

“Todos queremos lo mismo. Queremos un mundo donde todos tengan acceso al saneamiento y al agua. Queremos un mundo donde las personas no enfermen por el agua que beben o hagan enfermar a otras porque se ven forzadas a defecar al aire libre.

La buena noticia es que podemos hacerlo.”

CATARINA DE ALBUQUERQUE, DECLARACIÓN EN LA PRIMERA CONSULTA SOBRE MONITOREO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO POST-2015, BERLÍN, MAYO 2011.

Definir, analizar, evaluar y presentar buenas prácticas ha sido una difícil pero edificante tarea para la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua y al saneamiento.

A través de su trabajo, ha descubierto que el aumento de la participación, el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la eliminación de prácticas discriminatorias está transformando el paisaje y haciendo que el derecho al agua y al saneamiento sea una realidad. Ha encontrado optimismo y determinación en las comunidades, en gobiernos locales y nacionales y en organizaciones internacionales, así como la visión de un mundo mejor, donde todas las personas, incluyendo aquellas que tradicionalmente son excluidas, tienen acceso a los servicios de agua y saneamiento.

ONGAMA
INGENIERÍA PARA EL DESARROLLO HUMANO

CON LA FINANCIACIÓN DE



ISBN 978-84-695-3184-6

C. de Albuquerque

DERECHOS HACIA EL FINAL

Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento

Catarina de Albuquerque

RELATORA ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS

PARA EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO

con Virginia Roaf



DERECHOS HACIA EL FINAL

Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

DERECHOS HACIA EL FINAL

Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento

Las opiniones expresadas en este libro son de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua potable y al saneamiento.

La terminología empleada y la presentación del material contenido en esta publicación no implican la manifestación de opinión alguna por parte de la Relatora Especial en cuanto a la condición jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o región o de sus autoridades, ni con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites.

La Relatora Especial acoge con agrado las solicitudes de permiso para reproducir y traducir este libro parcialmente o en su totalidad. Las solicitudes y consultas deben dirigirse a la Relatora Especial (srwatsan@ohchr.org), quien se complacerá en proporcionar la información más actualizada sobre cualquier modificación introducida en el texto.

Agradecimientos

La redacción de este libro ha contado con el apoyo de numerosas instituciones y personas simpatizantes. Deseo expresar mi agradecimiento a las numerosas organizaciones, expertos, colaboradores y revisores cuyo compromiso y dedicación han hecho posible esta obra.

Principales colaboradores:

1. Virginia Roaf
2. Lucinda O'Hanlon
3. Inga Winkler
4. Robert Painter
5. Daniel Spalthoff

Equipo editorial

Un equipo editorial externo, compuesto de expertos en componentes clave del agua y el saneamiento (incluidos abogados, economistas e ingenieros) llevó a cabo revisiones detalladas del libro. Quiero agradecer de forma especial a los miembros del equipo editorial por su aportación voluntaria de tiempo y conocimientos.

Entre ellos se encuentran:

1. Jaime Baptista, director de ERSAR
2. Mara Bustelo, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
3. Girish Menon, director de Operaciones Internacionales de WaterAid
4. Peter van Maanen, consultor independiente

Se proporcionan datos institucionales únicamente con fines de identificación. La responsabilidad de la versión definitiva del texto de esta publicación pertenece a sus autores.

Comentaristas

También estoy muy agradecida a todas aquellas personas que han hecho llegar sus comentarios sobre todo el libro o parte de él. Entre otras: Manuel Alvarinho, David Alves, Cristián Arellano, Ferdinandes Axweso, Jamie Bartram, Francesca Bernardini, Ned Breslin, Mara Bustelo, Hilda Coelho, Jane Connors, Michel Cornelis, Aladji Dieng, Alan Etherington, Carolina Fairstein, Richard Franceys, Samuel Gongga, Frank Greaves, Leila Harris, Sarah House, Khairul Islam, Patricia Jones, Ashfaq Khalfan, Thorsten Kiefer, Daniele Lantagne, Fernanda Levenson, Rolf Lujendijk, Therese Mahon, Amanda Marlin, Sharmila Murthy, Pradip Nandi, Anton Novac, Donal O'Leary, Patrick Onyango, Archana Patkar, Cynthia Phiri, Meg Satterthwaite, Dibak Singh, Hakan Tropp, Natalia Uribe, Claudia Vargas, Johan van der Colf, Roland Werchota y Mark Williams.

Donantes

Quiero expresar asimismo mi agradecimiento a los gobiernos de España y Alemania, así como a ERSAR, por su apoyo económico a este libro.

También me gustaría agradecer a ONGAWA, Ingeniería para el Desarrollo Humano su apoyo a la traducción, edición e impresión de esta versión en español, y a la financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.

DERECHOS HACIA EL FINAL

Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento

Catarina de Albuquerque

RELATORA ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS

PARA EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO

con Virginia Roaf



CON LA FINANCIACIÓN DE



Índice

02	Agradecimientos
07	Prefacio: Ban Ki-Moon, Secretario General de las Naciones Unidas
09	Prefacio: Su Alteza Real Willem Alexander, Príncipe de Orange
11	Prefacio: José Manuel García-Margallo, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación
13	Prólogo: Catarina de Albuquerque, Relatora Especial de las Naciones Unidas
19	Abreviaturas
21	Introducción
32	RECUADRO DE DEBATE 0.1: ¿Derecho humano o derechos humanos al agua y al saneamiento?
35	RECUADRO DE DEBATE 0.2: Derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio
49	Capítulo 1: Marcos jurídicos e institucionales
51	Introducción
53	1.1 Marcos jurídicos e iniciativas normativas internacionales
54	RECUADRO DE DEBATE 1.1: Protocolo de UNECE relativo al agua y la salud
58	1.2 Marcos jurídicos nacionales: leyes, reglamentos y organismos reguladores
59	RECUADRO DE DEBATE 1.2: Sudáfrica: Aplicación práctica de las disposiciones legales y constitucionales
66	RECUADRO DE DEBATE 1.3: Regulación de la prestación de servicios informal en el ámbito urbano
71	RECUADRO DE DEBATE 1.4: Suspensión del servicio por impago
69	1.3 Políticas, planificación y programación nacionales
73	RECUADRO DE DEBATE 1.5: Carácter centralizado de la planificación nacional: la Estrategia Nacional de Saneamiento de Namibia
75	RECUADRO DE DEBATE 1.6: Reforma del sector hídrico en Kenia
78	Conclusión
83	Capítulo 2: Financiación y elaboración de presupuestos
85	Introducción
88	RECUADRO DE DEBATE 2.1: Por qué la financiación del saneamiento constituye a menudo un problema específico
90	2.1 Fuentes de financiación
91	2.2 Aportaciones de los hogares
95	RECUADRO DE DEBATE 2.2: Descripción general de los mecanismos de subvención
100	RECUADRO DE DEBATE 2.3: Definición de los colectivos beneficiarios de las subvenciones
104	RECUADRO DE DEBATE 2.4: Prestación gratuita de servicios de agua y saneamiento
105	2.3 Asignaciones presupuestarias selectivas
107	RECUADRO DE DEBATE 2.5: Transparencia presupuestaria y fragmentación
109	2.4 Transferencias internacionales
112	RECUADRO DE DEBATE 2.6: Condicionalidad, ayudas vinculadas y deuda
113	Conclusión

117	Capítulo 3: Implementación
119	Introducción
120	RECUADRO DE DEBATE 3.1: El enfoque basado en los derechos humanos y los derechos al agua y al saneamiento
123	3.1 Zonas rurales
124	RECUADRO DE DEBATE 3.2: Enfoque orientado a la oferta frente a la demanda: consecuencias desde el punto de vista de los derechos humanos
129	RECUADRO DE DEBATE 3.3: El medio ambiente y los derechos al agua y al saneamiento
134	RECUADRO DE DEBATE 3.4: Priorizar el agua para el uso doméstico y personal
137	3.2 Zonas urbanas desfavorecidas
141	RECUADRO DE DEBATE 3.5: Tenencia de la tierra y los derechos al agua y al saneamiento
144	RECUADRO DE DEBATE 3.6: Saneamiento Total Liderado por la Comunidad en zonas urbanas
148	RECUADRO DE DEBATE 3.7: Responder a las necesidades de los asentamientos informales: alternativas convencionales frente a opciones de bajo costo
151	RECUADRO DE DEBATE 3.8: Carácter central de la participación comunitaria
152	RECUADRO DE DEBATE 3.9: Niveles de servicio: letrinas compartidas
154	3.3 Calidad del agua
156	3.4 Promoción de la higiene
159	RECUADRO DE DEBATE 3.10: Obligaciones desde el punto de vista de los derechos humanos con respecto a la higiene
158	3.5 No discriminación
163	RECUADRO DE DEBATE 3.11: No discriminación: igualdad frente a equidad
167	RECUADRO DE DEBATE 3.12: Los trabajadores del saneamiento
168	3.6 Situaciones de emergencia
170	3.7 Escuelas, centros sanitarios y otros edificios y lugares públicos
172	RECUADRO DE DEBATE 3.13: El acceso en todas las esferas de la vida de las personas
173	3.8 Fortalecimiento de capacidades, incidencia política y concienciación
181	RECUADRO DE DEBATE 3.14: Niveles de participación
183	3.9 Investigación y educación
187	3.10 Responsabilidades de terceros
188	RECUADRO DE DEBATE 3.15: Responsabilidad social empresarial (RSE) y derechos humanos
189	Conclusión
195	Capítulo 4: Rendición de cuentas
197	Introducción
199	4.1 Supervisión
207	RECUADRO DE DEBATE 4.1: Supervisión a escala mundial, nacional y local
211	RECUADRO DE DEBATE 4.2: Participación comunitaria en la supervisión
215	4.2 Resolución de conflictos
218	4.3 Enjuiciamiento formal
226	4.4 Buen gobierno y transparencia
228	RECUADRO DE DEBATE 4.3: ¿Cómo pueden contribuir los derechos humanos en la lucha contra la corrupción?
231	RECUADRO DE DEBATE 4.4: Descentralización
233	Conclusión
239	Conclusión
249	Bibliografía seleccionada

Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas

Los importantes avances producidos en 2010, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos reconocieron el derecho humano al agua y al saneamiento, proporcionan un marco jurídico sólido tanto para los gobiernos como para el sistema de las Naciones Unidas. El agua y el saneamiento son fundamentales para el logro de los objetivos de desarrollo, y su reconocimiento como derecho humano en 2010 supuso un fuerte impulso que ayuda a centrar la atención en dichos sectores con la urgencia que éstos requieren.

Es inaceptable que cerca de la mitad de la población de los países en desarrollo tenga problemas de salud provocados por las deficiencias en materia de agua y saneamiento, o que los habitantes de barrios marginales paguen cinco o incluso diez veces más por el agua que consumen que los residentes ricos de las mismas ciudades. También resulta inadmisibles que más de 1.000 millones de personas residentes en comunidades rurales carezcan de retretes y tengan que defecar al aire libre.

La tarea consiste ahora en traducir este compromiso en obligaciones concretas, tanto a escala nacional como internacional. La labor que tenemos por delante no es sencilla; sin duda tendremos que enfrentarnos a desafíos que no podemos prever, pero es crucial establecer un marco que permita proteger a aquellos que tienen mayores dificultades para protegerse a sí mismos.

Este libro único, elaborado a iniciativa propia por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua potable y al saneamiento, Catarina de Albuquerque, ofrece soluciones, ideas y ejemplos prácticos de legislación, políticas, programas, enfoques de incidencia política y mecanismos de rendición de

EDICIÓN TÉCNICA **Bettina Myers**
 DISEÑO GRÁFICO **Patrícia Proença**
 IMPRESIÓN **Textype**
 TIRADA 500 copias
 ISBN 978-84-695-3184-6
 DEPÓSITO LEGAL 340 098/12
 Lisboa, Abril 2012

La traducción, edición e impresión de la versión en español de esta publicación ha sido realizada en el marco de un proyecto de ONGAWA, Ingeniería para el Desarrollo Humano con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.

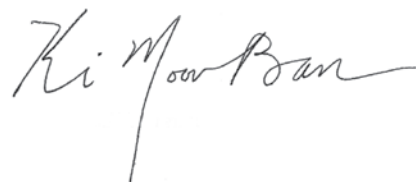
El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de la Relatora Especial y no refleja necesariamente la opinión de la AECID y la Oficina de Derechos Humanos.

cuentas que muestran el modo en que los derechos se están convirtiendo en una realidad para los excluidos, los olvidados y los que no tienen voz.

Resulta inspirador y estimulante descubrir ejemplos de lo que los Estados, organismos de las Naciones Unidas, proveedores de servicios, organizaciones de la sociedad civil y otros actores involucrados pueden conseguir cuando trabajan conjuntamente para combatir la discriminación, garantizar que los servicios sean asequibles para los más pobres, asegurar que los niños y niñas puedan desarrollar su potencial en buenas condiciones de salud y asistan a la escuela, o para empoderar a las mujeres y las niñas y conseguir la igualdad.

A pesar de que muchos gobiernos han incluido ya los derechos al agua y al saneamiento en sus constituciones y en sus leyes nacionales, los Estados deben continuar trabajando para garantizar que se llevan a cabo las políticas adecuadas, que existen fondos disponibles para financiar las mismas, y que las prácticas discriminatorias contra mujeres, minorías, personas mayores o enfermos sean identificadas y eliminadas, de tal manera que nadie tenga que sufrir la indignidad que supone la falta de acceso al agua y al saneamiento.

Acojo con agrado la publicación de este libro y aprovecho esta oportunidad para reiterar el apoyo del sistema de las Naciones Unidas al logro del objetivo de reducir a la mitad en el año 2015 el porcentaje de personas que viven sin agua potable ni saneamiento.



PREFACIO

Su Alteza Real el Príncipe de Orange, Presidente de la Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento del Secretario General de las Naciones Unidas (UNSGAB)



Según los últimos datos del Programa Conjunto de Monitoreo, un total de 2.600 millones de personas carecen de acceso a servicios de saneamiento mejorados, y cerca de 1.000 millones no pueden acceder a fuentes de agua mejoradas. Estas cifras ocultan el hecho de que el agua potable procedente de fuentes mejoradas no es sinónimo de buena calidad, y que más de 1.000 millones de personas se ven obligadas a hacer sus necesidades más íntimas en el exterior, sin dignidad, ni privacidad alguna.

Las mujeres y las niñas son las más afectadas por la falta de acceso al agua y al saneamiento, debido al papel tradicional que desempeñan las mujeres en la gestión de esos servicios y a que sus voces, especialmente las de las mujeres pobres, no suelen ser escuchadas por quienes ejercen el poder. El agua insalubre y un saneamiento deficiente son la segunda causa más importante de mortalidad infantil a escala mundial.

