

Hacia una Ley General de Aguas basada en la sustentabilidad

Towards a General Water Law based on sustainability

Alya Ramos / Laura E. Galván / Xóchitl N. Zagal

El presente artículo aborda la necesidad de una Ley General de Aguas (LGA) que contemple tanto una visión de derechos humanos como el manejo integrado de recursos hídricos, que incluya la protección de la funcionalidad de los ecosistemas y su impacto en el bienestar y desarrollo social. El artículo retoma una amplia exposición de la actual problemática del agua y aspectos preocupantes de la Ley de Aguas Nacionales. Finalmente, menciona el enfoque y los principales instrumentos de conservación que se enuncian en la iniciativa de LGA promovida por la Coordinación Temática de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura e invita a la reflexión sobre el necesario cambio de paradigma en la regulación del agua en el país.

Palabras clave: derechos humanos, ecosistemas, participación social, contaminación, recursos hídricos.

This article addresses the need for a General Water Law (GWL) that includes both a vision of human rights and the integrated management of water resources, which includes the protection of the functionality of ecosystems and their impact on welfare and social development. The article takes up a broad exposition of the current water problem and worrying aspects of the current National Water Law. Finally, the article mentions the approach and the main conservation instruments that are enunciated in the GWL initiative promoted by the Thematic Coordination of Environment and Natural Resources (Parliamentary Group of Morena, LXIV Legislature) and invites reflection on the necessary change paradigm in the regulation of water in Mexico.

Key words: human rights, ecosystems, social participation, pollution, water resources.

Fecha de recepción: 12 de junio de 2020

Fecha de dictamen: 14 de septiembre de 2020

Fecha de aprobación: 28 de septiembre de 2020

INTRODUCCIÓN

La presencia de agua en nuestro planeta caracteriza su profundo color azul visto desde el espacio, 72% de su superficie está cubierta de agua, sin embargo, esto no significa que toda pueda ser aprovechada para las actividades humanas; se estima que sólo 2.5% es agua dulce y de este porcentaje, 69.5% no se encuentra disponible por encontrarse en los polos; con ello, sólo 30% del agua dulce está disponible como agua subterránea (30.1%) o en cuerpos de agua superficiales (0.4%) como ríos, lagunas, humedales, entre otros (SINA, 2018). Desde un enfoque antropogénico, el agua salubre y fácilmente accesible es importante para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones y para la supervivencia del ser humano (60% del organismo de una persona adulta se compone de agua). Sumando a esto, la disponibilidad de agua no es homogénea y existen áreas donde es escasa, por lo que su gestión, administración y conservación exige una adecuada planeación (Denzin *et al.*, 2017).

A pesar de su importancia, a escala mundial nos enfrentamos a una severa crisis por el agua. Entre los principales factores que amenazan los recursos hídricos en el mundo se encuentran la modificación, fragmentación y destrucción de los ecosistemas, la presencia de especies invasoras, residuos sólidos y peligrosos, así como la descarga de aguas residuales (Conagua 2018; WWF, 2018). Asimismo, no puede ignorarse la relación entre la calidad y cantidad de agua con la salud humana; se calcula que tan sólo 842 mil personas mueren cada año de diarrea como consecuencia de la insalubridad del agua, de un saneamiento insuficiente o de una mala higiene de las manos; mientras que 2 100 millones de personas carecen de agua potable en el hogar y más del doble no disponen de un saneamiento seguro (OMS/Unicef, 2017).

México enfrenta un reto complejo en materia hídrica, derivado de un insuficiente manejo e inadecuada regulación, lo que causa, entre otras cosas, sobreexplotación de acuíferos y contaminación; esto provoca una alta degradación de los cuerpos de agua y violación a los derechos humanos. Los acuíferos constituyen la principal y, en algunos casos, única fuente de recursos hídricos del país, ocasionando (junto con su mala gestión y vigilancia) que al menos 17.3% de los acuíferos estén sobreexplotados y continúen siendo presionados. Tan sólo para el abastecimiento público, 58.4% del agua proviene de aguas subterráneas, y esto es más alarmante cuando la mayoría del agua extraída provee zonas con mayor urbanización y que no parecen desacelerar su crecimiento y demanda. En el caso de las actividades agrícolas, 36% del agua proviene de los acuíferos, lo que ejerce una fuerte presión al ser la actividad a la que mayor agua se le destina en el país (76% del agua disponible). Además, en las zonas semiáridas y áridas (norte del país), el agua subterránea equivale a las dos terceras partes del agua para consumo humano y la mitad de lo requerido para actividades industriales (Conagua, 2018).

Referente a la contaminación hídrica, las descargas de aguas residuales sobre los cuerpos de agua son la causa principal de su mala calidad (WWF, 2018). A pesar de que en diciembre de 2018 se registraron 2 540 plantas de tratamiento de aguas residuales en operación, con una capacidad instalada de 181.2 m³/s (Conagua, 2019), se estima que sólo 63% del agua colectada en el alcantarillado fue tratada (Conagua, 2018), generando impactos en la salud y en la calidad de los ecosistemas, lo que afecta directamente a la biodiversidad y la calidad paisajística; tan sólo 55% de los cuerpos de agua monitoreados por la autoridad se consideran contaminados y fuertemente contaminados por presencia de coliformes fecales, es decir, con heces humanas y animales (Conagua, 2018). Por otro lado, la presencia de infraestructura y cambios de uso de suelo pueden provocar la fragmentación y/o modificación de cauces, lo que impacta la conectividad del ecosistema (WWF, 2018).

Ante esta problemática, México se enfrenta a una crisis de seguridad hídrica, relacionada con un estado insuficiente de garantía de derechos humanos asociados con el agua. Si bien es cierto que México, con base en el último censo poblacional, ha alcanzado 94.5% de cobertura en infraestructura para el suministro de agua potable y 91.4% de servicio de alcantarillado, para 2018, 6.7 millones de habitantes carecían del servicio de agua potable y 10.2 millones no contaban con alcantarillado (Conagua, 2019). Existe además una diferencia sustancial entre contar con el servicio de agua potable y la presencia de infraestructura hidráulica; de los casi 33 mil hogares que reporta la *Encuesta nacional de hogares* en 2016, sólo 68% de éstos cuenta con dotación diaria de agua y 7% no recibe agua por tubería. Este último porcentaje afecta de manera directa a las personas, principalmente mujeres, que se enfrentan a conseguir agua mediante pipas o acarreándola de otra vivienda, de una llave pública, de pozos, ríos, arroyos, lagos o lagunas. Es decir, 25% de los hogares recibe el agua de manera intermitente a pesar de contar con una cobertura de infraestructura para el agua potable (Inegi, 2018).

La garantía de derechos humanos al agua y al saneamiento, se ve amenazada por la forma en la que hoy se utiliza y concesiona el agua en el país. Por ejemplo, en 2015, de las 1 206 concesiones autorizadas en aguas superficiales, 4.1% se otorgaron en cuencas con déficit, lo mismo sucedió en 13.5% de las 8 087 concesiones autorizadas en aguas subterráneas. Esta situación tampoco garantiza que las concesiones estén priorizando el uso doméstico y público-urbano como lo señala la Ley de Aguas Nacionales, por ejemplo; de abril de 2015 a diciembre de 2018 se otorgaron 77 concesiones concentradas en las regiones Lerma-Santiago, Río Bravo y Baja California Suroeste, donde 90% del agua concesionada se destinó a actividades distintas al uso doméstico y público urbano, aun cuando son regiones con alta presión hídrica (Ethos, 2019).

En 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Resolución 64/292 reconoció el derecho humano al agua y al saneamiento; esto implicó que todos los

Estados debían generar mecanismos para que la población disponga del agua de forma suficiente, salubre, físicamente accesible, asequible y de una calidad aceptable para uso personal y doméstico. Por ello, el 8 de febrero de 2012, se reformó el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reconoció que “toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible” (artículo 4, párrafo sexto). En esta reforma se mandató al Congreso de la Unión a expedir una Ley General de Aguas (LGA) que estableciera las bases para garantizar este derecho; no obstante, a ocho años de la reforma, no se ha logrado expedir dicha Ley.

La Ley de Aguas Nacionales (LAN), expedida en 1992 y vigente hoy, carece de una visión de derecho humano al agua y al saneamiento así como a otros derechos humanos asociados con el agua (ej. derecho a un medio ambiente sano, a la salud, a la vivienda, al acceso a la información, entre otros) y de una estructura basada en la gestión integral del agua. Tomando en cuenta las carencias mencionadas, así como el incumplimiento constitucional rezagado desde 2012, la Coordinación Temática de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Grupo Parlamentario de Morena, de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, trabajó durante 18 meses en mesas de redacción y de trabajo con organizaciones sociales, académicos, sector empresarial, consultores, entre otros y, finalmente, el 28 de abril de 2020,¹ se presentó una iniciativa que expide la LGA y abroga la LAN. Esta iniciativa busca proteger una serie de derechos humanos asociados con el agua, a partir de la conservación de los ecosistemas, la gestión integral y sustentable de los recursos hídricos y la participación social. Es importante señalar que estos no son los únicos elementos novedosos que contempla la iniciativa, sin embargo, el presente texto se centra en ellos, ya que son los pilares de la misma.

¿POR QUÉ UNA LEY GENERAL DE AGUAS SUSTENTADA EN EL CARÁCTER INTEGRADOR DEL AGUA?

El agua tiene un papel dominante en los ecosistemas, a lo largo del ciclo hidrológico participa de manera directa e indirecta en la mayoría de los procesos que ocurren en éstos. En la atmósfera, el agua que forma parte de las nubes modifica la cantidad de la radiación que entra y sale del ecosistema; la concentración de vapor de agua en las inmediaciones de la superficie terrestre controla los procesos de evaporación del suelo y transpiración por parte de la vegetación. La frecuencia y temporalidad de las lluvias

¹ Véase la iniciativa en [<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/abr/INIS-28-ABR/Ini-Morena-16.pdf>].

también controlan importantes procesos de los ecosistemas, entre los que destacan el tipo de vegetación. El agua en el suelo constituye un medio para el desarrollo de un sinnúmero de microorganismos, además, permite transportar nutrientes disueltos hacia las raíces de las plantas y los transporta hasta las hojas; a su vez, la humedad del suelo desempeña un papel fundamental en la absorción de minerales por parte de las plantas, y en controlar la temperatura del suelo (Maass, 2003). Los ríos, por ejemplo, transportan sales, sedimentos y organismos que permiten mantener la integridad de los ecosistemas; las complejas reacciones químicas y biológicas que se producen en los cauces son responsables, junto con otros factores, de las características químicas del agua retenida en lagos y océanos. Además, los ríos y sus márgenes albergan una buena parte de la biodiversidad del mundo (Sabater y Elosegui, 2009; Cotler, 2004).

