enfoque de los derechos humanos, la distribución equitativa del bien común y su aprovechamiento sustentable.

Es importante subrayar que la posibilidad real de materializar el derecho humano al agua, así como la meta 6.1 de la Agenda 2030, atraviesa por la necesidad de entender las relaciones complejas que se establecen entre los distintos elementos socioambientales que participan en el ciclo hidrológico. Si se busca garantizar el acceso universal y equitativo a un agua de calidad, a un precio accesible (tal como lo establece el artículo 4o. de la Constitución, así como el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Observación General 15 del Comité DESC y la meta 6.1 del Objetivo 6 de la Agenda 2030), es necesario que se haga la paz con los ríos reduciendo a nivel nacional los procesos de contaminación de las aguas por vertimiento industrial; que se frene la extracción insostenible de los mantos acuíferos basada en un sobreconcesionamiento selectivo a grandes consumidores de agua (mineras, embotelladoras, constructoras, agroindustria, turismo, empresas extractivas); que se restablezcan y se protejan los ecosistemas asociados a las fuentes de abastecimiento, y que se permita que las comunidades que tienen un conocimiento ancestral sobre el comportamiento de sus fuentes, participen en las decisiones sobre la gestión de los recursos naturales que se ubican en sus territorios. Constituye una falacia pensar que se puede mantener el actual modelo de gestión hídrica planteado por la LAN y en paralelo, de forma separada, garantizar el derecho humano al agua.

Por ello es que el ODS 6 de la Agenda 2030 plantea que se deben perseguir de forma simultánea varias metas que están interrelacionadas. Para lograr en el 2030 el acceso universal y equitativo al agua, como se establece en la meta 6.1, la Agenda persigue a la vez “mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos” (meta 6.3); “aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción” (meta 6.4); “implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles” (meta 6.5); “proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos” (meta 6.6) y “apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento” (meta 6.b).

No atender de manera interdependiente los objetivos y metas de la Agenda 2030 en materia de agua y pretender reglamentar de manera aislada el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional —como proponen algunos académicos, organizaciones y partidos políticos— sólo para garantizar el derecho humano al agua, sin modificar la gestión hídrica que ha prevalecido en México durante los últimos treinta años, constituirá un grave error legislativo y de política pública que tendrá enormes repercusiones en el futuro inmediato, tomando en cuenta el contexto que enfrentamos en la actualidad marcado por procesos como el cambio climático, la desertificación, el acelerado agotamiento de fuentes hidrológicas y la posible aparición de nuevas enfermedades zoonóticas como la del SARS-CoV-2.