Creo firmemente que esta realidad estremecedora y vergonzosa debe ser erradicada, de forma que la gente pueda disfrutar de una mejor vida, con salud, dignidad y seguridad. Estoy convencido de que los derechos al agua y al saneamiento pueden contribuir significativamente a tal efecto.

El reconocimiento de los derechos humanos es uno de los tres pilares sobre los que se asientan las Naciones Unidas. La capacidad de todo ser humano para ejercitar sus derechos igualitarios e inalienables es el fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo, y resulta crucial para la seguridad y el desarrollo globales. La adopción de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo de Derechos Humanos en 2010 sobre el derecho al agua potable y al saneamiento ha constituido un paso esencial hacia la afirmación de nuestra responsabilidad de garantizar que todas las personas tengan acceso al agua y a unos servicios de saneamiento seguros, suficientes, continuos, asequibles, accesibles y aceptables, con independencia de quiénes seamos o de dónde provengamos, de cuáles sean nuestras creencias o de cómo decidamos vivir nuestras vidas.

La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua potable y el saneamiento, ha asumido la misión de movilizar al mundo, generalizando los derechos al agua y al saneamiento en las organizaciones internacionales, regionales, nacionales y locales, así como incorporándolos a todos los instrumentos, tratados, leyes, políticas y procesos de programación y aplicación disponibles. Los derechos al agua y al saneamiento proporcionan un marco para que los gobiernos, los proveedores de servicios, los organismos reguladores y la sociedad civil puedan trabajar unidos, en busca de soluciones a problemas fuertemente arraigados de falta de acceso al agua y a servicios de saneamiento.

Este libro no solo demuestra por qué los derechos al agua y al saneamiento permiten entender de un modo fundamental los motivos por los cuales la gente no tiene acceso a dichos servicios, sino que además proporciona innumerables ejemplos de cómo se están prestando y ofreciendo unos servicios seguros, asequibles y accesibles a todos, con respeto a la dignidad humana. Esta obra muestra que los derechos humanos no son una tarea imposible y proporciona orientaciones de gran valor para la formulación de políticas.

La Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento del Secretario General de las Naciones Unidas (UNSGAB) tiene en particular el compromiso de analizar y promover el valor de los derechos al agua y al saneamiento. El año 2015 –fecha límite para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio– está a la vuelta de la esquina. Confiamos en que los derechos humanos nos ayuden a definir objetivos ambiciosos para el agua y el saneamiento en el programa de desarrollo posterior a 2015, y que nos proporcionen un marco inspirador para hacer realidad el acceso pleno y universal al agua y al saneamiento.

Will Alexander

José Manuel García-Margallo, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España



Hasta hace unos años, la comunidad internacional hablaba de derecho al agua y al saneamiento tan solo para discutir si esos derechos humanos existían o no. Gracias a la adopción en 2010 de sendas resoluciones de Naciones Unidas en la Asamblea General y en el Consejo de Derechos Humanos (A/RES/64/292; A/HRC/RES/15/9) que reconocen los derechos humanos al agua y al saneamiento, se pone fin a esa discusión, y se reafirma la necesidad de ponerlos en

práctica para que todas las personas puedan disfrutar plenamente de su derecho humano a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia.

España, en su firme empeño por la defensa de una visión unitaria de derechos humanos, ha desempeñado un papel muy importante para conseguir el reconocimiento expreso de los derechos humanos al agua y al saneamiento a nivel universal. Es un hecho histórico que demuestra la voluntad política de la comunidad internacional y su compromiso para afrontar una preocupante y evitable realidad que afecta a miles de millones de personas en todo el mundo.

Gracias a la labor realizada durante los últimos tres años por la Relatora Especial para el derecho humano al agua potable y al saneamiento, Doña Catarina de Albuquerque, conocemos mejor el contenido de estos dos derechos humanos. Su trabajo nos ha demostrado claramente que la plena realización de estos derechos implica la adopción de medidas con vistas a asegurar, de forma progresiva, que el agua y el saneamiento sean de calidad y asequibles para todos sin discriminación. Ahora que los derechos humanos al agua y al saneamiento están reconocidos a nivel universal, la comunidad internacional debe reaccionar con urgencia y determinación para hacerlos realidad.

Este Libro de Buenas Prácticas nos demuestra cómo distintos actores pueden contribuir a mejorar la situación actual y contribuir para convertir estos derechos en una realidad. Entre esos actores quisiera destacar el importante papel de la cooperación internacional. Muchos países en desarrollo siguen dependiendo de la

ayuda internacional para que los derechos humanos al agua y al saneamiento queden asegurados. Los países que están en condiciones de prestar asistencia deben facilitarla. No es sólo una cuestión de solidaridad sino también de coherencia normativa y jurídica, de conformidad con los principios de derechos humanos. En este sentido, y siguiendo las recomendaciones de la Relatora Especial, es pertinente incidir en la necesidad de que los países adopten un firme enfoque de derechos humanos en sus políticas de cooperación internacional. Iniciativas como la creación del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (AECID) dirigido en una primera fase a los ciudadanos de América Latina, sin excluir en fases posteriores otros ámbitos geográficos, responden a la prioridad atribuida por España a la realización efectiva y para todos de los derechos económicos, sociales y culturales, y en particular los derechos humanos al agua y al saneamiento.

Espero que este Libro de Buenas Prácticas pueda servir de inspiración para todas y todos aquellos que trabajan con y en los sectores del agua y saneamiento, y les permita hacer mejor su trabajo para que estos derechos fundamentales sean cada vez más respetados.




Cuando fui nombrada Relatora Especial sobre el derecho al agua potable y al saneamiento en 2008¹, uno de los primeros encargos que me hizo el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas fue recopilar las buenas prácticas en la aplicación de los derechos al agua y al saneamiento. Al principio me sentí abrumada por la labor que

tenía por delante, puesto que tradicionalmente los defensores y los promotores de los derechos humanos se han concentrado en llamar la atención sobre los casos de violaciones y menosprecio de los derechos humanos, con el objetivo de dar voz a quienes no la tienen y de presionar a los gobiernos para que introduzcan cambios. Estamos habituados a prestar atención a aquello que todavía presenta carencias, a las lagunas de las políticas y medidas gubernamentales, y no tanto a las acciones positivas que ya se están llevando a cabo para implementar los derechos humanos. En consecuencia, la petición del Consejo de dedicarme a recabar buenas prácticas me obligó a embarcarme en un tipo de trabajo completamente nuevo.

Además, dado que la compilación de buenas prácticas debía abarcar tanto el agua como el saneamiento, prácticas de todos los actores interesados y de todas las partes del mundo, me preocupaba la dificultad que podía conllevar la determinación de las prácticas que deberían incluirse y la creación de una estructura adecuada para presentarlas.

Sin embargo, cuando comencé mi búsqueda de buenas prácticas y mantuve los primeros encuentros con diferentes actores interesados, que tenían tantas ideas e iniciativas interesantes e inspiradoras que compartir, pronto me di cuenta de que esta tarea constituiría una magnífica oportunidad para mostrar lo que ya se está haciendo para garantizar esos derechos, inspirar a quienes deseen aprender a aplicarlos y conocer mejor los desafíos que conlleva su aplicación. También me percaté de que la determinación de si una práctica era buena o no me ayudaría a aclarar los motivos por los que una práctica puede considerarse inadecuada o por los que viola los derechos humanos.

Cuando comencé a trabajar en la compilación, las Naciones Unidas no habían reconocido aún de forma expresa los derechos al agua y al saneamiento y yo consideraba esta tarea como una oportunidad de demostrar principalmente a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, pero también a otros interesados, que en ocasiones se muestran algo escépticos con respecto al significado y las implicaciones de los derechos humanos, que los derechos al agua y al saneamiento son algo tangible y que su realización es posible, no una mera aspiración ni un sueño lejano. Los derechos humanos forman parte de nuestra vida y nuestro trabajo cotidianos, y a menudo los interesados con los que me he reunido ya estaban trabajando en favor de la aplicación de los derechos humanos, incluso sin saberlo.

Mi primer paso en esta labor consistió en examinar en profundidad la intención del mandato que me había encomendado el Consejo de Derechos Humanos. Mi mandato era compilar las “mejores” prácticas; no obstante, me pareció más útil definir las prácticas como “buenas” en lugar de como “las mejores”, a fin de posibilitar un debate más amplio en torno a lo que se considera aceptable desde la perspectiva de los derechos humanos y también con objeto de reconocer que, aunque una práctica puede ser excelente, con frecuencia existe margen de mejora. Además, quería poner de relieve el hecho de que una “buena práctica” en un determinado ámbito puede resultar inadecuada en otro, que las prácticas son producto de su entorno, de su tiempo y del contexto en que se producen, y que una práctica jamás puede considerarse completa sino que debe continuar de forma indefinida para garantizar su pertinencia y su sostenibilidad. Por último, también me parecía que el término “mejor” era excesivamente ambicioso, pues suponía que se hubiera llevado a cabo un análisis exhaustivo de todas las prácticas existentes en el mundo y elegido la mejor de ellas, una tarea imposible de realizar en un plazo de tres años.

El segundo paso consistió en definir los criterios que me permitirían decidir qué prácticas seleccionar. Me había encontrado con proyectos o enfoques que estaban considerados como buenas prácticas por determinados interesados (gobiernos u organizaciones internacionales, por ejemplo) y, al mismo tiempo, cosechaban críticas por parte de organizaciones de base y otras entidades. Por consiguiente, decidí convocar un período de consultas para debatir sobre los criterios de definición de lo que constituye una buena práctica, que se exponen en la introducción de este libro, y elaboré un cuestionario basándome en esos criterios. Posteriormente se llevó a cabo una amplia difusión del cuestionario en inglés, francés y español con el fin de recabar el máximo número posible de buenas prácticas. Además, con el objetivo de dar la oportunidad de debatir con mayor detalle sobre las prácticas, organicé siete consultas adicionales de los actores interesados con gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos, organismos

reguladores, agencias de cooperación para el desarrollo, el sector privado, proveedores de servicios y organismos de las Naciones Unidas.

A los efectos del presente libro, he adoptado un enfoque amplio con respecto al término “práctica”. Las prácticas abarcan los marcos jurídicos y de políticas, así como los mecanismos de ejecución y de rendición de cuentas. Por tanto, las buenas prácticas pueden incluir iniciativas tan diversas como tratados internacionales, legislación (a escala nacional, subnacional o local), reglamentos, políticas, estrategias, marcos institucionales, procedimientos de planificación y coordinación, políticas de cooperación internacional, programas, proyectos, campañas, subvenciones, mecanismos de financiación, estructuras tarifarias, contratos con operadores, procedimientos de reclamación y sentencias judiciales o cuasijudiciales. Asimismo, decidí que una práctica podría clasificarse como buena y contribuir a la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento aunque no mencionase de forma explícita los derechos humanos, siempre y cuando cumpliera los criterios previamente definidos.

En septiembre de 2011 presenté un informe al Consejo de Derechos Humanos basado en la información que había recibido; con ello, la tarea que me habían encomendado los Estados Miembros de las Naciones Unidas quedaba completada.

Sin embargo, dado el altísimo porcentaje de respuesta al cuestionario y el nivel de compromiso e interés generado, no solo durante el proceso de consultas sino también a través de mensajes de correo electrónico y en los actos organizados por el sector del agua, el saneamiento y la higiene (WASH, por sus siglas en inglés), decidí publicar este libro de buenas prácticas como una oportunidad para examinar cada una de ellas con mayor profundidad, incluir un mayor número de prácticas y tratar de dar respuesta a algunas de las preguntas más espinosas. Además, quería tener la oportunidad de celebrar la importante acogida que han tenido los derechos al agua y al saneamiento en el discurso de la legislación y el desarrollo internacionales en materia de derechos humanos, y de alentar a otros Estados e interesados a utilizar en su propio trabajo los principios que respaldan esos derechos.

La falta de espacio y de información de contexto ha hecho imposible incluir en este libro todas las prácticas que pueden considerarse “buenas”. De las que se han incluido, he aportado comentarios constructivos en los casos en que creo que podrían introducirse mejoras.

Este libro presenta las prácticas proporcionadas por una amplia variedad de actores interesados que abarcan todos los aspectos de los derechos al agua y al saneamiento, aunque, por supuesto, se observan algunas lagunas en términos de conocimiento que exigirán un análisis y un debate más detallados. En su elaboración me he basado principalmente en la información que me ha sido facilitada,

tanto a través de las respuestas al cuestionario como de las consultas celebradas con los diversos interesados, además de los datos recogidos durante mis misiones en diferentes países.

Después de haberme involucrado en este proceso amplio, apasionante y en ocasiones arduo durante más de tres años, debo decir que toda la información que he recibido me ha permitido enriquecer considerablemente mis conocimientos sobre este tema. Pese a que los derechos al agua y al saneamiento son relativamente nuevos en la agenda internacional y su reconocimiento oficial data de fechas muy recientes, las actividades que fomentan su aplicación son más antiguas. Existe una enorme cantidad de buenas prácticas; en ocasiones no abordan explícitamente la dimensión de los derechos humanos, otras veces requieren pequeños ajustes, pero en general todas ellas contribuyen a la realización de los derechos humanos. Resulta obvio que la función de vigilancia y supervisión de los defensores de los derechos humanos es extremadamente importante, y la promoción, el apoyo y la aplicación de los derechos acelerarán el proceso de realización de los derechos al agua y al saneamiento.

Al igual que no hay práctica perfecta, tampoco este libro pretende serlo, pero he tratado de extraer la información más valiosa de cada práctica y demostrar los diferentes aspectos de la aplicación de los derechos al agua y al saneamiento. Este libro no constituye una lista exhaustiva de buenas prácticas sino un intento de abarcar una gama de prácticas lo más amplia posible. Soy consciente de que determinadas áreas requieren una mayor atención, en especial en aquellos casos en que las prácticas se van desarrollando a medida que aumentan el conocimiento y la comprensión de los derechos al agua y al saneamiento.