A pesar de esto, durante los siglos XIX y XX el manejo del agua se centró en dar soluciones técnicas, sin reconocer el carácter integrador del agua en los ecosistemas. No obstante, en las últimas décadas, y como resultado de la grave problemática socioambiental en torno al agua, diferentes autores concuerdan en que esta visión no está funcionando (Carpenter *et al.*, 2009; Pahls-Wostl *et al.*, 2011). Reconocer el carácter integrador del agua dentro de los ecosistemas es indispensable, ya que su aprovechamiento puede modificar la dinámica de los ecosistemas y, a su vez, las modificaciones sobre éstos pueden cambiar el ciclo hidrológico (Maass, 2003).

Es por esto que la iniciativa de LGA presentada visualiza a las aguas propiedad de la nación como parte integral del ciclo hidrológico; por tanto, no sólo debe centrarse en regular el uso y aprovechamiento de dichas aguas (objetivo de la LAN), sino de otras no convencionales, como el agua de lluvia y el vapor de agua, además se establecen mecanismos para gestionar al agua como un elemento integrador de los ecosistemas. Sólo así podrá regularse la calidad y la cantidad del agua de manera sustentable, ya que, actualmente, la LAN sólo se limita a regular el aprovechamiento del agua pero sin contemplar la protección de los recursos hídricos (incluyendo la prevención de la contaminación) en sintonía con la garantía de derechos humanos.

Por ello, es apremiante un cambio de paradigma en la gestión, administración y regulación del agua, donde las cuencas sigan siendo la unidad de análisis, pero considerando que su fin último es el manejo integral del territorio. La cuenca hidrográfica es un territorio delimitado naturalmente por un “parteaguas” que determina que toda el agua que entra drena hacia un mismo punto, ya sea un océano (cuenca exorreica) o un lago interno (cuenca endorreica). Es el resultado de la interacción entre dos elementos de los ecosistemas: la morfología de la superficie terrestre, incluido el subsuelo, y el movimiento de los elementos de la atmósfera, donde ocurre parte del ciclo del agua. Esta unidad de análisis es adecuada para la gestión equilibrada de los diferentes elementos del ecosistema, y para la integración de los diferentes actores

involucrados en una sola problemática, en lugar de atender varios problemas sectoriales dispersos (Cotler y Caire, 2009).

En México, el panorama del manejo de cuencas tiene una evolución importante pero limitada (Cotler y Caire, 2009). La LAN reconoce a las cuencas hidrográficas como unidad de análisis, sin embargo, son pocos los alcances que ha tenido para organizar las diferentes actividades en el territorio. Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo, documento que establece los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo, que se propone lograr la administración pública en turno durante su sexenio, establece que este desarrollo debe ser integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país; sin embargo, no se contempla que para esto la planeación debería considerar la dinámica de la cuenca. Es decir, a pesar de que el marco normativo vigente establece como unidad de análisis a las cuencas hidrográficas, la planeación nacional no se basa en el manejo integral de las mismas.

De tal forma que no es suficiente que el marco normativo en materia de agua reconozca a las cuencas hidrográficas como unidad de análisis para administrar el agua, sino que es urgente que tome en cuenta la compleja red de interacciones que ocurren en el territorio que comprometen tanto la calidad, la cantidad y la temporalidad del agua. En este sentido, es importante resaltar que la LAN fue aprobada, junto con las reformas al artículo 27 constitucional y otras leyes relacionadas con los sectores productivos primarios, como preámbulo para la firma del Tratado de Libre Comercio. De tal forma que esta ley tiene una visión mercantilista del agua, y del resto de los recursos presentes en una cuenca, comprometiéndola la dinámica hidrológica de las mismas (Merino y Velázquez, 2019; Mazari-Hiriart *et al.*, 2019).

¿QUÉ DEBE PROTEGER LA LEY GENERAL DE AGUAS?

La LGA que se propone está planteada desde una perspectiva de derechos humanos; establece que para garantizar que toda persona tenga acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, de acuerdo con el artículo 4 constitucional, se necesita como sustento contar con ecosistemas sanos, que a su vez también son sustento para la garantía del derecho a un medio ambiente sano. Garantizar estos derechos permitirá el goce de otros, como a la salud, a la alimentación, a la vivienda y a la vida digna. Con este modelo, podrá darse un uso al agua destinado a las actividades productivas del país, en condiciones de igualdad y no discriminación. En este sentido, es importante resaltar que la iniciativa establece un orden de prelación de usos en el que tendrán prioridad el uso personal y doméstico, el uso para actividades de conservación

y el uso para actividades relacionadas con la alimentación, orientadas a la soberanía y seguridad alimentaria.

Esta visión integral es fundamental para alcanzar los compromisos adquiridos por México a nivel internacional en materia de agua, entre los que destaca el objetivo 6 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde se define la necesidad de garantizar la disponibilidad del agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, el cual es subyacente y transversal a otros 11 de los 17 objetivos que conforman dicha agenda (Mazari-Hiriart, 2009).

En este sentido, la LAN pone en riesgo la garantía y cumplimiento de estos derechos. Al ser únicamente reglamentaria del artículo 27 constitucional, su contenido se concentra principalmente en otorgar derechos de aprovechamiento a particulares sobre las aguas nacionales mediante concesiones y asignaciones, lo que está estrechamente relacionado con la sobreexplotación y contaminación de los cuerpos de agua del país, ya que no tiene una visión integral del recurso hídrico en un plano socioambiental.

¿CUÁLES SON LOS INSTRUMENTOS DE CONSERVACIÓN QUE SE PROPONEN?

Como se mencionó, la gestión integral del agua necesita partir de una visión de manejo integrado de cuencas; es decir, se debe partir de que las actividades que se hacen sobre el territorio, delimitado en una cuenca hidrográfica, impactan de manera directa en la cantidad, la calidad y la temporalidad del agua. Por lo tanto, la planeación de estas actividades debe considerar minimizar los impactos sobre los recursos hídricos, sus ecosistemas asociados y las comunidades humanas que se benefician de éstos. Para ello, se establecen dos instrumentos novedosos: la evaluación de impacto socio-hídrico y las áreas de importancia hídrico-ambiental. Sumado a esto, y con la finalidad de conservar y recuperar el volumen de agua superficial y/o subterránea, se retoman de la normatividad vigente las reservas de agua y las vedas pero con modificaciones.

EVALUACIÓN DE IMPACTO SOCIO-HÍDRICO

La iniciativa contempla que la evaluación de impacto socio-hídrico sea el procedimiento a partir del cual se establecen las condiciones para la realización de obras y actividades que puedan causar un impacto en materia hídrica sobre la sociedad y el ambiente, para evitar que el uso o aprovechamiento de los recursos hídricos se lleve a cabo de manera no sustentable o en incumplimiento a los derechos humanos asociados con el agua.

Este instrumento busca determinar que los usos y actividades para los que se requiera la concesión no generen explotación en los cuerpos de agua, ni que las descargas que en su caso se generen pongan en riesgo la salud de las personas y calidad de los ecosistemas; que el acceso y distribución del agua se haga de forma equitativa y que no se comprometan los usos tradicionales o rituales que les den al agua las comunidades y pueblos indígenas.

Para obtener dicha autorización, los interesados deberán presentar una manifestación de impacto socio-hídrico, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los efectos de las actividades de uso o aprovechamiento en el ciclo hidrológico, los impactos sociales que podrían derivarse, y las medidas preventivas de la contaminación, entre las cuales se deberá contemplar un plan para la reutilización y el tratamiento del agua. Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas, se deberán llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada con el objetivo de alcanzar acuerdos o, en su caso, el consentimiento por parte de las comunidades afectadas, mismas que se realizarán conforme a sus formas de organización interna. Se espera que el resultado de la consulta sea vinculante para la resolución del procedimiento.

Una vez evaluada la manifestación de impacto socio-hídrico, e incorporados los acuerdos o, en su caso, el consentimiento por parte de las comunidades afectadas, se emitirá un dictamen de impacto socio-hídrico en el que podrá autorizar la realización de la obra o actividad en los términos solicitados; autorizar de manera condicionada la obra o actividad o negar la autorización.

Si bien la Evaluación de Impacto socio-hídrico podría parecer que se entrelaza con la Evaluación de impacto ambiental contemplada en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, esto no es así, ya que en la primera se establecen condiciones para el otorgamiento de concesiones y/u obras que específicamente pudieran causar un impacto en materia hídrica.

ÁREAS DE IMPORTANCIA HÍDRICO-AMBIENTAL

Las áreas de importancia hídrico-ambiental son el instrumento a partir del cual podrá darse una protección específica a las zonas de ribera, barrancas, humedales y marismas inundadas, cenotes, zonas kársticas, entre otros ecosistemas de importancia para la generación del agua. El objetivo será prohibir una serie de actividades que pudieran resultar en un aumento en la velocidad de escurrimiento o en daños a la capacidad de filtración y retención de aguas en estos ecosistemas. A partir de este instrumento se podrá solicitar la revocación de concesiones u obras que se hayan dado en estas áreas

cuando resulten en daños a la capacidad de la cuenca de absorber lluvias extraordinarias, disminuyan la capacidad de almacenamiento de las presas, dañen a los ecosistemas o resulten en el deterioro en cantidad o calidad de flujos superficiales o subterráneos. Es importante destacar que en la LAN estas zonas no sólo no se protegen, sino que son sujetas a concesión, lo que resulta en la modificación de la morfología de los cuerpos de agua superficiales, poniendo en riesgo a la población contigua y a la biodiversidad.

RESERVAS DE AGUA Y VEDAS

Las reservas de agua y las vedas son los únicos instrumentos de conservación que contempla la LAN; sin embargo, no se establece cuáles son los criterios para su declaratoria o levantamiento, por lo que se corre el riesgo de que se utilicen con fines distintos a la conservación o la recuperación de los cuerpos de agua. Además, no contemplan que las concesiones ya otorgadas en una cuenca podrían estar utilizando un volumen de agua mayor al que el ecosistema pueda soportar y, por lo tanto, el volumen reservado o vedado no sea suficiente para el mantenimiento o recuperación del cuerpo de agua en cuestión.

La LGA propuesta retoma estos instrumentos, pero establece objetivos y mecanismos claros para su declaratoria. En ambos casos el volumen asignado para las reservas de agua y vedas no podrá ser utilizado para ninguna actividad, con excepción del uso personal y doméstico, con el objetivo de garantizar el cumplimiento del derecho humano al agua. Las reservas de agua permitirán destinar el volumen de agua superficial necesario en una cuenca para asegurar el funcionamiento del ecosistema; para esto, este volumen de agua se determinará en función del cálculo del caudal ecológico, considerando las diferencias en el régimen hidrológico durante los periodos de secas y de lluvias. Una vez que se tenga este cálculo, se deberá hacer el decreto y posteriormente el otorgamiento de nuevas concesiones. Asimismo, las concesiones previamente otorgadas deberán ser revisadas y en caso de ser necesario revocadas.