Quiero aprovechar esta oportunidad para dejar constancia de mi agradecimiento a todos aquellos que me han ayudado a llevar a cabo esta tarea, que se ha prolongado por espacio de tres años. En primer lugar, a todas aquellas personas e instituciones que dedicaron un tiempo a cumplimentar el cuestionario y enviarnos una información de gran valor; en segundo lugar, a aquellos que nos brindaron un tiempo precioso participando en las consultas organizadas, permitiéndome así conocer mejor los detalles de su trabajo; en tercer lugar al ACNUDH y, en particular, a su División de Procedimientos Especiales (Jane Connors y Mara Bustelo); y, en cuarto lugar, a todas las personas que formaron o forman parte de mi equipo (Lucinda O'Hanlon, Barbara Mateo, Robert Painter, Daniel Spalthoff, Inga Winkler y, sobre todo, Virginia Roaf) sin cuya determinación, dedicación, entusiasmo e inteligencia este libro nunca habría llegado a ver la luz. Quisiera asimismo mostrar mi agradecimiento al equipo editorial, compuesto por Girish Menon, Peter van Maanen y Jaime Baptista, por su esmerada lectura de los diversos borradores de

esta obra. Por último, quiero dar las gracias a Su Excelencia el Secretario General de las Naciones Unidas, a Su Alteza Real, el Príncipe de Orange y a Su Excelencia el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, por prestarse a elaborar los prefacios de este libro.

He contraído una importante deuda de gratitud con el ERSAR, organismo regulador portugués en materia de agua potable y aguas residuales, por el apoyo que han brindado a este libro y por financiar su publicación.

Confío en que las prácticas recogidas en esta obra resultarán útiles en la promoción de la aplicación de los derechos al agua y al saneamiento y que servirá de inspiración a quienes trabajan en los sectores del agua y al saneamiento, ayudándoles a respetar los derechos humanos, que les guiarán en su labor en este ámbito.

Este libro representa solo el primer paso de un largo camino.

¹ Entre 2008 y 2011, mi mandato fue actuar como Experta Independiente sobre las obligaciones relativas al acceso al agua y al saneamiento desde el punto de vista de los derechos humanos. A partir de 2011 se modificó la denominación de dicho mandato y pasé a desempeñar el cargo de Relatora Especial sobre el derecho al agua potable y al saneamiento, a fin de reflejar la adopción del derecho al agua y al saneamiento por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos en 2010.

Abreviaturas

ADERASA	Asociación de organismos reguladores de América Latina en el ámbito del agua y el saneamiento
AMCOW	Consejo Ministerial Africano sobre el Agua
CAO	Asesor/Defensor de Cumplimiento del Banco Mundial
CDCP	Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
STLC	Saneamiento Total Liderado por la Comunidad
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
DSK	Dushtha Shasthya Kendra
ERSAR	Organismo regulador portugués (Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos)
FAN	Freshwater Action Network
IDH	Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD
EBDH	Enfoque basado en los derechos humanos
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
IRC	Centro Internacional de Abastecimiento de Agua y Saneamiento
IWRM	Gestión integrada de recursos hídricos
JMP	Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
GLAAS	Evaluación mundial de ONU-Agua y la OMS sobre saneamiento y agua potable
ODM	Objetivo(s) de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
NHRI	Institución nacional de derechos humanos
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ESGP	Encuesta sobre el seguimiento del gasto público
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
SDI	Shack/Slum Dwellers International
RE/Relatora Especial	Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento
TI	Transparency International
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
SDU	Sondeo de desigualdades urbanas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNECE	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UNSGAB	Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento del Secretario General de las Naciones Unidas
WASH	Agua, Saneamiento e Higiene
WECF	Women in Europe for a Common Future
OMS	Organización Mundial de la Salud
WIN	Water Integrity Network
WSSCC	Consejo de colaboración para el abastecimiento de agua potable y el saneamiento



Participantes en la consulta con expertos sobre el estigma y los derechos al agua y al saneamiento, organizada por la Relatora Especial de las Naciones Unidas en Ginebra (enero de 2012).

PHOTO: MADOKA SAJI

Introducción

¿Supondrá la aplicación de una perspectiva de derechos humanos al agua y al saneamiento en particular una mayor complicación de nuestras vidas? Sí. Por desgracia, así es. El progreso que hemos registrado puede no parecer tan estupendo si lo contemplamos a través del prisma de los derechos humanos. Pero con los derechos humanos estamos pintando un lienzo más honesto del progreso. Nos acercamos más a la realidad, por lo que tenemos una mayor capacidad de diseñar estrategias para cambiarla.

CATARINA DE ALBUQUERQUE, EN LA SESIÓN PÚBLICA DEL COMITÉ DE
DESARROLLO / SUBCOMITÉ DE DERECHOS HUMANOS SOBRE
EL DERECHO AL AGUA Y EL SANEAMIENTO, 24 DE ENERO DE 2011

¿Por qué es tan fundamental el acceso al agua y al saneamiento?

Vivimos en un mundo en el que cerca de 1.000 millones de personas carecen de acceso a fuentes de agua mejoradas y 2.600 millones de personas no utilizan servicios de saneamiento mejorados¹. Estos hechos tienen infinidad de consecuencias, tanto a escala individual como social. El acceso al agua potable y al saneamiento es esencial para que las personas puedan vivir una vida digna e incide en una mejora de la salud, del acceso a la educación y de las oportunidades laborales. A escala social, una población que tiene acceso a servicios de agua potable y saneamiento disfrutará de mejor salud, tendrá una mayor disponibilidad para trabajar y podrá contribuir al desarrollo y al crecimiento económico, además de vivir en un entorno más limpio.

El saneamiento desempeña una función vital en nuestra vida diaria, aunque a menudo se minimiza su importancia o sencillamente no se debate sobre él debido a tabúes culturales. El hecho de defecar al aire libre, en las calles o en el campo, es una realidad inaceptable que todavía viven diariamente más de 1.000 millones de personas². Las mujeres, en particular, protegen su dignidad cuando orinan o defecan bajo la protección de la oscuridad, pero ponen en peligro su seguridad al verse expuestas a los ataques de los hombres o los animales, así como de su salud, dado que no pueden orinar o defecar cuando lo necesitan. Incluso en los casos en que se dispone de un retrete o una letrina específicos, suelen ser poco higiénicos, ser excesivamente caros o encontrarse a una distancia demasiado lejana del hogar o del lugar de trabajo. Además, rara vez se tiene en cuenta las necesidades de las mujeres y las niñas durante sus períodos de menstruación.

Aquellas personas que tienen acceso al saneamiento en buena parte del mundo no se contempla el tratamiento de las aguas residuales ni la eliminación o reutilización del agua residual procedente de los hogares o de las instalaciones de saneamiento; el agua residual sencillamente se devuelve a las masas de agua o al suelo sin someterla previamente a tratamiento alguno. Este hecho tiene consecuencias extremadamente perjudiciales para el medio ambiente, la calidad del agua potable y por consiguiente también para la salud de las personas.

La vida es imposible sin agua, y cuando ésta escasea no hay nada que pueda sustituirla. Todas las mujeres, hombres, niños y niñas necesitan tener acceso al menos a una cantidad mínima de agua imprescindible para llevar una vida saludable.

Más allá de la necesidad absoluta de evitar la deshidratación, el agua también es necesaria para satisfacer muchas de las necesidades humanas más básicas, incluidas la higiene personal y la preparación de alimentos. Si no se practica una higiene adecuada, que incluye lavarse las manos en los momentos más importantes, como antes de comer o después de utilizar el retrete, disminuyen los beneficios que ofrece desde el punto de vista de la salud, el hecho de tener acceso a agua potable y saneamiento. El agua también es necesaria para una adecuada gestión de la higiene menstrual. Asimismo, desempeña un papel crucial desde la perspectiva cultural y religiosa, puesto que la limpieza y el aseo personal tienen una función tanto simbólica como higiénica en la vida de muchas personas.

Más de 3.600³ niños y niñas mueren cada día debido a enfermedades diarreicas evitables, superando las cifras de la malaria, el VIH/SIDA y el sarampión juntos. Los niños tienen mayor probabilidad de morir de diarrea que los adultos⁴ debido al insuficiente desarrollo de su sistema inmunitario; además, los niños que más riesgo corren en ese sentido son los que viven en la pobreza. Asimismo, la probabilidad de sufrir un retraso en el crecimiento⁵ a los 24 meses de edad aumenta de forma exponencial con cada episodio de diarrea y con cada día que el niño sufre esta enfermedad.

Las mujeres se enfrentan a mayores dificultades debido a las funciones sociales que se les asignan, como la recogida de agua o la realización de las tareas domésticas, para las que el agua es fundamental. Millones de mujeres que viven en zonas rurales de África y Asia dedican varias horas cada día a la tarea de recoger agua, recorriendo grandes distancias acarreado pesadas cargas. En la mayoría de las culturas, las mujeres y las niñas son las responsables de cuidar de sus familiares enfermos, que no solo requieren agua de buena calidad para garantizar una mejor recuperación, sino que además pueden sufrir enfermedades que exijan un acceso adecuado a un saneamiento fiable y una conducta apropiada desde el punto de vista de la higiene a fin de garantizar que las enfermedades no se transmitan a otros miembros de la familia. Estas responsabilidades suponen una pesada carga que impide a muchas mujeres participar en actividades productivas o en la educación, reproduciendo y agravando así las desigualdades de género existentes.

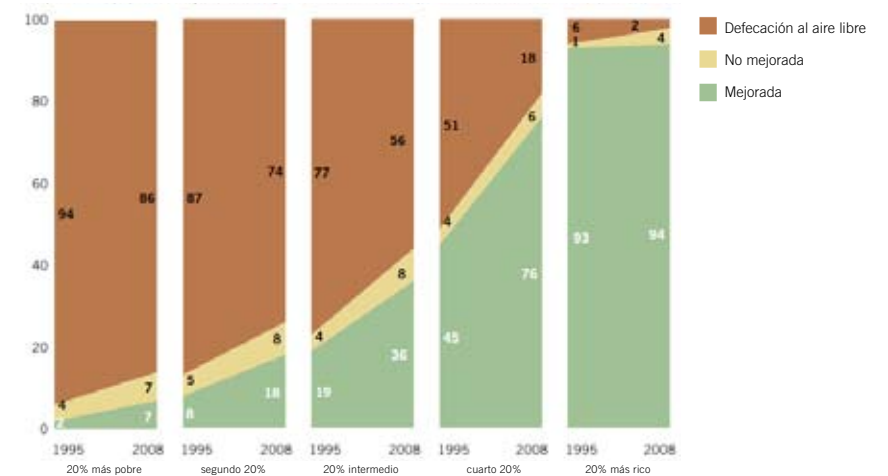
Pese a estas consecuencias dispares y bien conocidas sobre las mujeres y las niñas, con demasiada frecuencia éstas siguen excluidas de los procesos de toma de decisiones sobre el acceso al agua y al saneamiento. En muchos casos, por ejemplo, no se consulta a las mujeres acerca de la ubicación de los puntos de abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento, de sus necesidades diarias o del tipo de servicio

que mejor responde a sus necesidades, a pesar de que las mujeres son las que utilizan y mantienen los servicios y las que se enfrentan a los mayores peligros al acceder a ellos si no están en buenas condiciones de uso.

La probabilidad de que una persona tenga acceso al agua y al saneamiento depende del lugar en el que viva. Las personas que viven en países desarrollados tienen mayor probabilidad de poder acceder a cantidades suficientes de agua potable en sus casas que las que viven en países en desarrollo, y las que viven en asentamientos formales de una ciudad perteneciente a un país en desarrollo tienen mayor probabilidad de acceder al agua potable de forma asequible que las que viven en asentamientos urbanos informales o en zonas rurales. Lo anterior también es aplicable al acceso al saneamiento y a la defecación al aire libre (véase el gráfico a continuación)⁶. La mayoría de las personas que viven en asentamientos informales no disponen de fuentes fiables de agua, sino que tienen que adquirirla a vendedores callejeros o recoger el agua de las fuentes superficiales, como los ríos o los manantiales, que tienen una alta probabilidad de estar contaminados. A pesar de poder acceder únicamente a pequeñas cantidades de agua de baja calidad, el precio del acceso por litro que pagan quienes deben recurrir a vendedores informales es considerablemente superior al que pagan quienes reciben el agua directamente de las instalaciones públicas.

Por consiguiente, la gente que vive en pobreza, y, en particular, los grupos e individuos marginados y vulnerables, son los que presentan una mayor probabilidad

Proporción de población según prácticas de saneamiento y quintil de riqueza. Asia Meridional, 1995 y 2008 (porcentaje)



Fuente: Informe de 2011 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Naciones Unidas, Nueva York, 2011; p. 56.

de carecer de acceso al agua potable y al saneamiento. Además, estos colectivos también son los que tienen menores probabilidades de tener acceso a una vivienda, salud y educación adecuadas, debido en parte a esta falta de acceso al agua y al saneamiento.

No cabe esperar que la situación mejore si no se introduce un cambio sustancial de enfoque, dado que la población mundial continúa aumentando (se prevé que alcanzará los 9.000 millones de personas en 2050, cuando en la actualidad es de 7.000 millones). Para garantizar el acceso universal se necesita una gestión y distribución más adecuadas de los recursos hídricos existentes. Asimismo, debe prestarse mayor atención a las necesidades de saneamiento, desde la recogida de residuos hasta su tratamiento y eliminación en condiciones seguras.

¿Qué son los derechos humanos?

Todos los derechos humanos tienen su origen en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) aprobada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. A la DUDH, una Declaración “simple”, carente de poder jurídico independiente vinculante y que se limita a manifestar una serie de principios y normas generales de derechos humanos. Después llegó la adopción de dos Convenciones relativas a grupos de derechos específicos. En 1966, los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con sus respectivos protocolos facultativos, constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos.

A lo largo de los años, los derechos recogidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos se han ido explicitando mejor. En primer lugar, se adoptó una serie de tratados adicionales de derechos humanos que protegen a colectivos de personas concretos o dan respuesta a situaciones particulares que presentan desafíos o amenazas específicos para los derechos humanos. Entre ellos cabe citar la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)⁷, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)⁸, la Convención Internacional contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)⁹, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989)¹⁰, la Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y Todos los Miembros de sus Familias (1990)¹¹, la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con dis-

capacidad (2006)¹² y la Convención Internacional contra las Desapariciones Forzadas (2006)¹³. Además, los organismos internacionales de derechos humanos –como la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos (anteriormente denominado “Comisión de Derechos Humanos”), pero también los comités de expertos independientes encargados de supervisar el cumplimiento de los tratados de derechos humanos anteriormente mencionados por parte de los Estados partes, han definido e interpretado los derechos humanos de un modo mucho más exhaustivo y específico. Por consiguiente, el Derecho internacional actual en materia de derechos humanos persigue en mayor medida proteger a personas y grupos concretos y abarca un abanico más amplio de temas, a fin de responder a las amenazas y los retos que preocupan hoy en día a la humanidad. Además, muchos de los derechos recogidos en los tratados han pasado a ser vinculantes en virtud del derecho consuetudinario internacional, un conjunto de normas y reglas que se aplican a los Estados con carácter general.¹⁴

Todos los derechos humanos imponen a los gobiernos tres tipos de obligaciones: de respetar, proteger y cumplir. En el caso de los derechos al agua y al saneamiento, la obligación de respeto determina que los Estados no deben impedir que las personas que ya disfrutaban de los derechos que sigan haciéndolo, por ejemplo mediante la venta de tierras en donde hay una fuente de agua impidiendo que los usuarios puedan continuar accediendo a ella sin proporcionarles una alternativa adecuada. La obligación de protección de los derechos al agua y al saneamiento sugiere que los Estados deben evitar la contaminación de las fuentes de agua por parte de agentes externos. La obligación de cumplimiento de los derechos al agua y al saneamiento requiere que los Estados garanticen las condiciones necesarias para que toda persona pueda disfrutar de ese derecho. Esto no significa necesariamente que el Estado tenga que encargarse de prestar los servicios, sino que debe adoptar las medidas adecuadas para que se presten, ya sea a través de una agencia externa o de los servicios municipales, así como mediante la facilitación y la promoción de los servicios. En determinadas circunstancias en donde haya colectivos que no puedan ejercitar sus derechos a través de otros mecanismos, el Estado debe prestar los servicios directamente.