Las vedas serían el instrumento para la recuperación del volumen de agua en los cuerpos de agua subterráneos y superficiales, a partir de éstas se prohibirá el otorgamiento de concesiones en una cuenca o acuífero. Las causas para establecer una veda serán la sobreexplotación o contaminación del agua superficiales o subterráneas, la sequía o escasez extrema en el territorio de la cuenca, cuando no sea posible mantener ni incrementar la extracción de los volúmenes de agua superficial o del subsuelo, sin que ello afecte la sustentabilidad de los recursos hídricos o cause daños a las personas o a los ecosistemas asociados; y/o cuando se requiera limitar o prohibir el uso de agua

en actividades autorizadas mediante concesión. A diferencia de lo planteado en la LAN, éstas sólo podrán ser suprimidas cuando el cuerpo de agua se haya recuperado.

¿CÓMO SE PROPONE FRENAR LA CONTAMINACIÓN DE LOS CUERPOS DE AGUA?

La LAN tiene múltiples limitaciones cuyas consecuencias se observan en la contaminación de los cuerpos de agua superficiales y subterráneas del país. Prevé que una vez que se utiliza el agua se generan aguas residuales, pero no considera que éstas deban ser tratadas y reutilizadas. Únicamente establece que éstas podrán ser descargadas a un cuerpo receptor con base en límites máximos permisibles de contaminantes. Es decir, se autoriza la contaminación de las corrientes o depósitos naturales de agua, presas, cauces, zonas marinas, bienes nacionales y terrenos, siempre y cuando se haga un pago de derechos (establecido en la Ley Federal de Derechos), mismo que está en función del uso de los bienes nacionales y no de obtener una compensación económica que permita financiar la restauración de éstos. Ante ello, la regulación se da por medio de Normas Oficiales Mexicanas, sin embargo, existen fuertes críticas de grupos académicos y civiles en el proceso de elaboración de las mismas, así como interés por parte de las cámaras industriales al no incluir un amplio control y establecimiento de límites máximos de sustancias tóxicas que se encuentran presentes en el país como metales pesados, cianuros, entre otros.

En la iniciativa de LGA se establecen mecanismos que permiten transitar de una visión que sólo prevé y regula la descarga de aguas residuales (sistema abierto), a una donde las aguas que se concesionan y usan deben considerar el grado de composición y/o modificación bacteriológica, fisicoquímica y/o toxicológica y, con ello, promover que se monitoree su composición para reutilizarse y/o tratarse bajo estándares internacionales. En este sentido, es importante señalar que se establece que estas aguas no dejan de ser propiedad de la nación por el simple hecho de haber modificado su composición, por lo que el concesionario podrá reutilizarla únicamente para sus procesos internos y no podrá transmitir estas aguas a otros concesionarios. De tal forma que, si el concesionario no reutiliza el volumen total o parcial del agua tratada, deberá devolverlas a la nación.

Con este esquema, las descargas que se hagan a los cuerpos de agua se regularían tomando como base los convenios o tratados internacionales para el control de sustancias químicas o bien, que hayan sido prohibidas en otros países, lo cual impediría comprometer la salud humana y la de los ecosistemas.

¿CÓMO VINCULAR A LA CIUDADANÍA CON LA TOMA DE DECISIONES?

Las ideas de la participación en materia ambiental se integran a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en la que se manifiesta que “la mejor manera de tratar los problemas medioambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que les corresponda”. Estas bases han permeado de forma importante las políticas internacionales y nacionales. En México, la LAN acepta estas ideas al reconocer a la cuenca hidrológica como unidad de gestión en la que los organismos de cuenca, por medio de la Conagua, coordinan la creación de los consejos de cuenca (a nivel de cuenca), las comisiones de cuenca (a nivel de subcuenca), los comités de cuenca (a nivel de microcuenca) y los comités técnicos de aguas subterráneas (para los acuíferos). Éstos se establecen como los espacios para la participación de los representantes de usuarios del agua, las dependencias gubernamentales estatales y municipales y las organizaciones de la sociedad civil (incluyendo asociaciones civiles, la academia, empresarios y otros grupos organizados vinculados con la explotación, uso, aprovechamiento o conservación, preservación y restauración de las aguas de la cuenca hidrológica y del o los acuíferos subyacentes). Sin embargo, se ha observado que si bien se están consiguiendo buenos niveles de consulta y de información por parte de las autoridades federales, estas consultas no son vinculantes y la toma de decisiones conjunta tiene pocos avances (Sancho y Parrado, 2004; Cotler y Caire, 2009). Además, al considerar como sociedad civil a una diversidad de actores tan heterogénea, estos espacios son vulnerables de ser ocupados por las cúpulas empresariales cuando deberían estar representados, en primer lugar, por las comunidades y pueblos indígenas y aquellas personas que puedan verse afectadas por el acaparamiento y la contaminación del agua.

Con base en esta problemática se establece una nueva estructura de participación, donde se retoma la cuenca hidrográfica como unidad básica de gestión del agua. El Consejo Nacional representará a los consejos regionales; puede presentar denuncias ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante la Fiscalía General de la República; puede presentar quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos por la probable violación a los derechos humanos asociados con el agua; y podrá formular una opinión a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para la designación de las personas titulares de la Comisión Nacional del Agua y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

Los consejos regionales podrán solicitar la suspensión de títulos de concesión otorgados en acuíferos sobreexplotados, con lo cual su participación no se limita a una opinión sin ninguna fuerza vinculante, sino que participan como contrapeso en la toma de decisiones. También determinarán las áreas de las cuencas que deban ser restauradas

o protegidas y actuarán como contrapeso de los Organismos de Cuenca de la Comisión Nacional del Agua, mediante su opinión en el otorgamiento de concesiones, la construcción de obras hidráulicas y otras funciones que esta institución realiza en cada región hidrológico-administrativa.

Los consejos locales conocerán la disponibilidad y calidad del agua en la cuenca y las solicitudes de concesión y permisos otorgados en su territorio; y los consejos comunitarios podrán participar en la construcción del programa hídrico nacional, presentar quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, proponer presupuesto participativo para proyectos, y ser consultados, con carácter vinculante, respecto de la realización de obras y proyectos en su territorio. Adicionalmente, se reconoce el derecho de consulta para pueblos indígenas y comunidades, de manera previa, libre, informada y culturalmente adecuada, respecto de los proyectos y obras que se establezcan en sus territorios y que impliquen una afectación potencial a sus derechos humanos al agua.

CONSIDERACIONES FINALES

Mucho de la problemática del agua en el país, se debe al enfoque prevaleciente en la regulación de los recursos hídricos, que prioriza el aprovechamiento pero carece de un carácter integrador. Como se discutió a lo largo de este artículo, la disponibilidad variable, el grado de presión, la contaminación y deterioro del recurso hídrico suponen un efecto directo sobre el bienestar social y la calidad de vida y, por consiguiente, la regulación hídrica exige una política ambiental basada en resolver la distribución equitativa, el estrés hídrico y el manejo adecuado de residuos y/o contaminantes en los cuerpos de agua.

Consideramos que las leyes son perfectibles, y que deben dar respuesta a las necesidades sociales, pero también a las necesidades ambientales por las que atravesamos. Por ello, consideramos a la LGA necesaria y urgente, dado que atiende un pendiente legislativo en materia de derechos humanos, así como la crisis ambiental hídrica presente en nuestro país, misma que requiere presencia y atención en la legislación mexicana.

Por un lado, reconocemos que el atraso para expedir la LGA (más de 8 años desde febrero de 2012), en gran medida se debe a la robustez que conlleva, ya que integra aspectos ambientales, territoriales, sociales, políticos y, por consiguiente, se deben regular elementos de interés como las concesiones, provisión de servicios, participación social y un arreglo institucional adecuado y funcional.

Sin embargo, también reconocemos que existen fuertes presiones por mantener una visión patrimonialista y mercantilista del agua, la cual, más allá de ser obsoleta con base en el artículo 4 y su reforma en 2012, también contradice otros preceptos normativos en materia de pueblos indígenas y medio ambiente en general, por lo que no expedir esta Ley puede resultar contraproducente para el desarrollo socioeconómico del país.

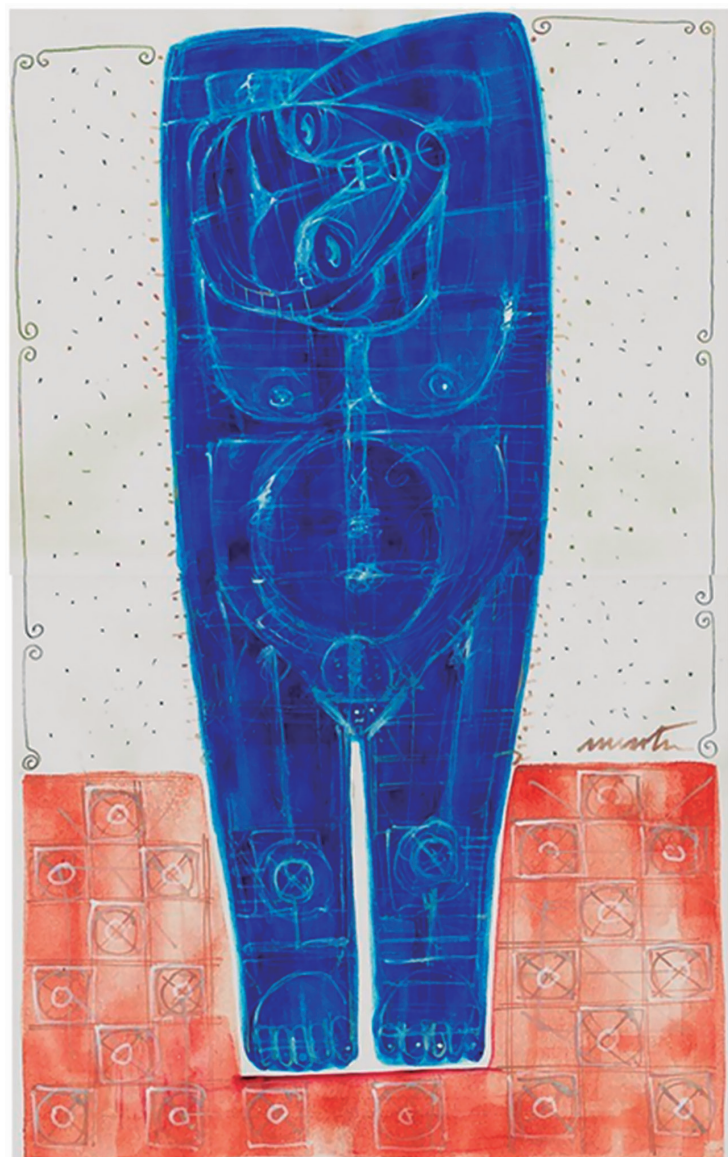
Si no se atienden, de manera integral y normativa, los problemas expresados en este documento, como el abastecimiento y calidad del agua y la prevención de la contaminación, el cumplimiento de otros derechos asociados con el agua seguirá sin materializarse. Asimismo, se olvidará el componente ambiental que hoy es insuficiente, ya que no se reconoce de manera explícita y regulatoria que son los ecosistemas los que también deben mantenerse saludables para proveer agua en calidad y cantidad, no sólo para su aprovechamiento sino para mantener sus funciones esenciales.

Actualmente, hay cinco iniciativas que proponen una LGA, incluyendo la descrita en este artículo. Cuatro se encuentran en proceso de dictamen en la Cámara de Diputados, mientras que la iniciativa restante se encuentra en la Cámara de Senadores sin proceso de dictamen planeado. Esperamos que pronto se discutan y se generen los consensos necesarios para su aprobación y, por fin, se cambie el paradigma de la regulación del agua en el país.

REFERENCIAS

- Carpenter, Stephen R., Harold A. Mooney, John Agard, Doris Capistrano, Ruth S. DeFries, Sandra Díaz, Thomas Dietz, Anantha K. Duraiappah, Alfred Oteng-Yeboah, Henrique Miguel Pereira, Charles Perrings, Walter V. Reid, José Sarukhan, Robert J. Scholes y Anne Whyte (2009). "Science for managing ecosystem services: Beyond the Millennium Ecosystem Assessment", *PNAS*, 106(5), pp. 1305-1312.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua) (2018). *Estadísticas del agua en México* [http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM_2018.pdf].
- (2019). *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Cotler, H. (comp.) (2004). *El manejo integral de cuencas en México: estudios y reflexiones para orientar la política ambiental*. México: Semarnat-INE, p. 11-17 [ISBN: 968-817-700-8].
- Cotler, H. y G. Caire (2009). *Lecciones aprendidas del manejo de cuencas en México*. México: INE-Semarnat/Fundación Gonzalo Río Arronte-WWF.
- Denzin, Christian, Federico Taboada y Raúl Pacheco Vega (eds.) (2017). *El agua en México. Actores, sectores y paradigmas para una transformación social-ecológica*. Friedrich-Ebert-Stiftung [<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/14377.pdf>].

- Ethos. Laboratorio de Políticas Públicas (2019). *Corrupción en el sector agua. ¿Quién(es) responsable de la crisis?* [<https://ethos.org.mx/ethos-publications/corrupcion-en-el-sector-agua-quien-es-responsable-de-la-crisis/>].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2018). “Estadísticas a propósito del día mundial del agua”, comunicado de prensa [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/agua2018_Nal.pdf].
- Maass, J.M. (2003). “El agua como elemento integrador de los procesos funcionales del ecosistema”, en P. Ávila (ed.), *El agua, medio ambiente y desarrollo en el siglo XXI*. México: Colegio de Michoacán/IMTA/SUMA, pp. 109-116.
- Mazari-Hiriart, M., A. Noyola-Robles, A. Burgos, P. Moctezuma, E. Burns, O. Monroy, J.A. Breña, A. Hernández Espriú y A.C. Espinosa (2019). “La problemática del agua en México”, en Leticia Merino (coord.), *Crisis ambiental en México. Ruta para el cambio*. México: UNAM/Secretaría de Desarrollo Institucional, pp. 27-52.
- Merino L. y A. Velázquez (2019). “Introducción”, en L. Merino (coord.), *Crisis ambiental en México. Ruta para el cambio*. México: UNAM/Secretaría de Desarrollo Institucional, pp. 19-26.
- Organización Mundial de la Salud (OMS)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (2017). Progresos en materia de agua potable, saneamiento e higiene. Informe de actualización de JMP 2017 y línea de base de los ODS. Ginebra: OMS/Unicef (licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO).
- Pahl-Wostl, C., P. Jeffrey, N. Isendahl y M. Brugnach (2011). “Maturing the New Water Management Paradigm: Progressing from Aspiration to Practice”, *Water Resources Management*, núm. 25, pp. 837-856.
- Sabater, S. y A. Elosegui (2009). “Presentación: la importancia de los ríos”, en A. Elosegui y S. Sabater (ed.), *Conceptos y técnicas de ecología fluvial*. Bilbao: Fundación BBVA, pp. 16-21.
- Sancho, T. y S. Parrado (2004). “Los organismos de cuenca de España y los consejos de cuenca mexicanos, análisis comparativo y reflexiones”, *Revista de obras públicas* (3444), pp. 17-34 [http://ropdigital.ciccp.es/pdf/publico/2004/2004_mayo_3444_02.pdf].
- Sistema Nacional de Información el Agua (SINA) (2018). *Estadísticas del Agua en México* [<https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/agua-en-el-mundo>].
- WWF (2018). *Informe Planeta Vivo, 2018: Apuntando más alto* (M. Grooten y R.E.A. Almond, editores). Gland, Suiza: Fondo Mundial para la Naturaleza.



Hacia una Ley General de Aguas

Análisis de las iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión desde la perspectiva de los derechos humanos asociados con el agua

Towards a General Water Law

Analysis of the initiatives presented in the LXIV Legislature of the Congress of the Union from the perspective of human rights associated with water

Alberto Rojas Rueda

En 2012, el constituyente permanente incorporó, mediante una reforma al artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los derechos humanos al medio ambiente sano, al agua y saneamiento, incluyendo, en sus transitorios, el mandato al Congreso de la Unión para publicar una Ley General de Aguas (LGA). Con el fin de atender esta obligación legislativa, diversos legisladores y ciudadanos presentaron a junio de 2020, cuatro iniciativas en la LXIV Legislatura. El objetivo del presente trabajo es realizar una revisión del componente de derechos humanos de estas propuestas de ley, mediante una revisión bibliográfica y un análisis con ese enfoque de las obligaciones del Estado en esta materia contenidas en las propuestas, lo que permitió identificar 22 derechos humanos distintos insertos en las iniciativas analizadas. El resultado reconoce la utilidad de esta metodología y su pertinencia para el proceso legislativo.

Palabras clave: derechos humanos, derechos humanos asociados al agua, legislación, política hídrica.

In 2012, the permanent constituent incorporated, through an amendment to the fourth article of the Mexican Constitution (CPEUM from its name in Spanish), human rights to the healthy environment, water, and sanitation, including, in its transitory, the mandate to Congress of the Union to publish a General Water Law (LGA). To meet this legislative obligation, various legislators and citizens presented, as of June 2020, four initiatives in the LXIV Legislature. The objective of this work is to review the human rights component of these proposed laws, through a bibliographic review and an analysis with a human rights approach of the State's obligations in this matter contained in the proposals, which allowed

the identification of 22 human rights different inserts in the initiatives. The result recognizes the usefulness of this methodology and its relevance for the legislative process.

Key words: legal framework, human rights, human rights associated with water, water policy.

Fecha de recepción: 12 de junio de 2020

Fecha de dictamen: 4 de septiembre

Fecha de aprobación: 30 de septiembre de 2020

INTRODUCCIÓN

El agua como elemento (y su ciclo natural o antrópico) es un componente necesario para el soporte de la vida en el planeta, un elemento fundamental para la sociedad (Pulgar, 2020), su relación con la naturaleza y el territorio (Panez, 2018). El agua también es poder (Meerganz, 2006). El agua no sólo fluye hacia las partes bajas de las cuencas, también lo hace hacia el poder económico y político (Swyngedouw, 2004), ya que es la base de la mayoría de las actividades económicas primarias y de transformación (Sandoval, 2018), lo que la sujeta a intereses económicos (Aragón y Arrojo, 2018), razón suficiente para que éstos busquen la captura política del Estado (Cañete, 2018). Los gobiernos consideran al agua elemento fundamental para mantener el control de actividades económicas y para generar o contener la conflictividad social (Strang, 2019). Por ello se le relaciona con temas de seguridad nacional (Grey y Sadoff, 2007). Múltiples culturas originarias consideran al agua como elemento fundamental de su cosmovisión, en la que el agua no se puede separar del territorio (López, 2017). Existe un imperativo ético derivado de la relación entre el agua y la dignidad humana que da sentido a su relación con los derechos humanos (Magoja, 2020).

Desde un punto de vista ético, la seguridad hídrica está ligada con el derecho humano al agua al enfatizar, en la protección de los individuos y grupos (y por ende la dignidad humana), la satisfacción de las necesidades esenciales y la provisión del agua a partir de un manejo sustentable de los ecosistemas (Ávila, 2020).

La interrelación del agua o su nexo con otras dimensiones humanas y naturales se verifica en su correspondencia con los derechos humanos (Anglés, 2016).

A partir de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA, 1948) y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1948), se instituyeron los derechos humanos (DDHH).

Desde entonces, el gobierno mexicano promovió reformas para hacer efectivos esos DDHH, impulsadas por acuerdos internacionales como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, 1966); la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José de 1969 (OEA, 1969); y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales conocido como Protocolo de San Salvador de 1988 (OEA, 1988).

Como parte del proceso de reconocimiento institucional de los DDHH en México, el 10 de junio de 2011 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (Segob, 2011). A esta reforma se suma aquella del artículo cuarto acontecida el 8 de febrero de 2012 (Segob, 2012), en la que se reconocen tres DDHH: al medio ambiente sano, al agua y al saneamiento. En su tercer artículo transitorio, el constituyente permanente mandató al Congreso de la Unión a expedir una Ley General de Aguas (LGA). La cual tuvo un periodo máximo de 360 días posteriores a su publicación para llevarse a cabo. Sin embargo, eso no ocurrió.

En la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión (2015-2018), se presentaron dos iniciativas de LGA, conocidas como “Korenfeld” y “Pichardo”,¹ las cuales buscaron incorporar diversas medidas regresivas en materia de DDHH (Barragán, 2018), restricciones democráticas en la gestión del agua (Agua para Tod@s, 2018) y mayor inequidad, con un enfoque predominantemente neoliberal (Wilder *et al.*, 2020).

Lo anterior provocó la movilización de diversos representantes de la sociedad civil en confrontación con ambas iniciativas (Jalife, 2015; Warnholtz, 2015; Jalomo, 2018; Oxfam México, 2018), entorno que detuvo su aprobación en el Congreso. A su vez, se promovió la conformación de un actor crucial para el futuro del proceso: la Coordinadora Nacional Agua para Tod@s, Agua para la Vida (en adelante *Agua para Tod@s*).

En este escenario, sin una LGA vigente, el Congreso de la Unión se encuentra en notoria violación a la CPEUM (Heller, 2017).

Durante el segundo periodo del segundo año de la LXIV legislatura del Congreso de la Unión² se presentaron cuatro iniciativas; la primera, una Iniciativa Ciudadana, presentada a la Cámara de Diputados en febrero de 2020, promovida por *Agua para*

¹ El nombre de las iniciativas corresponde con el de sus promotores, David Korenfeld Federman, titular de la Conagua de 2012 a 2015, y José Ignacio Pichardo Lechuga, diputado federal del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por el Distrito 23 del Estado de México.

² Hasta el 23 de junio de 2020, el registro de propuestas de iniciativa de ley diferentes a las aquí expuestas en ambas cámaras legislativas es inexistente.

Tod@s. La segunda, presentada por senadores integrantes del Grupo Parlamentario (GP) de Morena; y la tercera, presentada por el GP del Partido del Trabajo (PT) en la H. Cámara de Diputados (presentadas en una y otra cámara respectivamente) corresponden al mismo texto que la Iniciativa Ciudadana. La cuarta iniciativa difiere de las anteriores y fue promovida desde la Coordinación Temática de Medio Ambiente y Recursos Naturales (CTMAYRN) del GP de Morena en la Cámara de Diputados.³

Este análisis sólo considera las iniciativas presentadas ante el Congreso hasta junio de 2020. Se omiten otros procesos de LGA (BN Americas, 2020).