Esto no implica que las personas y las familias no tengan ninguna responsabilidad en garantizar su propio acceso a los servicios de agua y saneamiento; en lo que respecta al saneamiento, concretamente, existen determinados aspectos cuya responsabilidad solo puede recaer en la persona o en la familia, como es el mantenimiento de la higiene del retrete o la letrina o la observancia de un comportamiento adecuado desde el punto de vista de la higiene. El Estado, sin embargo, tiene la obligación de garantizar que las personas puedan cumplir con sus responsabilidades, lo que incluye asegurar que los servicios sean asequibles.

Todos los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos al agua y al saneamiento, están sujetos al principio de “realización progresiva”. Decir realización progresiva es casi tanto como afirmar que los Estados partes tienen el deber ante el PIDESC de adoptar “medidas deliberadas, concretas y selectivas” en pos del cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto, reconociendo al mismo tiempo que la plena realización de los derechos humanos es un proceso a largo plazo que a menudo se enfrenta a numerosas limitaciones de carácter técnico, económico y político¹⁵. La finalidad de la realización progresiva no es ofrecer a los Estados una excusa para la inacción, sino que reconoce el hecho de que, por lo general, la realización plena se alcanza poco a poco y que siempre hay margen para mejorar las condiciones¹⁶. La Observación General n° 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados partes señala que “todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo... deberán justificarse plenamente... en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”¹⁷. La obligación de acceder y utilizar “el máximo de los recursos de que se disponga” conlleva para el Estado la obligación de solicitar asistencia internacional cuando sea necesario y de recaudar los ingresos precisos a través de impuestos y otros mecanismos¹⁸.

Pese a que la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales puede ser un proceso continuo, esos derechos conllevan también obligaciones que tienen efectos inmediatos. Dichas obligaciones varían en función del contexto, pero la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos de un modo no discriminatorio, participativo y responsable es un deber inmediatamente vinculante. De forma similar, todos los Estados deben adoptar medidas inmediatas de cara a la plena aplicación de los derechos para todas las personas. En el caso del agua y el saneamiento, los Estados deben realizar todos los esfuerzos hacia la realización efectiva y universal proporcionando un nivel mínimo de acceso a todas las personas¹⁹. La no discriminación, la participación y la responsabilidad son los principios clave en los que los Estados deben centrar sus esfuerzos para mejorar el acceso al agua y al saneamiento, y deben ser protegidos con carácter inmediato²⁰.

Los principios de no discriminación e igualdad reconocen que las personas presentan necesidades diferentes como consecuencia de la discriminación o de las características inherentes a cada una de ellas, por lo que también requerirán medidas de apoyo distintas. Todos los seres humanos tienen derecho a disfrutar de sus derechos humanos sin ser objeto de ningún tipo de discriminación, como por motivos de raza, color de la piel, sexo, origen étnico, edad, lengua, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, discapacidad, bienes, nacimiento u otro estatus, como explican los órganos de derechos humanos creados en virtud de trata-

dos. La legislación sobre derechos humanos requerirá en ocasiones que los Estados partes adopten medidas afirmativas con el fin de reducir o eliminar las condiciones que causan o perpetúan la discriminación.

La discriminación puede ser *de jure*, es decir, que tenga su origen en las propias leyes, o *de facto*, lo que incluye la discriminación indirecta resultante de la discriminación social y de políticas poco neutrales. Ambas formas de discriminación están prohibidas, aunque la segunda puede ser más difícil de identificar y abordar. Asimismo, los Estados tienen el deber de garantizar que las personas y los diferentes colectivos disfruten de una igualdad sustantiva (y no meramente formal), lo que significa que deben tomar medidas activas y positivas encaminadas a asegurar que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos, tanto en términos de oportunidades como de resultados, con independencia de su situación o de su posición en la vida.

Toda persona tiene derecho a participar de forma activa, libre y útil en el desarrollo político, económico, social y civil, así como a realizar su contribución a éste y a disfrutar de él.

Los Estados deben cumplir las normas jurídicas consagradas en los instrumentos de derechos humanos y en el Derecho consuetudinario internacional, y los titulares de los derechos pueden exigir reparación en aquellos casos en que los Estados incumplan sus obligaciones con respecto a los derechos humanos. Los derechos humanos definen la relación entre el Estado y los titulares de los derechos.

Las violaciones de derechos humanos incluyen las contravenciones, por parte de los gobiernos, de los derechos garantizados por la legislación en esta materia, así como las acciones y omisiones que puedan atribuirse directamente al Estado. En este sentido, se produce una violación cuando una ley, una política o una práctica contraviene o ignora las obligaciones de un Estado en materia de derechos humanos, o cuando el Estado elimina o retira las salvaguardias existentes para estos derechos.

¿Dónde tienen su origen los derechos al agua y al saneamiento?

Cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, el texto de la Declaración no incluía expresamente los derechos humanos al agua y al saneamiento. Esta omisión debe entenderse en el contexto mundial de la época, muy diferente del actual; el colonialismo seguía siendo una fuerza dominante y muchos de los países cuyas poblaciones sufrían por la falta de acceso al agua y al saneamiento no estaban presentes en la mesa de negociación. En aquel momento la sociedad civil no desempeñaba un papel tan notorio como en la actualidad, llamando nuestra atención y la de nuestros

gobiernos sobre el sufrimiento de las personas en el mundo. Los países presentaban un menor grado de urbanización, con un reducido número de asentamientos informales densamente poblados, lo que significaba que el problema de la falta de agua y saneamiento en las zonas urbanas no era tan extremo como lo es en la actualidad.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue el primer tratado vinculante a escala internacional que consagró los derechos económicos, sociales y culturales. Las negociaciones sustantivas del Pacto en el seno de la Comisión de Derechos Humanos finalizaron en 1954²¹. A continuación el texto fue presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas y posteriormente apenas experimentó modificación alguna. Por tanto, las razones anteriormente mencionadas para explicar el silencio de la Declaración Universal de Derechos Humanos en lo que respecta a los derechos al agua y al saneamiento también son plenamente aplicables al PIDESC. Tanto la Declaración Universal como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales disponen el derecho de toda persona a disfrutar de un nivel de vida adecuado²², lo que incluye expresamente la alimentación, la vestimenta y la vivienda. Se ha argumentado que la inclusión de la alimentación, la vestimenta y la vivienda sin mencionar explícitamente el agua solo puede explicarse bajo el supuesto de que el agua, como el aire, debe estar a disposición de todas las personas.

A medida que la crisis sanitaria y relacionada con el agua se iba agravando en la segunda mitad del siglo XX, con las consecuencias que ello conllevaba para la salud y la economía, la comunidad de derechos humanos tomó conciencia de la creciente importancia del agua y el saneamiento. Varios de los tratados internacionales de derechos humanos más recientes incluyen una referencia explícita a la importancia del agua y el saneamiento para la realización de los derechos humanos, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)²³, la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés)²⁴ o la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, entre otros instrumentos.²⁵

En 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano creado en virtud de tratados, responsable de supervisar el cumplimiento del PIDESC por parte de los Estados, aprobó su Observación General n° 15 sobre el derecho al agua. Las observaciones generales son interpretaciones oficiales del ICESCR cuya finalidad es aclarar el contenido de los derechos y se utilizan en las tareas de supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los Estados partes.

Los derechos humanos al agua y al saneamiento se derivan de diversas disposiciones del PIDESC y sus instrumentos análogos en el derecho consuetudinario

internacional. La Observación General n° 15 señaló que el derecho al agua está implícito en el derecho a disfrutar de un nivel de vida adecuado (artículo 11 del PIDESC); a partir de 2010, ese mismo criterio se aplica también al saneamiento. En noviembre de 2010, el CDESC declaró: “El Comité considera que el derecho al saneamiento exige su pleno reconocimiento por los Estados partes de conformidad con los principios de derechos humanos relativos a la no discriminación, la igualdad de género, la participación y la rendición de cuentas”,²⁶ declaración en línea con el contenido del informe sobre saneamiento de la propia Relatora Especial, en el que se detallaban las obligaciones en materia de derechos humanos con respecto al saneamiento²⁷. Además, el acceso al agua y al saneamiento es necesario para la realización del derecho a una vivienda digna, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y el derecho a la vida²⁸.

La Asamblea General de las Naciones Unidas reiteró el reconocimiento del agua y el saneamiento como derechos humanos en julio de 2010²⁹; el Consejo de Derechos Humanos hizo lo propio en septiembre de 2010³⁰.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 destacó asimismo una serie de preocupaciones concretas con respecto al acceso al agua, centrándose particularmente en la “propia relación espiritual” de los pueblos indígenas³¹.

Finalmente, los Convenios de Ginebra relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (1949) y sus Protocolos Adicionales (1977) hacen hincapié en la importancia que tiene el acceso al agua y al saneamiento para la salud y la supervivencia de los prisioneros de guerra y las poblaciones civiles en situaciones de conflictos armados, internacionales o no³².

La Experta Independiente pide a los Estados y a la comunidad internacional que garanticen el acceso al agua potable y al saneamiento seguros para las personas afectadas por los conflictos y los desastres naturales. Dichas instancias deben intervenir de inmediato para reconstruir unos servicios adecuados y para garantizar el acceso de los agentes humanitarios. Los Estados y la comunidad internacional también deben evitar la propagación de enfermedades, dando prioridad al agua potable y al saneamiento seguros tanto durante como después de una emergencia.

RECUADRO DE DEBATE 0.1 **¿Derecho humano o derechos humanos al agua y al saneamiento?**

La Resolución de la Asamblea General de 2010 por la que se reconoce explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, la Resolución del Consejo de Derechos Humanos del mismo año que aclara que ese derecho se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y la Resolución del Consejo de Derechos Humanos de 2011 por la que se renueva el mandato de la Relatora Especial sobre el derecho al agua potable y al saneamiento (y se modifica su denominación) se refieren a un solo derecho humano. No obstante, la propia Relatora Especial es de la opinión de que el agua y el saneamiento deberían tratarse como dos derechos humanos distintos, incluidos ambos en el derecho a un nivel de vida adecuado y con idéntico estatus.

Hay razones prácticas que justifican este enfoque. Con excesiva frecuencia, cuando se mencionan conjuntamente el agua y el saneamiento, la importancia de este último se ve rebajada debido a la preferencia política otorgada al agua. El hecho de nombrar el agua y el saneamiento como derechos humanos separados brinda una oportunidad a los gobiernos, la sociedad civil y otros interesados para prestar una atención especial a la definición de normas específicas para el derecho al saneamiento y, a continuación, para la realización de este derecho. Además, la separación del derecho al saneamiento del derecho al agua supone reconocer que no todas las opciones de saneamiento se basan en sistemas basados en el agua.

Por consiguiente, en este libro se hará referencia a los derechos humanos al agua y al saneamiento en plural, salvo cuando se citen directamente expresiones recogidas en documentos oficiales de las Naciones Unidas.

Vínculos con otros derechos humanos

Todos los derechos humanos tienen idéntico estatus, son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí; todas las personas son titulares de todos los derechos humanos, ya sean civiles, culturales, económicos, políticos o sociales, y no hay jerarquía entre ellos³³.

Los derechos al agua y al saneamiento no existen de forma aislada del resto de derechos humanos; de hecho, existe una fuerte correlación entre aquellas personas que no pueden disfrutar de los derechos al agua y al saneamiento y aquellas que no disfrutan de los derechos a la vivienda, alimentación, educación y salud.

Los derechos al agua y al saneamiento pueden considerarse fundamentales para conseguir la realización de muchos de esos otros derechos humanos. Sin un acceso

adecuado al agua potable y al saneamiento, la salud está en peligro. Si están enfermos, los niños y niñas no pueden asistir a la escuela o, si asisten, son incapaces de prestar atención. Además, los niños, y especialmente las niñas, también faltan a la escuela porque deben recorrer largas distancias para recoger agua. Las adolescentes tienen mayor probabilidad de faltar a la escuela o de abandonar sus estudios si los centros educativos carecen de retretes independientes y seguros para ellas. La falta de agua potable y la consiguiente falta de higiene también influyen en la mortalidad materna e infantil. La realización del derecho a la vivienda requiere tener acceso a los servicios necesarios para garantizar que la vivienda sea realmente adecuada, y eso incluye el agua y el saneamiento. Además, todos los derechos económicos, sociales y culturales exigen garantías de seguridad personal, libertad de expresión y gobierno representativo, de acuerdo con los principios de rendición de cuentas y participación.

Los derechos civiles y políticos, como el derecho a la libre expresión, el derecho de organización, el derecho a un gobierno representativo, el derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho a no sufrir torturas ni tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la vida, el derecho a la información y la garantía de la seguridad personal también son esenciales para salvaguardar los derechos al agua y al saneamiento, y viceversa. Este tema se aborda con más detalle en el capítulo 4.

Por qué los derechos al agua y al saneamiento son fundamentales para la justicia social y la igualdad: cuestionar las normas sociales, fomentar el empoderamiento

Para entender los motivos por los que hay personas y grupos que no tienen acceso al agua y al saneamiento (ni a otros servicios esenciales) hay que abrir los ojos y contemplar el mundo de desigualdades que reina en nuestra sociedad. Los derechos humanos cuestionan las relaciones de poder existentes, al afirmar que las desigualdades en el acceso al agua y al saneamiento no solo son moralmente inaceptables, sino que además están prohibidos por el Derecho internacional. Esto requiere que los Estados revisen su legislación, sus políticas y sus prácticas, y que determinen cómo pueden garantizar que todas las personas sean capaces de disfrutar de sus derechos con equidad.

Los derechos al agua y al saneamiento disponen que toda persona tiene derecho a disponer de suficientes cantidades de agua potable y de servicios de saneamiento que sean asequibles, accesibles, aceptables desde el punto de vista cultural, y que dichos servicios se presten de forma participativa, responsable y no discriminatoria. Los gobiernos tienen el deber de garantizar que todo el mundo tenga acceso a esos servicios en un plazo aceptable, para lo que deben adoptar leyes, políticas y programas adecuados y asegurarse de que éstos cuenten con recursos y sistemas de control

adecuados. Los derechos al agua y al saneamiento no solo proporcionan el marco jurídico necesario para hacer responsables a los Estados de la prestación de esos servicios, sino también un conjunto de principios que ayudan a los Estados a priorizar la asignación de los recursos, utilizando los principios de participación y no discriminación para garantizar el acceso a todas las personas.

Los principios de no discriminación e igualdad exigen que los Estados prioricen las necesidades de las personas que son objeto de discriminación o se encuentran marginadas o en situación de riesgo. Esto incluirá el análisis de si las prácticas y políticas existentes en materia de agua y saneamiento son discriminatorias, ya sea de forma explícita en la propia ley o como consecuencia de una discriminación histórica o basada en las prácticas sociales y culturales. El derecho a la igualdad exige a los Estados garantizar que la legislación, las políticas y programas sean reformados a fin de abordar y solucionar la discriminación y la marginación.

La aplicación de los principios de participación y no discriminación en la práctica ha tenido un efecto inmediato, garantizando que las mujeres y los niños y niñas tengan voz. Existe un amplio reconocimiento de que el aumento de la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo, especialmente en los programas diseñados para mejorar el acceso al agua y al saneamiento (que, en gran medida, son responsabilidad de las mujeres), ha tenido consecuencias positivas en la sostenibilidad y la pertinencia de los servicios de agua y saneamiento. Además, los niños y niñas pueden ser agentes de cambio, sobre todo en relación con la higiene y la adopción y uso de letrinas. En los casos en que las escuelas promueven unas buenas prácticas de higiene a través de clubes de salud y el uso positivo del saneamiento, esta información suele trasladarse también a las familias y los hogares de los niños y las niñas.

La realización de los derechos humanos en general, y de los derechos al agua y al saneamiento en particular, es independiente de los sistemas políticos y económicos. Por tanto, los derechos humanos son “susceptibles de realización en el contexto de una amplia variedad de sistemas económicos y políticos”³⁴. Los derechos humanos no siguen ni demandan una agenda política concreta. Los derechos humanos reconocen el deber de respetar las necesidades y los derechos de todas las personas; el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos reafirma “la igualdad de derechos de hombres y mujeres y... [la promoción del] progreso social y [el aumento] del nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”³⁵. Como se ha señalado anteriormente, no es casualidad que las personas que viven en la pobreza sean a menudo las que carecen de acceso al agua y al saneamiento; el marco de derechos humanos proporciona una magnífica oportunidad para examinar las razones estructurales de la pobreza y de esta falta de acceso a los servicios, y para encontrar formas de aliviar estas carencias.

La realización de cualquier derecho, incluidos los derechos al agua y al saneamiento, requerirá casi invariablemente la revisión de las estructuras de poder, de forma que las personas que no puedan disfrutar de sus derechos al agua y al saneamiento tengan la oportunidad de reclamarlos. Esto no se produce únicamente a través de protestas o de los tribunales, sino también por medio de políticas, leyes y reglamentos, la comprensión y el respeto de los principios claves de los derechos humanos y la priorización de las necesidades de quienes viven en la pobreza o son objeto de discriminación, de las personas y grupos marginados y vulnerables.

Los principios y las normas de derechos humanos ofrecen un marco del que los Estados y otros actores se pueden servir para evaluar el grado actual de acceso a los servicios de agua y saneamiento, así como para diseñar enfoques dirigidos a mejorar el acceso para quienes carecen de él. Los derechos al agua y al saneamiento tienen tanto valor en los países en los que hay un reducido número de personas privadas de acceso a estos servicios como en los que el número de personas sin acceso es elevado.

RECUADRO DE DEBATE 0.2 Derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han sido una herramienta inestimable para crear conciencia entre los Estados, así como entre la población en general, de la situación que todavía sufre demasiada gente, y que incluye la extrema pobreza, unas cifras espeluznantes de mortalidad materna e infantil, la baja calidad de la educación en muchos países y, por supuesto, la falta de acceso al agua potable y al saneamiento. Los ODM han resultado particularmente útiles a la hora de presionar a los gobiernos para asumir públicamente compromisos de conseguir avances en objetivos concretos, y para lograr que la sociedad civil apoye a los gobiernos en la consecución de esos objetivos.

Sin embargo, los ODM no reflejan los principios de los derechos humanos, algo que debe tenerse en cuenta en los debates sobre los nuevos objetivos y metas posteriores a 2015. En primer lugar, y quizá de manera fundamental, muchos de los objetivos no persiguen el acceso universal, sino que instan a que un determinado porcentaje de quienes carecen de acceso puedan obtenerlo. Así sucede en el caso del agua y el saneamiento, en el que los objetivos específicos consisten en reducir a la mitad el porcentaje de población que no tiene acceso al agua y al saneamiento para 2015. Esos objetivos se fijaron con el fin de establecer metas realistas y, en el caso del acceso al agua, es probable que el objetivo se logre a escala mundial, si bien en el plano regional existen fuertes variaciones. No obstante, dado que todavía hay casi 1.000 millones de personas sin acceso a fuentes de agua “mejoradas”, queda mucho trabajo por delante. El objetivo en el ámbito del saneamiento es uno de los ODM en los que menos avances se han registrado, y se calcula que —salvo que las prioridades cambien de forma significativa— nos quedaremos a 1.000 millones de personas de alcanzar

esta meta³⁶. Para alentar a los Estados a ser más ambiciosos y a reflejar que el agua y el saneamiento son realmente derechos humanos, es necesario asegurar que los objetivos y las metas posteriores a 2015 dispongan la universalidad del acceso al agua y al saneamiento. A continuación podrán diseñarse los indicadores y establecerse plazos para el logro de estos objetivos, teniendo en cuenta los requisitos de la realización progresiva, las necesidades específicas de los diferentes países y las dotaciones económicas necesarias para conseguir el acceso universal.

Quizá como resultado del proceso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el logro de las metas fijadas se ha convertido en una preocupación fundamental para muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo. En ocasiones, inevitablemente, este enfoque centrado en la cantidad ha ido en detrimento de la calidad, buscando el efecto inmediato en lugar de un cambio duradero. La conciliación del deseo de obtener con rapidez resultados cuantificables con un progreso sustantivo a largo plazo ha sido una de las dificultades más destacadas a la hora de asignar los recursos necesarios para alcanzar los ODM.

La instauración de los derechos al agua y al saneamiento sugiere que éste es el medio (y el fin) que define un enfoque centrado en el cumplimiento de los derechos con respecto a la prestación de los servicios, cuyos principios esenciales son la participación, el acceso a la información, la transparencia, la no discriminación y la rendición de cuentas.

Los ODM actuales tampoco tienen en cuenta la cuestión, enormemente importante desde el punto de vista de los derechos humanos, de qué segmentos de la población deberían priorizarse. En los debates más recientes, los expertos en materia de agua y saneamiento se mostraron de acuerdo en que los nuevos objetivos y metas deberían reflejar la aplicación del principio de no discriminación y la garantía de dar prioridad a las personas y los grupos más vulnerables y marginados. Además, los nuevos objetivos y metas deberán abordar también la cuestión de la calidad y la asequibilidad del agua y el saneamiento, elementos de derechos humanos que los ODM actuales no tienen en cuenta.

Las futuras herramientas de supervisión del acceso al agua y al saneamiento, así como los objetivos y metas posteriores a 2015, deberán reflejar las preocupaciones relativas a los derechos humanos. Dado que los gobiernos que han reconocido universalmente el agua y el saneamiento como derechos humanos son los mismos que serán convocados para negociar el programa de desarrollo mundial posterior a 2015, es crucial que exista coherencia entre las posiciones adoptadas en los diversos foros. Los derechos humanos no deben olvidarse en las negociaciones del programa posterior a 2015. Ya se han registrado algunos avances en este área, con la actualización del cuestionario que sirve de base para la elaboración del informe GLAAS y el Programa Conjunto de Monitoreo OMS/UNICEF, principal órgano responsable de supervisar la meta 7C relativa al acceso al agua y al saneamiento, se encuentra asimismo en proceso de incluir los criterios que exigen los principios y las normas de derechos humanos. En el capítulo 4 se aborda esta cuestión con mayor detalle.

Los Estados tienen el deber positivo de comenzar a reducir las disparidades en el acceso al agua y al saneamiento que pueden afectar a determinados grupos e individuos en situación de riesgo, como las mujeres, los niños y niñas, las personas que viven en zonas rurales o aisladas, las comunidades indígenas, los grupos minoritarios y las personas con discapacidad³⁷. En este proceso, todos los proyectos dirigidos a mejorar el acceso al agua y al saneamiento deben basarse en los principios de participación, rendición de cuentas y transparencia.³⁸

La participación y el acceso a la información han sido durante mucho tiempo aspectos fundamentales de las buenas prácticas en el ámbito del desarrollo, puesto que han contribuido a garantizar la aceptabilidad, la asequibilidad y la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento. El marco de derechos humanos obliga a los Estados a garantizar la participación de todos los interesados, y establece disposiciones para que las personas y los grupos puedan hacer responsable al Estado, o a otros órganos delegados, en caso de que dicha participación no se facilite de forma adecuada. Es preciso facilitar el acceso a un proceso participativo a todos los afectados por una decisión, inclusive a los de baja condición social, a las personas estigmatizadas en la comunidad o a aquellas que puedan requerir adaptaciones especiales para participar de forma plena. La obligación del Estado constituye un elemento muy importante, pues garantiza que la participación sea un requisito permanente en lugar de sugerir que sea una buena idea que, no obstante, el Estado pueda suprimir a su antojo.

La mejora del acceso a los servicios de agua y saneamiento depende de la voluntad política, de la existencia de un contexto normativo adecuado y de la disponibilidad de recursos económicos y de una capacidad de gestión suficientes para prestar los servicios. A menos que se adopte una decisión específica de prestar los servicios a todo el mundo, con independencia de dónde residan las personas que no tienen acceso a ellos o de cuál sea su renta, el acceso universal seguirá siendo un sueño imposible de hacer realidad. El saneamiento, en particular, debe considerarse en su integridad, desde la recogida de residuos hasta su transporte, tratamiento y eliminación. Las personas que viven en asentamientos informales tienen derecho a disfrutar de los servicios de agua y saneamiento, y los Estados deben ocuparse de asegurar que los contextos normativos lo tengan en cuenta y capacite a los proveedores de servicios, sean públicos o privados, de cualquier tamaño, para prestar servicios seguros y asequibles a esas zonas independientemente de su régimen de ocupación. Esto puede requerir un planteamiento diferente con respecto a la prestación de servicios en las zonas más formales: es posible que sea necesario encontrar una solución intermedia que incluya letrinas compartidas, puestos de venta

de agua o el suministro de agua mediante camiones cisterna, mientras se buscan soluciones más adecuadas a largo plazo. Para ello puede ser necesario reconsiderar los incentivos existentes a fin de alentar a los proveedores a prestar sus servicios, lo que podría incluir la provisión de financiación o la reforma de las estructuras tarifarias para garantizar que sean favorables a los pobres. Asimismo, en aquellas situaciones en las que el asentamiento se encuentre en terreno peligroso o poco adecuado podrían buscarse alojamientos alternativos, siempre que así se acuerde con la participación de los residentes.

La capacidad financiera, técnica y de gestión, sobre todo en el plano local, continúa siendo un problema para la prestación de servicios de agua y saneamiento. Se necesita mayor formación y un aumento de la capacidad en esos ámbitos, así como una mejor comprensión de los principios de participación, rendición de cuentas y no discriminación.

La rendición de cuentas constituye una de las ventajas fundamentales de la utilización del marco de derechos humanos para garantizar el acceso universal a los servicios de agua y saneamiento; este elemento proporciona el marco necesario para los mecanismos de supervisión, presentación de reclamaciones y reparación en caso de violación de esos derechos por parte del Estado o de incumplimiento en la prestación de los servicios.

Estos principios y normas ofrecen un marco que se puede adaptar a cada país y no solo establecen el objetivo del acceso universal acorde con los criterios de los derechos humanos, sino que además definen el proceso que deberá seguirse para alcanzar ese objetivo.

Criterios para la identificación de buenas prácticas relacionadas con los derechos al agua y al saneamiento

La realización progresiva se ve reforzada por una serie de obligaciones consiguientes, diseñadas para ayudar a los Estados a no desviarse de la senda correcta. Los Estados no deben limitarse a trabajar de forma progresiva para lograr la plena realización de los derechos humanos, sino que deben hacerlo utilizando al máximo los recursos disponibles³⁹. Esto último, por supuesto, variará de un país a otro. Dicha cláusula es flexible y actúa simplemente a modo de salvaguarda con objeto de garantizar que los Estados no traten de cumplir sus obligaciones internacionales a través de promesas vacías y medidas incompletas.

Para garantizar la realización progresiva⁴⁰ y evitar la retroactividad inadmisibile, los Estados deben garantizar también que las políticas o medidas que adopten no provoquen que quienes tienen acceso al agua y al saneamiento lo pierdan. Para ello,

no debe elevarse el precio de los servicios de agua y saneamiento, de forma que la gente pueda continuar costeándose un mínimo fundamental.

Los principios y normas de derechos humanos descritos en la Observación General n° 15 relativa al derecho al agua, que también son aplicables al saneamiento⁴¹ (como a todos los demás derechos humanos), constituyen la base de los criterios para determinar la inclusión o no de una práctica en este libro, y se han dividido en cinco criterios de carácter transversal, aplicables a todos los derechos humanos, y cinco criterios derivados del contenido normativo de los derechos al agua y al saneamiento. La no discriminación, la participación y la rendición de cuentas constituyen principios generales de los derechos humanos. Además se han incluido otros dos criterios transversales (efectos y sostenibilidad) cuyo objetivo es reflejar que una buena práctica debe tener efectos positivos en el entorno en el que se lleva a cabo para ser eficaz, y debe ser sostenible para garantizar que las personas y los grupos sigan teniendo acceso a los servicios de agua y saneamiento una vez finalizado el proyecto o programa.