DERECHOS HUMANOS ASOCIADOS CON EL AGUA

Con el agua se vinculan dos derechos humanos: al agua y al saneamiento (Molinares y Echeverría, 2011; Bertazzo, 2015; Becerra y Salas, 2016). A partir del reconocimiento de los DDHH al agua y saneamiento en 2002, derivado de la Observación General número 15, *El derecho al agua* (artículos 11 y 12 del PIDESC) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 2002), estos derechos se han desarrollado y adquirido su reconocimiento pleno en la Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 28 de julio de 2010 (ONU, 2010). Más adelante, como resultado del trabajo de los dos relatores de DDHH al agua y al saneamiento del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DDHH, alcanzaron su distinción y autonomía.

Además de la dignidad humana, el agua es el lugar común entre diversos DDHH (ONU, 2011). El agua también se asocia con los siguientes DDHH: a un medio ambiente sano, a la salud, a la vida, a la libre determinación de los pueblos indígenas, a la participación ciudadana, al acceso a la información, a la defensa de los DDHH, a la no discriminación, entre otros (Anglés, 2016; Sandoval, 2018; Pulgar, 2020), así como el interés superior de las niñas y los niños. Para el derecho humano al medio ambiente sano, el agua podría tener igual o más relevancia que para los derechos tradicionalmente asociados a ella (agua y saneamiento) (Recabarren, 2016). Por ello, este trabajo no comparte la idea, que prevalece en el sector hídrico nacional,⁴ de reconocer únicamente dos DDHH (agua y saneamiento) y que éstos, a su vez, bajo el

³ Con el liderazgo de Xóchitl Nashielly Zagal Ramírez, entonces diputada federal de mayoría relativa por el Distrito 7 del Estado de México. Desde el 19 de enero de 2020, funge como la secretaria de Organización del Comité Ejecutivo Nacional de Morena (*Plana Mayor*, 2020).

⁴ Que replica la propia Agenda 2030, en su Objetivo de Desarrollo Sostenible 6.

principio de interdependencia, son los que se relacionan con otros derechos, sino que parte del reconocimiento de que además de la dignidad humana, el agua es el elemento habilitador de la interdependencia entre derechos (Ribeiro, 2018). Esto adquiere un nuevo significado si utilizamos el concepto de *DDHH asociados al agua*, que se mantendrá a lo largo de este documento.

Desarrollar un método para observar, con lentes de *DDHH asociados al agua*, diversos fenómenos políticos, como la definición de una LGA, implicaría establecer categorías analíticas que permitan identificar los mecanismos que materializan normativamente los derechos humanos.

El presente trabajo tiene como objetivo proponer este marco analítico y verificar su utilidad mediante la identificación de contenidos relacionados con los *DDHH asociados al agua* dentro de cada una de las propuestas de Ley General de Aguas.

METODOLOGÍA

Se describe el contenido en materia de DDHH de las dos propuestas legislativas presentadas a junio de 2020 (la Iniciativa Ciudadana y la iniciativa de la CTMAyRN).

Para obtener las iniciativas de referencia se utilizó la Gaceta Parlamentaria⁵ de la H. Cámara de Diputados y las páginas de la Cámara de Diputados.⁶

A partir de esta información, se elaboró un cuadro en formato Microsoft Excel, en el que se descargaron todos los artículos (dispositivos normativos), exceptuando transitorios de ambas propuestas; en dicho cuadro se enlistaron 20 DDHH seleccionados previamente por el autor⁷ y se dispusieron columnas adicionales en caso de requerirse para otros DDHH que se pudiesen identificar en el proceso.

⁵ [<http://gaceta.diputados.gob.mx/>].

⁶ [<http://diputados.gob.mx>] [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php]. La del GP del Partido del Trabajo y la del GP de Morena en el Senado se descargaron, pero no se integraron en el cuadro porque se verificó que comprenden el mismo texto que la Iniciativa Ciudadana.

⁷ Seleccionados a partir de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos reconocidos en la CPEUM, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el PIDESC, y otros instrumentos que ejercen control de Convencionalidad en materia de DDHH en México. A continuación, se enlistan: agua, saneamiento, medio ambiente sano, salud, a la vida, al acceso a la información, a la participación ciudadana, al desarrollo, a la ciencia, a los derechos de pueblos indígenas, a la vivienda, a la educación, a la alimentación, a la seguridad jurídica, al acceso a la justicia, a la no discriminación, a la igualdad, a la defensa de los DDHH, al trabajo y a la integridad física.

En el cuadro se identificaron, de manera directa o a partir de elementos que los relacionen indirectamente, los *DDHH asociados al agua* para cada dispositivo. Posteriormente se registraron los DDHH identificados en el cuadro. Cada dispositivo normativo podría contener más de un derecho humano asociado. Posteriormente se determinó a qué obligación del Estado se refiere, para cada caso, ya sea: *respetar* (no interferir en el ejercicio del derecho), *proteger* (impedir que otros intervengan en el disfrute del derecho), *realizar* (adoptar medidas apropiadas para lograr la efectividad del derecho) o *promover* los DDHH (que deben fomentar la cultura de DDHH, su reconocimiento y aceptación) (ONU, 2009). Un solo dispositivo normativo podría contener más de una obligación del Estado relacionada con el derecho humano de referencia. A partir de esta matriz, identificados y contabilizados los DDHH presentes en cada iniciativa, se procedió a establecer su frecuencia. Los resultados se correlacionaron con cada una de las obligaciones del Estado.

Los resultados se presentan de forma integrada en cuadros.

Para la descripción del proceso que dio origen a cada una de las propuestas de ley analizadas y su contenido en general, se realizó una revisión bibliográfica y entrevistas semiestructuradas a actores que participaron en su integración.

PROCESO DE LAS INICIATIVAS DE LA LXIV LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

INICIATIVA CIUDADANA

La Iniciativa Ciudadana se remonta a marzo de 2012, un mes después de la publicación en el DOF de la reforma al artículo 4 de la CPEUM, cuando se reunió el Comité Organizador del Tercer Congreso de la Red Temática de Agua del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). La cual acordó impulsar una propuesta de contenidos para una LGA a partir de propuestas ciudadanas. Para ello se conformaron 10 mesas temáticas y se realizaron nueve asambleas preparatorias para su tercer Congreso titulado “Ciudadanos y la sustentabilidad del agua en México” que se llevaron a cabo en diciembre de 2012 (Seguín, 2012).

[...] con la asistencia de 420 investigadores, después de tres días de trabajo logró consensuar y elaborar las bases de una propuesta de ley, integraron entonces el Grupo Promotora de la Coordinadora Agua para Todo@s Siempre, nombre que se transformaría [meses más adelante] en Agua para Tod@s, Agua para la Vida. La iniciativa que resulto de este Grupo fue formalmente presentada el 7 de febrero de 2013 en conferencia de prensa en Casa Abierta al Tiempo de la UAM (Burns, 2020).

La primera propuesta constaba de 126 artículos y nueve artículos transitorios, dividida en ocho capítulos (Agua para tod@s, 2013) y fue la base de la actual Iniciativa Ciudadana. A partir de ese momento iniciaron la recolección de firmas (en un proceso de trabajo voluntario y participativo amplio)⁸ por medio de foros, talleres y diversos tipos de encuentros en diferentes sedes de todas las entidades de la República mexicana.

Luego presentamos nuestra Iniciativa, más desarrollada, el 9 de febrero de 2015 en una ceremonia de entrega ciudadana-legisladores en el Club de Periodistas, y el 23 de febrero, 22 senadores de 4 partidos presentaron el proyecto formalmente al Senado, bajo la coordinación del senador Alejandro Encinas (Burns, 2020).

El proceso continuó con una campaña informativa sobre los problemas del sector, asociados con la inequidad en la distribución del agua⁹ y el colectivo cambió de nombre a Coordinadora Nacional (Agua para Tod@s, 2019).

El 4 de febrero de 2020 se presentó la Iniciativa Ciudadana a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, misma que se acompañó de 198 129 firmas autógrafas (Burns, 2020). Las iniciativas ciudadanas, previstas en el artículo 71 de la CPEUM, son mecanismos de implementación de la democracia directa mediante los cuales “se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de Ley ante los órganos legislativos” (Segob, s/f). Para que los ciudadanos puedan acceder a este derecho, se requiere que se acompañe del 0.13% del padrón electoral vigente al momento de la presentación de la propuesta (en alguna de las dos Cámaras o ante la Comisión Permanente). El Instituto Nacional Electoral (INE) es el responsable de verificar que se cumpla esta condición (Segob, s/f).

El 25 de marzo de 2020, el INE notificó a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados sobre la suficiencia en la cantidad y calidad de las firmas que acompañaron la Iniciativa Ciudadana (Burns, 2020). Así, el 14 de abril, la Mesa Directiva dio por formalmente recibida la Iniciativa Ciudadana y la turnó a la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento para dictamen. Agua para Tod@s consideró inadecuado que se turnara el dictamen a una sola Comisión, por lo que se movilizó¹⁰

⁸ “Todo lo que hemos hecho ha sido con base en aportaciones voluntarias, no ha habido financiamiento alguno [...] Un trabajo colectivo extraordinario, que muestra la voluntad y capacidad de la ciudadanía y los pueblos [...] da mucha esperanza” (Burns, 2020).

⁹ Véase campaña “Millonarios del agua” (Godoy, 2019).

¹⁰ Después de una campaña que envió 3 900 correos a la Mesa Directiva, ésta modificó el turno ampliándolo a la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático para su dictamen (Burns, 2020).

para ampliar el turno a otras comisiones. La Mesa Directiva decidió modificar el turno, para quedar a las Comisiones Unidas de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento, y de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático, para su dictamen con opinión¹¹ de Presupuesto y Cuenta Pública, Salud y Asuntos Indígenas.

A fin de asegurar que la Iniciativa Ciudadana fuera aceptada, se estableció como estrategia que fuera presentada por diversos grupos de legisladores. El 4 de marzo de 2020, treinta y cuatro senadores del GP de Morena, presentaron como propia la Iniciativa Ciudadana en el Senado, siendo turnada a las Comisiones Unidas de Recursos Hidráulicos y de Asuntos Legislativos Segunda para su dictamen (Burns, 2020) y el 14 de abril se presentó el Proyecto de Decreto que expide la Ley General de Aguas y abroga la Ley de Aguas Nacionales por parte del GP del Partido del Trabajo (Cámara de Diputados, 2020b).

Las dos iniciativas adicionales, GP del PT en la Cámara de Diputados y GP de Morena en el Senado, son una copia de la Iniciativa Ciudadana. Por tal motivo, las tres iniciativas se consideraron como una sola: la Iniciativa Ciudadana.

INICIATIVA DE LA COORDINACIÓN TEMÁTICA DE MEDIO AMBIENTE

El GP de Morena en la Cámara de Diputados definió organizarse de forma interna por temas mediante Coordinaciones Temáticas; el 7 de noviembre de 2018 (Zagal, 2019) se instaló la CTMAyRN, conformada por 37 diputadas y diputados del GP de Morena miembros de las Comisiones Ordinarias de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, así como la de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento (Zagal, 2019).