Los criterios transversales pueden describirse como sigue, teniendo presente no obstante que dichas descripciones no pretenden ser exhaustivas:

No discriminación

La prestación de servicios de agua y saneamiento debe llevarse a cabo sin discriminación de ninguna clase, y debe tenerse especial cuidado de no dejar desatendidos a quienes no pueden procurarse el servicio por sí mismos, a las personas y grupos excluidos y a aquéllos que se encuentran en situación de riesgo. Cuando se habla de igualdad y no discriminación significa no solo que las personas no pueden recibir un trato diferente por razones ilegítimas, sino que los Estados tienen que adoptar medidas positivas, cuando sea necesario, para eliminar la discriminación en el acceso al agua y al saneamiento. Esto implica ser capaz de mirar más allá de los valores promedios para examinar la discriminación basada en el lugar de residencia de las personas o en el grupo étnico al que pertenece, y qué efectos pueden tener en esas personas otras formas de discriminación. Una buena práctica es garantizar que todas las personas disfruten de un nivel básico de acceso, antes de mejorar los niveles de servicio de quienes ya disfrutaban de ese nivel de acceso.

Participación

Todas aquellas actuaciones que afecten de algún modo al acceso de las personas a los servicios de agua y saneamiento deben ofrecer oportunidades de participación a los interesados. Los usuarios, sobre todo aquellos que suelen estar subrepresentados (mujeres, minorías étnicas y raciales, y grupos marginados) deben tener la oportu-

tunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones relativas a su acceso al agua y al saneamiento. La transparencia y el acceso a la información son fundamentales para que la participación sea útil (véase en el capítulo 3 el cuadro de debate 3.14 sobre los niveles de participación).

Rendición de cuentas

Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos al agua y al saneamiento, y deben asumir la responsabilidad de satisfacer esas obligaciones frente a los ciudadanos que se encuentran bajo su control efectivo. La rendición de cuentas puede adoptar diversas formas, aunque debe incluir en todos los casos mecanismos de supervisión y presentación de reclamaciones, resolución de conflictos y gestión de la transparencia.

Efectos

Los efectos de una práctica pueden limitarse a una pequeña comunidad o alcanzar a todo un país, si bien la práctica debe tener efectos demostrables que potencien la realización progresiva de los derechos al agua y al saneamiento. Una buena práctica protege a aquellos que carecen de acceso al agua y al saneamiento y da respuesta a sus necesidades, garantizando además que esas personas sigan disfrutando de un acceso adecuado a esos servicios en el futuro.

Sostenibilidad

Las prácticas deben ser sostenibles desde el punto de vista económico, medioambiental y social, de manera que las generaciones futuras puedan disfrutar de los derechos al agua y al saneamiento. Por tanto, dichas prácticas no deben limitarse a perseguir el objetivo a corto plazo de ayudar a la gente a obtener acceso a los servicios de agua y saneamiento. Las prácticas deben demostrar que se han dotado los recursos necesarios para el funcionamiento y el mantenimiento de los servicios. Si no ha transcurrido un período suficiente para valorarlo, la práctica debe demostrar que en la planificación del proyecto se ha tenido en cuenta y se ha incluido el elemento de la sostenibilidad. En el caso del saneamiento, es importante garantizar que la sostenibilidad implique cambios en el comportamiento y el uso del servicio. En consecuencia, los proveedores de servicios y los responsables políticos deben garantizar que la sostenibilidad constituya un elemento integral de la planificación, y su responsabilidad no se limita a la mera prestación de un servicio.

A continuación se exponen los cinco criterios que conciernen al contenido normativo de los derechos al agua y al saneamiento:

Disponibilidad

Los Estados son responsables de garantizar que son capaces de cumplir sus obligaciones, estableciendo los sistemas y estructuras pertinentes y asegurando la disponibilidad de los servicios de agua y saneamiento en todas las esferas de la vida, inclusive en el trabajo. Además, debe poder disponerse de agua en cantidad suficiente para uso personal y doméstico; dichos aspectos deben priorizarse frente al uso del agua con fines agrícolas e industriales. Lo anterior es particularmente importante en aquellos lugares en los que la escasez de agua ha conducido a un uso excesivo de los recursos hídricos. Además, deben disponerse instalaciones de tratamiento y eliminación de residuos con objeto de proteger la salud y la dignidad de las personas, así como el medio ambiente.

Calidad/seguridad

Los retretes y el agua deben ofrecer buenas condiciones en términos de calidad y seguridad, tanto durante el día como por la noche. El agua no debe contener contaminantes orgánicos o químicos que puedan ser perjudiciales para la salud. Los retretes deben estar bien construidos, de forma que no supongan un peligro para la salud física; además, deben ser fáciles de mantener limpios y ofrecer un acceso sencillo para cualquier persona, incluso por la noche.

Aceptabilidad

Los servicios de agua y saneamiento deben ser aceptables para cualquier persona desde el punto de vista cultural; cuando sea necesario, deberán establecerse retretes separados para las personas de distinto sexo. Las escuelas deben disponer retretes separados para los niños y las niñas, especialmente para los de más edad, en los que se hace más necesaria la privacidad. La ubicación de los servicios de agua y saneamiento también debe ser adecuada y respetar el hecho de que el agua y el saneamiento están sujetos con frecuencia a costumbres o requisitos de carácter cultural o religioso. Esto también es importante en el caso de otras instituciones y lugares públicos (como hospitales, servicios de transporte y mercados).

Accesibilidad

Los servicios de agua y saneamiento deben ser fácilmente accesibles para cualquier persona, incluidos los niños y niñas, las personas mayores y las personas con discapacidad; deben encontrarse en el interior del hogar o cerca de éste, del lugar de trabajo y de todas las demás esferas de la vida, a fin de proporcionar el máximo beneficio en términos de salud, seguridad y dignidad (especialmente en el caso del saneamiento). Lo anterior también implica el requisito de que las personas no

deben hacer cola o esperar durante un tiempo excesivo para acceder a los servicios de agua y saneamiento.

Asequibilidad

Los servicios de agua y saneamiento deben ser asequibles para todas las personas, y en ningún caso el pago de los mismos debe limitarles poder disfrutar de otros derechos humanos, como la vivienda, alimentación o salud. Esto puede garantizarse, por ejemplo, mediante una estructura tarifaria eficaz que asegure que los hogares más pobres paguen una tarifa inferior por disponer de una cantidad básica de agua.

Estos criterios son deliberadamente amplios, flexibles y adaptables. La legislación en materia de derechos humanos no prescribe una opción normativa o tecnológica concreta, sino que insta a aplicar soluciones adaptadas a cada contexto. Exige asimismo dar respuesta a las necesidades individuales, excluyendo por tanto las soluciones de carácter universal. En este sentido, la legislación de derechos humanos hace hincapié en la perspectiva del individuo, siempre que el ejercicio de los derechos individuales no implique la violación de los derechos de otros. Teniendo esto presente, a través de la identificación de buenas prácticas se pretende capturar un abanico de enfoques lo más amplio posible, que garantice la satisfacción de los derechos humanos de todo el mundo y que haga referencia expresa a quienes no tienen voz o se encuentran marginados o excluidos.

A efectos de este libro, una “buena práctica” es aquella que cumple todos los criterios anteriormente expuestos o una gran mayoría de los mismos, sin menoscabo de ninguno de ellos. No es necesario, sin embargo, que una práctica se desarrolle específicamente teniendo en cuenta los principios de derechos humanos, puesto que algunos enfoques relativos al desarrollo y a la prestación de servicios de agua y saneamiento incluyen entre sus consideraciones clave cuestiones como la participación, la responsabilidad o el acceso universal sin utilizar el lenguaje propio de los derechos. La diferencia entre una buena práctica en el ámbito del desarrollo y el uso específico de los principios de derechos humanos no siempre resulta evidente⁴². Este libro intenta contextualizar y analizar las prácticas a través del prisma de los derechos humanos, como se definen en los criterios anteriormente expuestos.

Un enfoque holístico

Las prácticas presentadas en este libro ilustran enfoques concretos con respecto a la aplicación de los derechos al agua y al saneamiento, el control de la calidad del agua o la garantía de disponibilidad de los servicios de agua y saneamiento para

todas las personas con discapacidad. Una buena práctica puede existir de forma aislada, pero para garantizar su sostenibilidad y sus efectos debe contar con el apoyo de un sistema de medidas que aseguren la realización a largo plazo de los derechos al agua y al saneamiento. Esto se logrará mediante la reforma de la legislación y la política pertinente por parte de los gobiernos, la estructuración de marcos reglamentarios que respalden la ejecución de programas dirigidos a los grupos marginados y vulnerables con acceso limitado y que garanticen la disponibilidad de los recursos necesarios. Los gobiernos tienen un importante papel que desempeñar en la creación de un entorno adecuado para la transparencia y la rendición de cuentas, que garantice además que las políticas y los programas fomenten el acceso a los servicios de agua y saneamiento. Sin embargo, también es importante que las comunidades locales y la sociedad civil exijan a los gobiernos que rindan cuentas de sus actuaciones, demandando los servicios necesarios y realizando una contribución adecuada, ya sea a través de la participación en las decisiones relativas al acceso, de aportaciones económicas o de la provisión de servicios por sí mismas. Como se ha señalado anteriormente, las personas y los hogares también tienen responsabilidades en el mantenimiento y el uso de los servicios en sus hogares, así como en la observancia de una conducta adecuada desde el punto de vista de la higiene siempre que sea posible.

El entorno propicio que deben crear los gobiernos para garantizar el acceso a los servicios incluye: un marco jurídico y normativo que contemple los aspectos claves de los derechos al agua y al saneamiento; claridad en cuanto a quién ostenta la responsabilidad de cada parte de esos marcos, en forma de estrategia o de plan de acción; un marco reglamentario que incluya la garantía de protección de los usuarios, y normas claras cuyo cumplimiento deberá ser objeto de supervisión por parte de agentes independientes; financiación y una adecuada gestión de esta; una comprensión clara de la naturaleza y alcance de la garantía de acceso a los servicios, incluido el acceso a la información para la población en general; capacidad local para prestar los servicios, con soluciones locales, y participación plena de los ciudadanos en la toma de decisiones relativas al acceso a los servicios; y supervisión total de los objetivos y de los conjuntos de normas, haciendo hincapié en la igualdad y en los indicadores favorables a los pobres, así como en el seguimiento de las personas que no disfruten de un acceso adecuado a los servicios.

Cualquier acción aislada puede ser valiosa, pero en ausencia de los marcos anteriores, probablemente no será sostenible o replicable a mayor escala.

El agua también es necesaria para desarrollar muchas otras actividades y dar respuesta a numerosas necesidades humanas, como la agricultura y la industria; estas dos actividades representan conjuntamente el 92% del consumo de agua a escala

mundial⁴³. No obstante, en este libro solo se considerarán los aspectos específicos del consumo de agua para la realización de los derechos al agua y al saneamiento.

Importancia de la colaboración y funciones de los diferentes actores involucrados

En este libro se examina una amplia variedad de prácticas diferentes, desde la prestación de servicios de saneamiento a pequeña escala en Malawi hasta el suministro de agua en zonas urbanas de Senegal o una reforma sectorial en Kenia. Dichas prácticas corren a cargo de diversos actores involucrados, desde ONG locales que trabajan para erradicar la defecación al aire libre en Bangladesh hasta gobiernos comprometidos con la realización del derecho al saneamiento en el sur de Asia. Todos estos actores involucrados y prácticas tratan de promover o conseguir el acceso pleno y universal a los servicios de agua y saneamiento, y en muchos casos, aunque no en todos, utilizan el marco de derechos al agua y al saneamiento.

Algunas de las prácticas remitidas a la Relatora Especial fueron presentadas por organizaciones individuales, si bien la mayoría provenían de dos o más actores involucrados y casi todas ellas mencionaban de forma explícita la participación de una amplia variedad de actores. La colaboración es un aspecto fundamental en la prestación de servicios de agua y saneamiento, así como para cumplir los criterios de derechos humanos y, en concreto, para garantizar la participación y la rendición de cuentas.

La igualdad de acceso a los servicios de agua y saneamiento requiere la adopción de decisiones políticas por parte del Estado, unida a una planificación, una presupuestación y una financiación bien estudiadas, no solo en términos de costes de inversión, sino también de funcionamiento y mantenimiento de la inversión a largo plazo. Los órganos estatales encargados de garantizar el acceso al agua y al saneamiento pueden ser los ministerios y departamentos de obras públicas, sanidad, vivienda, educación, planificación, hacienda, agricultura y planificación urbana, así como los departamentos de los gobiernos locales competentes en estas materias, entre otros. Los proveedores de servicios pueden ser de tamaño pequeño, mediano o grande y ser de titularidad pública o privada, o una combinación de ambas. Entre los interesados internacionales cabe citar a los Estados donantes —que, en virtud de la legislación de derechos humanos, tienen el deber de no interferir en la capacidad de los Estados de cumplir los derechos humanos y de proporcionar ayuda y cooperación internacional a los Estados que no puedan cumplir sus responsabilidades—, así como los organismos internacionales (PNUD, ONU-HÁBITAT, OMS, etc.), las ONG y los bancos de desarrollo (como el Banco Mundial o los bancos de desarrollo regionales), que pueden proporcionar fondos, investigación y conocimientos espe-

cializados. Las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y los propios consumidores, usuarios y comunidades también se implicarán en todos los niveles del proceso dirigido a garantizar la prestación de servicios de agua y saneamiento seguros, asequibles y aceptables para todos desde el punto de vista cultural, desde la planificación y la ejecución hasta el mantenimiento y la supervisión de los servicios.

El éxito de cualquier práctica depende de la colaboración de algunos de los agentes anteriores (y, en determinados casos, de todos ellos). Dicho éxito depende de un modo especial de la participación de los propios usuarios de los servicios, no solo para garantizar que estos sean adecuados y accesibles para los grupos a los que vayan dirigidos, sino también para asegurar la rendición de cuentas (la transparencia de los contratos, el control de la prestación de los servicios, etc.) y para hacer responsables a los gobiernos y a otros interesados en caso de incumplir sus obligaciones de suministrar estos servicios esenciales. La sociedad civil también tiene una función que desempeñar, garantizando que las políticas y la legislación sean adecuadas, cumplan los principios de derechos humanos y no incluyan requisitos que favorezcan a los grupos más poderosos. Esto es fundamental, puesto que el saneamiento en particular no es solo una necesidad de la persona, sino una responsabilidad de la sociedad.

Cómo leer este libro

Esta obra no pretende ser un manual o una guía indicativa del modo en que deben aplicarse los derechos al agua y al saneamiento; tampoco debe considerarse una orientación sobre cómo podrían o deberían realizarse dichos derechos. Su finalidad es exponer y analizar una serie de prácticas existentes, que la autora confía inspirarán a los responsables políticos y a los encargados de la toma de decisiones, a los profesionales, a los activistas y a la sociedad civil en general, induciéndolos a comprometerse con los derechos al agua y al saneamiento a fin de contribuir al proceso, complejo pero crucial, de garantizar el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento para todas las personas, con objeto de satisfacer todas sus necesidades personales y domésticas cotidianas.

Las prácticas presentadas aquí han sido tomadas de la documentación recibida, las consultas celebradas y las reuniones mantenidas con diversos agentes⁴⁴. La Relatora Especial se ha esforzado al máximo para reflejar la multitud de enfoques e ideas precedentes de las diversas regiones, interesados y sectores.

El marco jurídico de los derechos humanos gobierna y controla el comportamiento de los Estados. Como se ha indicado anteriormente, este libro ofrece además ejemplos de prácticas diseñadas y ejecutadas por agentes no estatales, incluida la sociedad civil y el sector privado. Los Estados siguen siendo los principales respon-

sables para garantizar la realización efectiva de todos los derechos humanos, pero los agentes no estatales deben, como mínimo, respetar los derechos humanos y desempeñar un papel activo ayudando a los Estados a lograr dicha realización universal⁴⁵. Los Estados deben adoptar las medidas oportunas para asegurar que los agentes no estatales cumplan la legislación de derechos humanos y no pongan obstáculos al acceso al agua y al saneamiento de ninguna persona.

Las prácticas se han organizado en cuatro grandes tipos; los títulos de los diferentes capítulos del libro responden a esa clasificación. El capítulo 1 examina las actuaciones de los Estados y los marcos jurídicos e institucionales que promueven la realización de los derechos al agua y al saneamiento. En él se presentan las leyes y las políticas nacionales e internacionales, como las constituciones, las leyes sobre el agua y las políticas y programas relativos al agua y al saneamiento, así como la institución de los organismos reguladores.

En el capítulo 2 se analiza la financiación del sector. Este capítulo presenta buenas prácticas para una presupuestación selectiva y la concesión de subvenciones adecuadas para garantizar la asequibilidad universal de los servicios, centrándose especialmente en las dificultades asociadas a la provisión de fondos suficientes para realizar el derecho al saneamiento.

El capítulo 3 explora las actuaciones que están llevando a cabo los agentes no estatales para promover y proteger los derechos al agua y al saneamiento, y presenta prácticas concretas relativas a la prestación de servicios de agua y saneamiento en zonas de difícil acceso, así como a grupos que sufren discriminación. Este capítulo presenta además una serie de prácticas dirigidas a crear conciencia sobre el significado que pueden tener los derechos al agua y al saneamiento para la sociedad civil, en particular para quienes no tienen acceso a esos derechos. También se abordan en él las responsabilidades de los agentes no estatales en la realización de los derechos al agua y al saneamiento.

El capítulo 4 presenta un conjunto de prácticas que ilustran la forma en que los Estados y otros agentes asumen su responsabilidad en este ámbito mediante el control de los servicios de agua y saneamiento (incluida la calidad del agua y la asequibilidad de los servicios), la supervisión de los presupuestos y planes a fin de verificar el cumplimiento de los compromisos de financiación y la adecuada asignación de los fondos para los fines previstos, y la aplicación de procesos de adjudicación formales o informales (por ejemplo mediante vía judicial o por medio de las instituciones nacionales de derechos humanos). El capítulo termina analizando cómo pueden contribuir los derechos al agua y al saneamiento para garantizar la transparencia de la prestación de servicios, ayudando así a limitar las posibilidades de corrupción.

El capítulo de conclusiones presenta algunas lagunas observadas en las prácticas y determinadas áreas en las que siguen existiendo problemas tanto en términos de comprensión como de aplicación de los derechos, y trata de mirar hacia el futuro para saber hacia dónde nos llevarán esas prácticas.

Por último, las prácticas presentadas en este libro se han evaluado de acuerdo con los criterios establecidos en el cuestionario, y que se describen en esta introducción y en otros informes de la Relatora Especial⁴⁶. La Relatora Especial ha hecho todo lo posible por verificar que las prácticas descritas en este libro son correctas, pero no puede asumir la responsabilidad de la veracidad de toda la información que se le ha proporcionado, dado que resulta complicado juzgar los efectos de una práctica específica sobre el terreno. La Relatora Especial reconoce que es inevitable que una práctica calificada como “buena” por un interesado puede ser percibida de forma diferente por otro.

NOTAS - INTRODUCCIÓN

- ¹ *Progresos en materia de saneamiento y agua potable: Informe de actualización 2010*, Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y al Saneamiento (Informe 2010 del Programa Conjunto de Monitoreo), pp. 6-7. Estos datos hacen referencia a los servicios de agua y saneamiento “mejorados”, que es la definición que utiliza el Programa Conjunto de Monitoreo para las fuentes y los servicios que tienen mayor probabilidad de ser “seguros”. Puede consultarse una definición completa de la expresión “servicios mejorados” en el Informe del Programa Conjunto de Monitoreo, pp. 22-25. Si se tienen en cuenta variables como la calidad del agua, su asequibilidad y otras cuestiones relacionadas con la accesibilidad, es probable que las cifras relativas a quienes no disfrutan de los derechos al agua y al saneamiento sean significativamente superiores a estas. Este tema se expone más adelante en la introducción.
- ² Informe 2010 del Programa Conjunto de Monitoreo, p. 22.
- ³ Black R.E., Cousens S., Johnson H.L., Lawn J.E., Rudan I., Bassani D.G., Jha P., Campbell H., Fischer Walker C., Cibulskis R., Eisele T., Liu L. y Mathers C., para el Grupo de Referencia sobre Epidemiología Infantil de la OMS y el UNICEF, *Global, regional, and national causes of child mortality in 2008: A systematic analysis* (Causas mundiales, regionales y nacionales de la mortalidad infantil en 2008: Un análisis sistemático), *The Lancet*, 5 de junio de 2010; 375(9730): 1969-87.
- ⁴ Sin contar las personas mayores o los adultos que sufren alguna enfermedad.
- ⁵ El retraso en el crecimiento, o la estatura inferior a la que corresponde a la edad, está provocado por una ingesta insuficiente de nutrientes durante un período prolongado y por infecciones frecuentes. Este problema suele aparecer antes de cumplir los dos años de edad y sus efectos son en gran medida irreversibles; entre ellos cabe citar el retraso del desarrollo motor, el deterioro de la función cognitiva y un bajo rendimiento escolar. Fuente: www.unicef.org/progressforchildren/2007n6/index_41505.htm.
- ⁶ Informe 2010 del Programa Conjunto de Monitoreo, p. 30.
- ⁷ Resolución 2106 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- ⁸ Resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- ⁹ Resolución 39/46 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- ¹⁰ Resolución 44/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- ¹¹ Resolución 45/158 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- ¹² Resolución A/RES/61/106 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- ¹³ Resolución A/RES/61/177 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- ¹⁴ Puede consultarse una discusión en torno a si el derecho al agua forma o no parte del derecho consuetudinario internacional en Winkler, Inga, *The Human Right to Water – Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation*, Hart Publishing, Oxford (publicación prevista en 2012).
- ¹⁵ CDESC, Observación General n° 3, párrs. 2 y 9.
- ¹⁶ Para conocer las disposiciones específicas relacionadas con los derechos al agua y el saneamiento, véase la Observación General n° 15, párr. 18, del CDESC.
- ¹⁷ CDESC, Observación General n° 3, párr. 9.
- ¹⁸ CDESC, Observación General n° 3, párr. 13.
- ¹⁹ CDESC, Observación General n° 3, párr. 10; CESCR, Observación General n° 15, párr. 37.
- ²⁰ DES, Observación General n° 15, párr. 13.
- ²¹ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 18° período de sesiones, Suplemento N° 7, párrs. 24 a 321 y anexos I, II y III.
- ²² PIDESC, art. 11, párr. 1.
- ²³ Art. 14, párr. 2.
- ²⁴ Art. 24, párr. 2. La CRC también incluye una referencia a la higiene.
- ²⁵ Art. 28, párr. 2(a).
- ²⁶ E/C.12/2010/1.
- ²⁷ A/HRC/12/24.
- ²⁸ CDESC, Observación General n° 15, párr. 3; Declaración del Comité sobre el derecho al saneamiento (45° período de sesiones; E/C.12/2010/1).
- ²⁹ A/RES/64/292.
- ³⁰ A/HRC/RES/15/9.
- ³¹ A/RES/61/295, artículo 25.
- ³² Los tratados y sus protocolos facultativos están disponibles en: www.icrc.org/ihl.nsf/CONVPRES?OpenView.
- ³³ A/CONF.157/23, párr. 5.
- ³⁴ CDESC, Observación General n° 3, párr. 8.
- ³⁵ Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- ³⁶ *Off-track, off-target – Why investment in water, sanitation and hygiene is not reaching those who need it most*, *WaterAid*, 2011, p.13.
- ³⁷ CDESC, Observación General n° 15, párrs. 14-16.
- ³⁸ CDESC, Observación General n° 15, párrs. 48, 55.
- ³⁹ PIDESC, art. 2, párr. 1.
- ⁴⁰ E/C.12/2007/1.
- ⁴¹ A/HRC/12/24.
- ⁴² Gready, Paul. *Reasons to be cautious about evidence and evaluation*, *Journal of Human Rights*, Volumen 1, n° 3, OUP, 2009.
- ⁴³ www.unesco.org/water/wwap/facts_figures/water_industry.shtml.
- ⁴⁴ Puede consultarse información adicional en: www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/GoodPractices.aspx.
- ⁴⁵ CDESC, Observación General n° 15, párr. 60.
- ⁴⁶ www.ohchr.org/srwaterandsanitation.

CAPÍTULO

01

MARCOS JURÍDICOS E INSTITUCIONALES



Catarina de Albuquerque junto al primer ministro de Namibia, Nabas Angula, en su despacho de Windhoek (Namibia), julio de 2011.

FOTOGRAFÍA: UNICEF / NAMIBIA

Estoy convencida de que la principal barrera para disfrutar de estos derechos es la ausencia de voluntad política.

Sin voluntad política para reconocer y dar prioridad a estos derechos, su realización se antoja altamente improbable.

Los planes nacionales de actuación, si son llevados a cabo de un modo completo y serio, pueden ser una manifestación importante del compromiso político.

CATARINA DE ALBUQUERQUE, DECLARACIÓN ANTE EL 18º PERÍODO DE SESIONES
DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 15 DE SEPTIEMBRE DE 2011

Introducción

Los marcos jurídicos e institucionales son la expresión formal de las intenciones que alberga un Gobierno. Mediante el desarrollo de las leyes, políticas e instituciones pertinentes, el Estado demuestra su compromiso con el logro de unos objetivos determinados. En consecuencia, por lo que respecta a la realización de los derechos al agua y al saneamiento, las leyes, políticas y agencias pertinentes proporcionan el marco necesario para garantizar que el agua y el saneamiento sean asequibles, de buena calidad y asequibles para todos, inclusive para los grupos que a menudo son objeto de exclusión. Además, dicho marco debe garantizar un enfoque participativo y ofrecer las herramientas necesarias para hacer responsables del cumplimiento de las leyes y políticas a las instituciones competentes.

La legislación en materia de derechos humanos otorga una importancia considerable al reconocimiento explícito de los derechos por parte de los Estados, pero no simplemente a través de la ratificación de los tratados de derechos humanos, sino también incorporando en sus ordenamientos jurídicos nacionales los principios que se establecen en dichos tratados. La importancia que tiene el hecho de consagrar un derecho de forma expresa reside en que concede a las personas un derecho que los Estados deberán proteger y asegurar en sus marcos legales y normativos.

En este capítulo se examina una serie de iniciativas a escala internacional y regional, que tienen el objetivo, en primer lugar, de obtener el reconocimiento explícito de los derechos al agua y al saneamiento y, en segundo lugar, de empezar a aclarar y poner en práctica el contenido normativo de esos derechos. Asimismo, se analizan los marcos jurídicos y las iniciativas normativas, estrategias, planes y sistemas reglamentarios e instituciones utilizados por los Estados que presentan una mayor coherencia con las normas de derechos humanos y son más favorables a ellas.

Los marcos jurídicos e institucionales en el ámbito del agua y el saneamiento suelen apoyar la sostenibilidad de las intervenciones mediante la creación de un punto de referencia legal para los actores que deseen hacer al Estado responsable de la labor que lleva a cabo. En términos de buenas prácticas, dichos marcos deben centrarse en la mejora de uno o más de los criterios anteriormente descritos. Un Estado, por ejemplo, puede aprobar una ley que establezca unas normas mínimas con respecto a la calidad del agua y asigne a una agencia la responsabilidad de su-

pervisar el cumplimiento de dichas normas. De igual modo, un Estado puede aprobar una ley por la que se cree un programa de subvenciones públicas dirigidas a mejorar la asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento para las personas y los hogares que viven en la pobreza. Las iniciativas normativas útiles, por su parte, pueden implicar esfuerzos dirigidos a armonizar las actividades de diferentes agencias, o crear una agencia responsable que haga hincapié en proporcionar acceso a los grupos vulnerables o marginados, o que establezca metas realistas para el logro del objetivo del acceso universal.

A lo largo de este capítulo, la Relatora Especial ofrece asimismo ejemplos de buenas prácticas de marcos e instituciones legislativos y normativos, a pesar del hecho de que a menudo no hagan referencia explícitamente a los derechos humanos al agua y al saneamiento. Además, reconoce que existe el riesgo de que incluso las leyes mejor diseñadas puedan conducir a políticas y estrategias de aplicación que no cumplan los principios de los derechos humanos. La Relatora Especial subraya que la falta de reconocimiento explícito del agua y el saneamiento como derechos humanos puede menoscabar la responsabilidad del Estado. Sin embargo, no ignora que existen leyes que, sin ser perfectas, pueden contribuir de forma significativa a la realización de esos derechos. En consecuencia, a efectos de este capítulo se examinan las leyes y políticas de forma aislada, como ejemplos del tipo de legislación que puede respaldar mejor los esfuerzos dirigidos a ese objetivo.



Participantes en SACOSAN IV hacen cola en una letrina para solidarizarse con quienes carecen de un acceso adecuado al saneamiento. Colombo (Sri Lanka), abril de 2011.