Las coordinaciones temáticas son presididas por un legislador integrante del GP de Morena, quien tiene la potestad de proponer una agenda temática específica. De acordar una agenda, ésta se convierte en la agenda parlamentaria sobre ese tema durante la legislatura. La iniciativa de LGA de la CTMAyRN deriva de la Agenda Temática de Medio Ambiente de la Coordinación aprobada el 5 de diciembre de 2018 (Zagal, 2019).

Como parte de esta agenda la CTMAyRN promovió la semana temática “Agua, saneamiento y conservación” entre el 25 y el 27 de marzo de 2019 (Zagal, 2019).

¹¹ Dos funciones de apoyo en el proceso parlamentario que tienen las Comisiones ordinarias son: la de dictamen y las de opinión, estas últimas no tienen carácter vinculante en el proceso de dictamen.

De esta reunión se derivó el trabajo que integró la propuesta de LGA de la CTMAyRN, como se expone en el Informe de Actividades de la Coordinación:

Se discutió que se requiere generar una Ley General de Aguas, con fundamento en la reforma de 2012 del artículo 4 de la Constitución y el artículo 3 transitorio, el cual indica que el Congreso deberá expedir una Ley General de Aguas un año después de la reforma, es decir, llevamos 7 años sin cumplir lo que nos indica la Ley. El principal compromiso de la Coordinación Temática de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la elaboración de la Ley General de Aguas, en la cual es indispensable que contemplemos una visión integral, que incluya desde el cuidado de los ecosistemas, de los cuales depende la generación del agua, hasta el acceso al agua de forma equitativa. Además de considerar a todos los actores implicados en los procesos del recurso hídrico (Zagal, 2019).

Así, la CTMAyRN, por medio de su equipo técnico, inició el trabajo de revisión y análisis de antecedentes legislativos, definición de principios y estructuración de una propuesta. Ésta se concluyó el 8 de mayo de 2019 (Galván, 2020) y se conformó de 13 títulos y 54 capítulos. Se presentó a los diputados integrantes de la CTMAyRN de Morena, quienes acordaron llevar a cabo mesas de trabajo para redactar los 13 títulos de un primer borrador de LGA (Galván, 2020).

Las mesas de redacción se llevaron a cabo durante los meses de junio, julio y agosto de 2019, cada una de las mesas fue presidida por un diputado integrante de la Coordinación. Se registraron un total de 264 asistencias. Se contó con la representación de 40 organizaciones y consultores independientes, representantes de tomadores de decisiones, organizaciones de la sociedad civil, del sector empresarial, de la academia, funcionarios públicos, además de 11 diputados que presidieron las mesas de redacción (Galván, 2020).

Derivado de este trabajo, se estableció de forma paralela un Comité Técnico Redactor conformado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), Agua para Tod@s y la organización de la sociedad civil Cántaro Azul A.C., que tuvo su primer reunión el 6 de septiembre de 2019 (Galván, 2020), cuyo objetivo fue opinar y responder dudas técnicas que surgieran a los legisladores sobre las propuestas generadas en el proceso de integración de una iniciativa de Ley General de Aguas.

El 16 de diciembre de 2019 se presentó en una reunión *ex profeso*, con la presencia del Comité Técnico Redactor, organizaciones de la sociedad civil (OSC), académicos, sector industrial, entidades de la administración pública y asesores de legisladores, un segundo borrador de la iniciativa. A partir de esta fecha y hasta marzo de 2020,

el equipo técnico de la Coordinación Temática recibió observaciones y ajustó el documento.

El 22 de abril de 2020 la propuesta final de iniciativa de LGA se compartió a los legisladores integrantes de la CTMAyRN. El 27 de abril se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados y apareció en la *Gaceta Parlamentaria* el martes 28 de abril de 2020 (Cámara de Diputados, 2020b).

En Mesa Directiva, la iniciativa de la CTMAyRN se turnó a las Comisiones Unidas de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento, así como la de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales con opinión a las Comisiones de Pueblos Indígenas, Salud y Presupuesto y Cuenta Pública (Galván, 2020).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

ANÁLISIS DE LA INICIATIVA CIUDADANA

La Iniciativa Ciudadana consta de 270 artículos y 19 transitorios, se divide en nueve títulos (Cámara de Diputados, 2020), y representa una propuesta que reforma el arreglo institucional de la administración del agua en México, crea nuevas instancias de gestión de recursos hídricos, promueve la ciudadanización de la mayoría de las decisiones del sector hídrico, además de establecer diversos controles ciudadanos e institucionales (con pesos y contrapesos) a la gestión de los entes gubernamentales que llevan a cabo las políticas de agua.

Del análisis de los dispositivos normativos que componen la Iniciativa Ciudadana, desde la perspectiva de DDHH, se identificaron 21 *DDHH asociados al agua* y un derecho humano en proceso de ser reconocido como tal.¹² En el Cuadro 1 se enumeran los 21 *DDHH asociados al agua*. En orden de prevalencia se identificaron los siguientes DDHH: al medio ambiente sano, al agua, al saneamiento, a la autodeterminación de los pueblos indígenas (Derechos indígenas), a la participación ciudadana, a la alimentación, a la información, a la salud, a la no discriminación, al desarrollo, al acceso a la justicia, a la defensa de los DDHH, a la seguridad de las personas (integridad física), a la seguridad jurídica, a la vivienda, a la educación, a la vida, al trabajo, a la ciencia, a la igualdad y a la protección de datos personales.

¹² El derecho a la energía que aún se asocia a dos derechos: derecho a un nivel de vida adecuado y al derecho a una vivienda adecuada (Sánchez, 2019).

CUADRO 1
DDHH asociados al agua *en la Iniciativa Ciudadana*

DDHH asociados al agua	
Medio ambiente sano	Defensa de DDHH
Agua	Seguridad de las personas
Saneamiento	Seguridad jurídica
Libre determinación de los pueblos indígenas	Vivienda
Participación ciudadana	Educación
Alimentación	A la vida
Información	Trabajo
Salud	Ciencia
No discriminación	Igualdad
Desarrollo	Protección de datos personales
Acceso a la justicia	

La identificación de 21 DDHH muestra que el agua se asocia con múltiples derechos, no sólo a los DDHH al agua y saneamiento; también muestra que los DDHH al agua y al saneamiento no son los principales *DDHH asociados al agua* relacionados con esta iniciativa. En este sentido, el presente análisis muestra que el derecho humano asociado con el agua que más se identificó en la Iniciativa Ciudadana es el derecho a un medio ambiente sano, por encima de los tradicionales DDHH al agua y al saneamiento.¹³ La información generada a partir de esta metodología permite establecer que la Iniciativa Ciudadana no se acota a legislar en materia de DDHH al agua y saneamiento, sino que habilita un enfoque amplio e integral de derechos humanos.

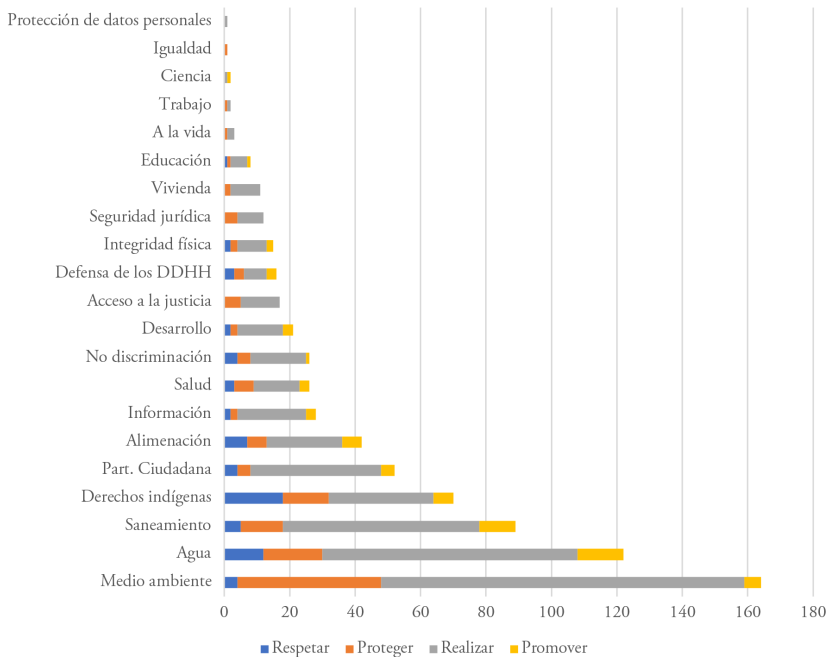
Los cinco *DDHH asociados al agua* con mayor frecuencia en esta iniciativa son: al medio ambiente sano, al agua, al saneamiento, la libre determinación de los pueblos y a la participación ciudadana. El derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas (derechos indígenas) y el derecho a la participación ciudadana,¹⁴ tienen mayor prevalencia que el derecho humano a la salud.

¹³ Cobra sentido el turno de la Iniciativa Ciudadana a la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático.

¹⁴ Esta evidencia tiene congruencia con los postulados manifestados públicamente por la entidad promotora de la Iniciativa Ciudadana, la Coordinadora Nacional *Agua para Tod@s*.

En la Gráfica 1 se presentan las frecuencias de presentación (registro) de los *DDHH asociados al agua* en la iniciativa. El eje de las X describe el número de artículos en los que se identificó el derecho. El eje de las Y corresponde a los derechos humanos identificados. Los colores determinan las cuatro obligaciones del Estado relacionadas con cada uno de los derechos identificados.

GRÁFICA 1
Frecuencia de presentación de los DDHH asociados al agua en la Iniciativa Ciudadana



Sobre las obligaciones del Estado, los resultados demuestran que la obligación de *realizar* es la que mayor prevalencia tiene en el texto, seguido por la de *proteger*, *promover* y, al final, *respetar*.

La Iniciativa Ciudadana contiene múltiples *DDHH asociados al agua*. Dos hallazgos adicionales son que durante el análisis se advirtió que para algunos DDHH (ambiente sano, agua y saneamiento) aparecía la referencia de algunas dimensiones específicas del derecho. Ello motiva a profundizar, en futuros trabajos, sobre el alcance en la integración de las dimensiones de los DDHH en este cuerpo normativo. A mayor profundización en esta integración, menor margen de discrecionalidad en relación con

el enfoque de DDHH para quienes interpreten la norma. Por otra parte, se identificaron criterios de equidad, no discriminación y perspectiva de género (Molinares y Echeverría, 2011), integrados en distintos componentes de la propuesta, requiriéndose para su análisis y descripción (a fin de establecer su congruencia interna) un estudio posterior.

ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE LA COORDINACIÓN TEMÁTICA

La iniciativa de la CTMAyRN del GP de Morena, se integra por 463 artículos y 36 transitorios, divididos en 15 títulos.

El trabajo identificó 21 *DDHH asociados al agua* y un derecho en proceso de reconocimiento como derecho humano.¹⁵

Los derechos identificados, en orden de prevalencia en el documento son: medio ambiente sano, seguridad jurídica, al agua, al saneamiento, a la libre determinación de los pueblos (derecho indígena), a la participación ciudadana, a la información, al acceso a la justicia, a la salud, a la seguridad de las personas (integridad física), no discriminación, al desarrollo, a la alimentación, a la educación, a la vivienda, a la ciencia, a la vida, a la igualdad, a la defensa de DDHH, al trabajo y a la paz.

En el Cuadro 2 se presentan los derechos identificados.

CUADRO 2
DDHH asociados al agua *en la iniciativa de la Coordinación Temática*

DDHH asociados al agua	
Medio ambiente sano	Desarrollo
Seguridad jurídica	Alimentación
Agua	Educación
Saneamiento	Vivienda
Libre determinación de los pueblos indígenas	Ciencia
Participación ciudadana	A la vida
Información	Igualdad
Acceso a la justicia	Defensa de DDHH
Salud	Trabajo
Seguridad de las personas	Paz
No discriminación	

¹⁵ También se identificó el derecho a la energía, que no se incluyó en el cuadro.

Esta iniciativa también presenta una diversidad de *DDHH asociados al agua*, que incluye explícitamente el derecho humano a la paz, que no considera la otra propuesta analizada. El derecho humano a la paz cobra particular relevancia en un país con elevados índices de violencia, además de ser una condición necesaria para el pleno ejercicio de otros derechos.

El derecho humano asociado al agua que aparece con mayor frecuencia en la Iniciativa de la CTMAyRN es, nuevamente, el derecho humano al medio ambiente sano, seguido por el derecho humano a la seguridad jurídica. La preponderancia de este último en el texto de la iniciativa sobre derechos como a la salud y a la no discriminación, le da un perfil ambiental y procedimental a esta iniciativa. Al igual que la Iniciativa Ciudadana, esta propuesta va más allá de los DDHH al agua y saneamiento, incorporando un enfoque integral de derechos humanos.

Un asunto relevante de este análisis es la ubicación, dentro del primer bloque de *DDHH asociados al agua*, del derecho a la libre determinación de los pueblos (derechos indígenas), que exhibe la importancia de este tema para los promoventes de la iniciativa.

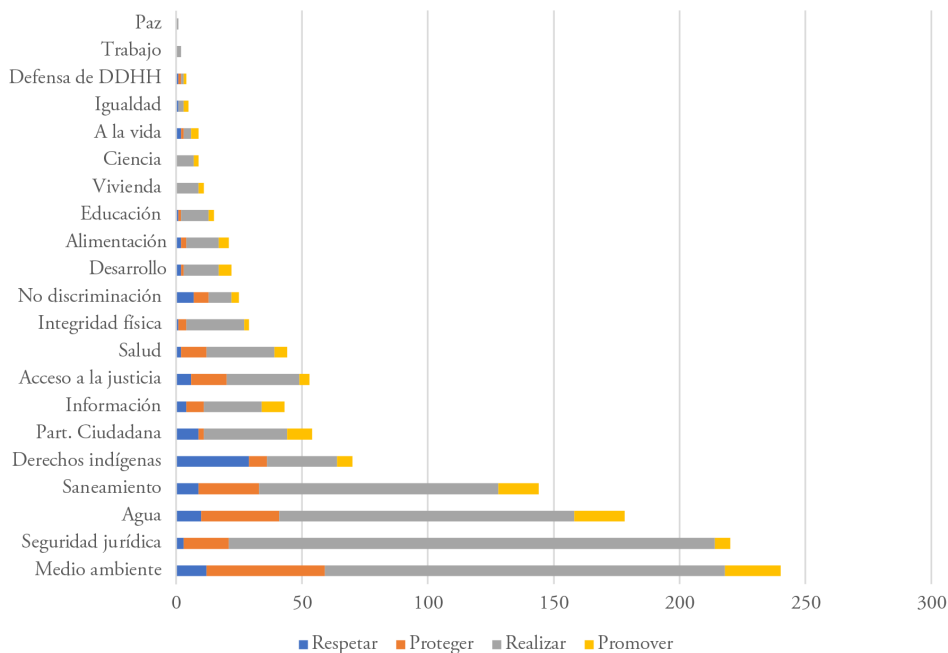
En la Gráfica 2 se presenta la frecuencia de los *DDHH asociados al agua*, incorporando el componente de obligaciones del Estado.

La obligación del Estado más referida en este documento es la de *realizar*, que corresponde a la “adecuación de medidas para lograr el derecho” (ONU, 2009), seguida por las obligaciones de *proteger*, *promover* y al final *respetar* los derechos humanos.

Durante la revisión de esta iniciativa se advirtió un amplio desarrollo temático, lo que la hace una propuesta de ley muy extensa, que puede derivar en dificultades para su implementación. Cuenta con muchos procedimientos detallados, que bien podrían estar contenidos en un reglamento.

Como hallazgo se identificaron posibles riesgos de violación de *DDHH asociados al agua*. Por ejemplo, el artículo 256 de la iniciativa, que se refiere a los trasvases, así como los subsecuentes artículos relacionados, no prevén mecanismos que garanticen el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas sobre sus territorios, tampoco contienen medidas que protejan a las comunidades indígenas que pudieran verse afectadas por terceros, en caso de que un concesionario privado solicite el trasvase sobre territorios indígenas, lo que podría entenderse como un contrasentido en el texto de la propia iniciativa, que por una parte tiene al derecho indígena en el más alto de los reconocimientos y por otro lo desconoce. Lo mismo sucede con diversos arreglos institucionales y procesos de decisión, que no cuentan con mecanismos que habiliten plenamente el ejercicio del derecho a la participación ciudadana.

GRÁFICA 2
Frecuencia de los DDHH asociados al agua por obligación del Estado en la iniciativa de la Coordinación temática



INTEGRACIÓN DE RESULTADOS

Los resultados de ambos ejercicios se han sintetizado en el Cuadro 3, donde se presentan las similitudes y diferencias entre estas dos propuestas, desde una perspectiva de *DDHH asociados al agua*.

CUADRO 3
Comparativa sobre DDHH asociados al agua en ambas iniciativas

Iniciativa ciudadana	Iniciativa de la Coordinación de Medio Ambiente
270 artículos, 19 transitorios	463 artículos, 36 transitorios
21 <i>DDHH asociados al agua</i>	21 <i>DDHH asociados al agua</i>
Un derecho humano asociado al agua, no lo comparte con la iniciativa de la Coordinación Temática: a la protección de datos personales.	Un derecho humano asociados al agua, no lo comparte con la Iniciativa Ciudadana: a la paz.
Cinco <i>DDHH asociados al agua</i> prevalecen en el siguiente orden:	Cinco <i>DDHH asociados al agua</i> prevalecen en el siguiente orden:
a) Al medio ambiente sano	a) Al medio ambiente sano
b) Al agua	b) A la seguridad jurídica
c) Al saneamiento	c) Al agua
d) A la libre determinación de los pueblos indígenas	d) Al saneamiento
e) A la participación ciudadana	e) A la libre determinación de los pueblos indígenas

Ambas iniciativas contienen un importante contingente de *DDHH asociados al agua*, 22 de forma acumulada.

Los DDHH al medio ambiente sano, al agua, al saneamiento, al reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas, a la información, a la participación ciudadana, a la salud, a la seguridad jurídica y a la no discriminación, son el bloque central de *DDHH asociados al agua* en ambas iniciativas. Otros derechos como al acceso a la justicia, a la alimentación, a la educación, a la seguridad física, al desarrollo y a la defensa de DDHH, si bien cuentan con reconocimiento en el contenido de ambas propuestas, no son lo suficientemente desarrollados por los promotores de estas iniciativas, lo que implica que requieren mayor promoción entre los redactores de las propuestas.

Respecto de las obligaciones del Estado, en ambas iniciativas se advierte la intención de establecer medidas específicas para garantizar los *DDHH asociados al agua*. Las obligaciones del Estado, contenidas en ambos documentos, no implican que se logren, sólo reflejan una aproximación del deber ser, sin que ello obligue su realización. Su aplicabilidad, materializada en la acción de la administración pública (en los diversos órdenes de gobierno, al ser una ley general), estará sujeta a la interpretación y acción de las distintas fuerzas políticas que se imponen en la realidad territorial.

CONCLUSIONES

La metodología propuesta en este trabajo demostró su efectividad para identificar y describir de forma sistemática los *DDHH asociados al agua* contenidos en ambas propuestas, así como las obligaciones del Estado que atienden estos supuestos normativos. Además, permitió conocer la frecuencia y prevalencia de los DDHH asociados al agua, con lo que se puede establecer la prioridad o sesgo temático de los promoventes para cada iniciativa.

El análisis de ambas iniciativas de ley con una perspectiva de DDHH, permitió identificar la interrelación e interdependencia de DDHH asociados al agua, así como una línea base de 22 *DDHH asociados al agua* que deben ser considerados como piso para la construcción de un dictamen, atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos.

Con estos elementos, cuando se cuente con un dictamen resultado del proceso parlamentario de estas dos iniciativas, se podrá conocer si la acción legislativa es congruente con la progresividad de DDHH o, en su defecto, regresiva en materia de éstos.

Utilizar la metodología aquí expuesta para realizar análisis de DDHH de forma sistemática como parte del quehacer legislativo, mediante un proceso de “evaluación de impacto en materia de DDHH” (como un símil al impacto presupuestal que se requiere durante los procesos de dictamen), permitiría incorporar en el quehacer legislativo un instrumento de política parlamentaria con enfoque de derechos humanos.

Trabajos subsecuentes sobre estas y otras propuestas de ley permitirán determinar (jurídicamente) si contienen medidas que permiten la instrumentación de las obligaciones del Estado (*respetar, proteger, realizar y promover*); si estas obligaciones se encuentran articuladas dentro del cuerpo normativo y si el proceso parlamentario agrega (progresivamente) reconocimiento de derechos humanos. Este trabajo también reconoce que es necesario buscar, de forma proactiva, los riesgos de violación a DDHH en las propuestas legislativas para prevenirlas oportunamente.

REFERENCIAS

- Agua para tod@s (2013). *Iniciativa de Ley General de Aguas*. CDMX: Documento de trabajo.
- (2015). “Rechazo a cualquier intento de aprobar LGA en última semana de sesiones: OSC” [<https://aguaparatodos.org.mx/rechazo-a-cualquier-intento-de-aprobar-lga-en-ultima-semana-de-sesiones-osc/>].
- (2018). *El futuro del agua: ¿privatizar o democratizar?* [<https://aguaparatodos.org.mx/el-futuro-del-agua-privatizar-o-democratizar/>].

- (2019). “‘Millonarios’ acaparan el agua subterránea del país”, *Proceso* [<https://aguaparatodos.org.mx/millonarios-acaparan-el-agua-subterranea-del-pais-proceso/>].
- Anglón, M. (2016). *Agua y derechos humanos*. México: CNDH.
- Aragón, V. y P. Arrojo (2018). “La ideología del agua en España; desmontando el discurso”, *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 28, pp. 37-51.
- Ávila García, P. (2020). “Derecho humano al agua y justicia ambiental: reflexiones sobre el papel del Estado y la sociedad”, en *Necesitamos una ley de aguas para garantizar el derecho humano en México*. Toluca: UAEM.
- Barragán, D. (2018). “El PRI tiene lista una nueva Ley que privatiza a perpetuidad el agua; alertan sobre los riesgos”, *Sinembargo*, 4 de febrero [<https://www.sinembargo.mx/04-02-2018/3381027>].
- Becerra, J. e I. Salas (2016). “El derecho humano al acceso al agua potable: aspectos filosóficos y constitucionales de su configuración y garantía en Latinoamérica”, *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 19(37), pp. 125-146 [<http://dx.doi.org/10.18359/prole.1683>].
- Bertazzo, S. (2015). “La tutela del acceso al agua potable en el derecho internacional”, *Revista de derecho (Coquimbo)*, 22(2), pp. 55-92 [<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532015000200003>].
- BN Americas (2020). “Will Mexico pass a general water law this year?”, 10 de junio [<https://www.bnamericas.com/en/news/will-mexico-pass-a-general-water-law-this-year>].
- Burns, E. (2020). “Antecedentes de la iniciativa”. Entrevista realizada el 10 de junio de 2020.
- (2020). Entrevista Elena Burns 12 de junio 2020.
- Cámara de Diputados (2010). *Gaceta Parlamentaria* [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/abr/20100429-A-I.html#Ini20100429-20>].
- (2011a). “Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo i del título primero y reforma diversos artículos de la CPEUM”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf].
- (2011b). *Gaceta Parlamentaria* [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/abr/20110427-III.html>].
- (2012a). “Decreto por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4 de la CPEUM”, 8 de febrero [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_200_08feb12.pdf].
- (2012b). “Iniciativas por periodo” [http://sitlxi.diputados.gob.mx/iniciativas_por_pernplxi.php?iddipt=171&pert=3].
- (2020). “Iniciativas, que expide la Ley General de Aguas, suscrita por ciudadanos”, *Gaceta Parlamentaria*, 14 04, IX(5497), pp. 1-108.
- (2020a). “Leyes Federales de México”, CPEUM [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm].
- (2020b). Iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura turnadas a Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/iniciativaslxiv.php?comt=41&tipo_turnot=2&cedot=P].

- Cañete, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad de América Latina y el Caribe (1990-2017)*. Oxford: Oxfam Internacional/Clacso.
- Carmona, C. (2012). “La Constitución y el agua: apuntes para la gobernabilidad en el caso de agua en México”, *Revista Jurídicas*, pp. 83-138.
- CNDH (2020). “Recomendación No. 1/2020 Sobre las violaciones al Derecho Humano al Agua en perjuicio de la población en general y de agricultores del Valle de Mexicali, derivadas de actos y omisiones en diversos trámites y procedimientos”. México: CNDH.
- Colomer, J. (2007). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Díaz, A. (2017). “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”, *Gestión y Política Pública*, pp. 341-379.
- Galván, L.E. (2020). “Preguntas sobre el proceso de la Iniciativa de la Coordinación Temática de Medio Ambiente”. Entrevista realizada el 11 de junio de 2020.
- (2020). “Segunda entrevista a Laura Elena Galvan B., integrante del cuerpo técnico de la Coordinación Temática”, 12 de junio de 2020.
- Godoy, E. (2019). “Millonarios” acaparan el agua subterránea del país”, *Proceso*, 15 de septiembre, núm. 2236 [<https://www.proceso.com.mx/599617/millonarios-acaparan-el-agua-subterránea-del-pais>].
- Grey, D. y C.W. Sadoff (2007). “Sink or swim? Water security for growth and development”, *Water Policy*, vol. 9, núm. 6, pp. 545-571.
- Gutiérrez, R. (2008). “El derecho fundamental al agua en México; un instrumento de protección para las personas y los ecosistemas”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(18), pp. 71-90.
- Hatch, G., C. Schmidt y J.J. Carrillo-Rivera (2019). “Agua: balance del gobierno de Peña y proyección con López Obrador”, *Contralínea* [<https://www.contralinea.com.mx/archivo- revista/2019/09/02/agua-balance-del-gobierno-de-pena-y-proyeccion-con-lopez-obrador/>].
- Heller, L. (2017). *Declaración final de misión del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento Sr. Leo Heller*. México: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.
- Jalife Rahme, A. (2015). “Bajo la lupa. La fétida ley Korenfeld: la corrupta privatización del agua en México”, *La Jornada*, 12 de abril [<https://www.jornada.com.mx/2015/04/12/opinion/012o1pol>], fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.
- Jalomo, F. (2018). “Aguas con el agua: riesgos con la Ley Pichardo”, *LJA.MX* [<https://www.lja.mx/2018/03/aguas-agua-riesgos-la-ley-pichardo/>].
- López, F. (2017). *¡La tierra no se vende! Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas de México*. México: Clacso/Educa/Prodesc/Coapi/Centro Intradisciplinar para la Investigación de la Recreación.
- Magoja, E. (2020). “Interpretación judicial, ambiente y dignidad”, *Revista de Derecho*, núm. 21, Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho, pp. 52-71, Epub 1 de junio de 2020 [<https://dx.doi.org/10.22235/rd.vi21.1860>].

- Martínez, P. y A. Vargas (2017). “Sistema de asignaciones, concesiones y política hídrica en México”, *Tecnología y Ciencias del Agua*, 8(5), pp. 117-125.
- Meerganz, G. (2006). “Flujos de agua, flujos de poder. La aportación de Erik Swyngedouw al debate sobre los recursos hídricos en Latinoamérica y en el Estado español”, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 47, pp. 129-139.
- Michel, V.H. (2020). “Saldremos de esta si hay una solución ecológica y ética. Entrevista con José Sarukhán”, *Milenio*, “Milenio a Fondo”, 14 de junio, pp. 10-11.
- Molinares-Hassan, V. y J. Echeverría-Molina (2011). “El derecho humano al agua: posibilidades desde una perspectiva de género”, *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 19, pp. 269-301 [<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=824/82422752009>], fecha de consulta: 2 de octubre de 2020.
- Moreno, J.L. (2014). *Despojo de agua en la cuenca del río Yaqui*. Hermosillo, Sonora: El Colegio de Sonora.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General.
- (1966). *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General.
- (2002). *Observación general N° 15 El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Ginebra: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- (2003). *Observación general N° 15 (2002), El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Ginebra: Consejo Económico y Social.
- (2009). *Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Folleto informativo No. 33*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- (2010). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010. 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento*, Nueva York: Naciones Unidas, Asamblea General.
- (2011). *El derecho al agua. Folleto Informativo No. 35*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- (2012). *Indicadores sobre el derecho al agua en México*, vol. 1. México: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos/CEMDA.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Bogotá: Organización de los Estados Americanos.
- (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José: Organización de los Estados Americanos.
- (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador*. Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Oxfam México (2018). “La propuesta de “Ley Pichardo” permitiría el acaparamiento del agua a manos llenas. Urge incluir en su elaboración a grupos que serían afectados”

- [<https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Posicionamiento%20OMX%20sobre%20Ley%20Pichardo%20%282%29.pdf>].
- Panez Pinto, A. (2018). “Agua-Territorio en América Latina: contribuciones a partir del análisis de estudios sobre conflictos hídricos en Chile”, *Revista Rupturas*, 8(1), pp. 193-217 [<https://dx.doi.org/10.22458/rr.v8i1.1978>].
- Pineda, N. y E.M. Parra (2020). *Los consejos de cuenca en México: capacidad institucional, marco legal nacional y casos empíricos de Sonora*. Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- Plana Mayor (2020). “Xóchitl Zagal es la nueva secretaria de Organización del CEN de Morena”, 27 de enero [<https://planamayor.com.mx/xochitl-zagal-es-la-nueva-secretaria-de-organizacion-del-cen-de-morena/>].
- Pulgar, A. (2020). “El derecho humano al agua y al saneamiento y su relación con la protección del medio ambiente en América Latina”, *Anuario de Derechos Humanos*, 16(1), pp 99-118.
- Recabarren, O. (2016). “El estándar del derecho de aguas desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos y del medio ambiente”, *Estudios constitucionales*, 14(2), pp. 305-346 [<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002016000200010>].
- Ribeiro do Nascimento, G. (2018). “El derecho al agua y su protección en el contexto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Estudios constitucionales*, 16(1), pp. 245-280 [<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000100245>].
- Romero, E., C. Fernández y C. Guzmán (2013). *Derecho humano al agua y saneamiento. Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos (EBDH)*. Madrid: ONGAWA, Ingeniería para el Desarrollo Humano y Universidad Politécnica de Madrid.
- Sánchez, C. (2019). “El derecho a la energía como derecho fundamental I”, *El Salto Diario*, 25 de febrero [<https://www.elsaltodiario.com/desconexion-nuclear/el-derecho-a-la-energia-como-derecho-fundamental>].
- Sandoval, A. (2018). *Estudio sobre protección de ríos, lagos y acuíferos desde la perspectiva de los derechos humanos*. México: UNAM/CNDH.
- Secretaría de Gobernación (2009). *Sistema de Información Legislativa* [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=6909886].
- (2018). *Sistema de Información Legislativa* [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9223069].
- (s/f). *Sistema de Información Legislativa* [<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251>].
- (2011). “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la CPEUM”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de junio.
- (2012). “Decreto por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de febrero [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012].
- Seguín, N. (2012). *Aportes ciudadanos para la Ley General de Aguas*. Tlalmanalco: Centro para la Sustentabilidad Incalli Ixcahuicopa, Centli.

- Shmidt, S., G. Hatch, J.J. Carrillo y L. Valles (2015). “La tercera vía para una nueva ley del agua”, *Forbes*, 25 de noviembre [<https://www.forbes.com.mx/la-tercera-via-para-una-nueva-ley-del-agua/>].
- Strang, V. (2019). “Relaciones infraestructurales: agua, poder político y el surgimiento de un nuevo régimen despótico”, *Revista Colombiana de Antropología*, 55(1), pp. 167-212.
- Swyngedouw, E. (2004). *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Voelker, T. *et al.* (2019). “The role of metrics in the governance of the water-energy-food nexus within the European Commission”, *Journal of Rural Studies* (en prensa).
- Warnholtz, M. (2015). “La Ley General de Aguas y su afectación a los pueblos indígenas”, *Aminal Político*. 13 de marzo [<https://www.animalpolitico.com/codices-geek/la-ley-general-de-aguas-y-su-afectacion-a-los-pueblos-indigenas/>].
- Wilder, M., P.F. Martínez, P. Hernández y M.B. Cruz (2020). “The human right to water in Mexico: Challenges and opportunities”, *Water alternatives*, 13(1), pp. 28-48.
- Zagal, X.N. (2019). *Informe de Actividades. Coordinación Temática de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Grupo Parlamentario de Morena, LXIV Legislatura*. México: Grupo Parlamentario de Morena LXIV Legislatura.