FOTOGRAFÍA: ANIL STHAPIT, FRESHWATER ACTION NETWORK

1.1 Marcos jurídicos e iniciativas normativas internacionales

Durante la última década se produjo un notable desarrollo de la legislación internacional en materia de derechos humanos en el ámbito del agua y el saneamiento. En 2002, el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)** aprobó su **Observación General n° 15**, que reconoce que el derecho al agua es un componente implícito, pero esencial, del derecho a disfrutar de un nivel de vida adecuado y del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, consagrados en los artículos 11 y 12 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**¹. La Observación General aclara asimismo las normas relativas al derecho al agua y señala la importancia que tienen el saneamiento y la higiene para la realización de este derecho. Esta interpretación especializada ha desempeñado una función catalizadora para la evolución posterior del derecho al agua. En marzo de 2008, a iniciativa de España y Alemania, el **Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas** creó el cargo de **Experto Independiente sobre la cuestión de las obligaciones relativas al acceso al agua y al saneamiento**, cuyo mandato, entre otras cosas, consistía en aclarar aún más la naturaleza y el contenido de esas obligaciones. En julio de 2010, la **Asamblea General de las Naciones Unidas** aprobó una **resolución**, presentada por **Bolivia**, que reconocía el derecho al agua y al saneamiento². El Consejo de Derechos Humanos, nuevamente a iniciativa de Alemania y España, confirmó este derecho por consenso en septiembre del mismo año, aclarando sus fundamentos y su condición jurídicamente vinculante³. Posteriormente, en noviembre de 2010, el CDESC publicó una declaración en la que se hacía hincapié en el saneamiento como componente indispensable del derecho a un nivel de vida adecuado, pero que también está íntegramente relacionado con los derechos a la salud y la vivienda, contribuyendo así a un mayor reconocimiento del saneamiento como un derecho diferenciado.⁴

En marzo de 2011, reconociendo la importancia de las resoluciones aprobadas en 2010, el Consejo de Derechos Humanos modificó la denominación de Experto Independiente sobre la cuestión de las obligaciones relativas al acceso al agua y al saneamiento, que pasó a llamarse **Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento**, introduciendo así directamente el reconocimiento del derecho en el nombre del cargo. Además, el mandato asociado a dicho cargo se amplió tres años más. Estos acontecimientos han reforzado la realización de los derechos al agua y al saneamiento como obligaciones jurídicamente vinculantes para todos los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros tratados de derechos humanos⁵, fomentando la profundización y el enriquecimiento de las normas internacionales.

RECUADRO DE DEBATE 1.1 Protocolo de UNECE relativo al agua y la salud⁶

La plena realización de los derechos al agua y al saneamiento constituye un desafío tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo. A pesar de la prosperidad económica general de Europa y de los considerables logros obtenidos en la aplicación de los derechos humanos, se calcula que 120 millones de personas en la región carecen todavía de acceso al agua potable o a un saneamiento adecuado⁷. En 1999, los Estados miembros de la **Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE)** aprobaron el **Protocolo relativo al agua y la salud** del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales. Dicho Protocolo actúa como mecanismo impulsor para garantizar el acceso al agua potable y a un saneamiento adecuado, estableciendo a tal fin un vínculo entre la gestión del agua y las cuestiones relativas a la salud⁸. El Protocolo comparte en gran medida los mismos principios que los derechos al agua y al saneamiento, y hace especial hincapié en la igualdad de acceso. Hasta la fecha se han adherido al Protocolo 25 Estados partes, y otros se encuentran en proceso de adhesión⁹. Todos ellos deben establecer objetivos nacionales y locales en lo referente al acceso al agua, el acceso al saneamiento, la calidad del agua, el rendimiento de los sistemas de suministro de agua y de saneamiento, incluida su asequibilidad, y desarrollar una colaboración interinstitucional e intersectorial para supervisar los avances en el logro de esas metas. El Protocolo destaca la importancia de la participación de todos los actores involucrados, incluidos el sector privado y la sociedad civil, y ofrece a los Estados una oportunidad para rediseñar sus políticas y programas relacionados con los servicios de agua y saneamiento a fin de que reflejen los requisitos establecidos en el Protocolo. Las partes deben rendir cuentas de sus avances a través de una revisión de cumplimiento y se les alienta a asumir mayores responsabilidades de información al público en general, permitiendo un examen judicial y administrativo de las decisiones gubernamentales adoptadas en virtud del Protocolo.

El primer ciclo de elaboración de informes sobre la ejecución, finalizado en abril de 2010, puso de manifiesto que el Protocolo había impulsado las actuaciones nacionales dirigidas a mejorar el acceso al agua potable y a un saneamiento adecuado, aunque persisten desafíos sociales y económicos. El informe final de este ciclo, en concreto, señalaba que los sectores del agua y el saneamiento continúan presentando un alto grado de fragmentación, especialmente en los Estados que están experimentando una transición desde economías centralizadas a modelos de libre mercado, y que se observa un déficit de recursos para hacer frente a la necesidad de mantener, mejorar y ampliar los sistemas de suministro de agua y de saneamiento. No obstante, los avances en el terreno del establecimiento de objetivos y revisión de las políticas y de los programas existentes han posibilitado la ventaja de centrar la atención nacional y regional en la necesidad de perfeccionar los servicios de agua y saneamiento, en particular para los grupos marginados y vulnerables, y ha incrementado el conocimiento de este tema y el acceso a la información por parte de la sociedad civil.

La naturaleza paneuropea del Protocolo ha aumentado el conocimiento en toda la región, y la claridad de sus objetivos, basados en compromisos políticos, ha favorecido el progreso basado en análisis intersectoriales y en el establecimiento de prioridades claras. La función del Protocolo reviste una importancia especial en los países con economías en transición de Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central, donde representa la única referencia internacional jurídicamente vinculante para las cuestiones relacionadas con el agua y el saneamiento.¹⁰

Los derechos al agua y al saneamiento también se han establecido como prioridad en las iniciativas internacionales en el contexto de la cooperación para el desarrollo.

Desde el año 2000, la mejora del acceso al agua potable constituye una meta fundamental de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible, celebrada en 2002, se añadió el saneamiento como meta adicional¹¹. Aunque las metas definidas en los ODM tienen su origen fundamentalmente en la agenda de desarrollo, se ha producido un impulso significativo desde la comunidad de derechos humanos para que los Estados y los donantes internacionales reconozcan que los avances hacia el logro de los ODM se ven ampliamente reforzados cuando dichos esfuerzos cumplen los principios de los derechos humanos. En esa misma línea, la **Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento del Secretario General de las Naciones Unidas (UNSGAB)** acogió con agrado la aprobación de la resolución de 2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua y al saneamiento, y, en una carta dirigida al **Secretario General de las Naciones Unidas**, el Príncipe de Orange, Presidente de la UNSGAB, solicitó que se ampliase el alcance de la supervisión a fin de incluir una serie de indicadores relativos a algunos temas que se habían pasado por alto, como la calidad del agua, su accesibilidad y su asequibilidad.¹²

En julio de 2011, el Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó una sesión plenaria de alto nivel de la Asamblea General dedicada al derecho humano al agua y al saneamiento, en la que participaron el Secretario General de las Naciones Unidas, la Relatora Especial y los Estados miembros de las Naciones Unidas. El objetivo de la reunión era compartir los avances logrados y los desafíos persistentes de cara a la aplicación de esos derechos.

Las metas de desarrollo pueden ser “pasos” en el camino de la realización progresiva de los derechos humanos, especialmente en el caso de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. La labor de la comunidad internacional no concluirá una vez que se alcancen las metas fijadas en los ODM, sino que será necesario

continuar trabajando para llegar a las personas que todavía no están cubiertas por las metas de los ODM. En el marco de los esfuerzos más amplios dirigidos a integrar los derechos humanos en el programa de desarrollo posterior a 2015, la Relatora Especial liderará un grupo de trabajo encargado de debatir sobre cómo se puede llevar a cabo una supervisión del cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación a escala mundial. El capítulo 4 aborda con mayor detalle la supervisión de los ODM y el desarrollo de los objetivos futuros.

El Fondo Mundial para el Saneamiento, que se expone con más profundidad en el capítulo 2, también ayuda a los Estados a lograr sus objetivos, proporcionándoles financiación para la ejecución de programas destinados a la elaboración de políticas de saneamiento.

Además de los esfuerzos descritos a escala internacional, en los últimos años se han creado varios foros regionales destinados a consolidar el compromiso político en favor de la mejora del acceso al agua y al saneamiento. La **Conferencia de Asia Meridional sobre el Saneamiento (SACOSAN)**, de la que forman parte Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka, se ha reunido regularmente desde 2003 para intercambiar ideas e identificar prioridades en la mejora del acceso al saneamiento. Durante la Tercera SACOSAN, celebrada en Delhi (India) en 2008, los representantes de los **ministerios del agua nacionales**, las **ONG** y el **mundo académico** aprobaron la Declaración de Delhi, que reconoce expresamente el acceso al agua potable y al saneamiento como derecho humano y hace hincapié en la necesidad de un esfuerzo participativo, flexible y no discriminatorio para lograr el acceso universal al saneamiento¹³. La Cuarta SACOSAN, celebrada en Colombo (Sri Lanka) en abril de 2011, reiteró la importancia de reconocer el derecho al saneamiento, centrándose en el tema del saneamiento al estar relacionado con la calidad de vida¹⁴. Su equivalente, la **Conferencia Africana sobre Saneamiento e Higiene de 2011 (AfricaSan)** trató temas similares, acordando centrarse en la igualdad y en lograr unos resultados favorables para los pobres; asimismo, señaló que los Estados deberían redoblar sus esfuerzos a fin de cumplir sus compromisos anteriores en materia de saneamiento.¹⁵

Cooperación para el desarrollo

En 2010 se puso en marcha la iniciativa **Saneamiento y Agua para Todos (SWA en sus siglas en inglés)**, una alianza mundial de países en desarrollo, donantes, organismos multilaterales y la sociedad civil cuyo objetivo es apoyar la priorización política del saneamiento y el agua potable sostenibles, en especial para las poblaciones pobres, vulnerables y desatendidas, al tiempo que se crea un foro para la

rendición de cuentas mutua entre los gobiernos y los donantes internacionales¹⁶. Diseñada fundamentalmente para facilitar las acciones a nivel nacional y la elaboración de planes nacionales de actuación, el enfoque inmediato de la iniciativa se centra en lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio con respecto al agua y al saneamiento, ofreciendo asistencia técnica y generando apoyo de alto nivel para el desarrollo a escala nacional. La iniciativa sobre servicios de saneamiento y abastecimiento de agua para todos subraya la necesidad de priorizar los avances en los países más atrasados en cuanto al logro de los ODM, utilizando el argumento económico de que la inversión en servicios de agua y saneamiento produce resultados positivos tanto en términos de desarrollo como para la economía.

La **Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)** también ha demostrado ser fundamental a la hora de incorporar los derechos al agua y al saneamiento a los planes nacionales de desarrollo y a las reformas sectoriales¹⁷. A modo de ejemplo, dicha agencia ha trabajado en estrecha colaboración con el Gobierno de Kenia (véase más adelante el Recuadro de debate 1.6) en la reforma del sector hídrico del país, otorgando una importancia especial al desarrollo de estrategias favorables a los pobres como la creación de subvenciones cruzadas en las estructuras tarifarias.

La **Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)** trabaja en la promoción de los derechos al agua y al saneamiento desde que se aprobó la Observación General n° 15. Su labor en este campo ha consistido, entre otras cosas, en prestar apoyo a ONG como el *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)* y respaldar su trabajo en la esfera de los derechos al agua y al saneamiento, así como en explorar el modo en que los derechos al agua y al saneamiento pueden sustentar el trabajo de fomento de la transparencia en los sectores del agua y el saneamiento que lleva a cabo la *Water Integrity Network*¹⁸.

WaterAid, una ONG de ámbito internacional dedicada al desarrollo de soluciones prácticas para mejorar el acceso al agua y al saneamiento en las comunidades pobres, ha asumido recientemente el compromiso de promover y proteger los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza como principio fundamental de su estrategia global¹⁹. Todas las delegaciones nacionales de la organización están elaborando nuevas estrategias que fomentan la adopción de enfoques basados en derechos para garantizar el acceso al agua y al saneamiento, que se convertirá en un elemento central de los planes de promoción nacionales y regionales, así como del trabajo con los socios locales de cara a la prestación de los servicios. Además, WaterAid ha integrado los conceptos de equidad e inclusión en toda la organización, asegurando de esa forma que y en el diseño y la ejecución de los proyectos se tengan en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad y de las que tradicionalmente son objeto de exclusión.

La **Federación Internacional de Operadores Privados de Agua, Aquafed**, trabaja para garantizar los derechos al agua y al saneamiento a escala internacional desde que se aprobó la Observación General n° 15, lo que se refleja claramente en su labor.²⁰

1.2 Marcos jurídicos nacionales: leyes, reglamentos y organismos reguladores

Aunque es fundamental que exista un impulso internacional favorable a apoyar los derechos al agua y al saneamiento con carácter general, la aplicación práctica de los derechos depende estrechamente de los marcos jurídicos nacionales, que se basan en disposiciones legales y constitucionales. A su vez, esas leyes deben dar lugar a políticas nacionales y aspirar a conseguir la realización universal del derecho; asimismo, deben ponerse en práctica a través de sistemas normativos y reglamentos sólidos, que emanen de las instituciones gubernamentales e, idealmente, de los organismos nacionales encargados de regular los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento.

Se observa que los marcos jurídicos nacionales más fuertes se encuentran en aquellos países cuyas constituciones reconocen explícitamente los derechos al agua y al saneamiento. Al tratarse del principal instrumento legal que describe las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, así como las funciones y responsabilidades de cada uno, ese reconocimiento pone de relieve el compromiso nacional con la realización de los derechos de todas las personas y garantiza su inclusión duradera en el Derecho nacional. Es más, el reconocimiento proporciona un punto de referencia crucial para los responsables políticos, los ministerios gubernamentales, los órganos judiciales y la sociedad civil, todos los cuales tienen el objetivo de influir en la política, establecer normas y hacer que los agentes pertinentes asuman sus responsabilidades. Hasta el momento, numerosos países han reconocido el derecho al agua en sus constituciones, incluidos **Bolivia**²¹, la **República Democrática del Congo**²², **Ecuador**²³, **Kenia**²⁴, las **Maldivas**²⁵, **Nicaragua**²⁶, **Sudáfrica**²⁷ y **Uruguay**²⁸. Las constituciones de algunos de estos países reconocen asimismo el derecho al saneamiento.

El reconocimiento constitucional, cuya aprobación parlamentaria requiere a menudo una mayoría cualificada, proporciona a los derechos un respaldo más duradero que en el caso de un simple reconocimiento en otro tipo de ley o decreto ejecutivo. En Kenia, por ejemplo, el derecho al agua se reconoció inicialmente a través de un Decreto Ejecutivo, aunque posteriormente se incluyó en la nueva constitución de 2010 junto con el derecho al saneamiento, tras una actuación concertada de las ONG de derechos humanos (para obtener más información sobre la promoción, véase la sección 3.8).

RECUADRO DE DEBATE 1.2 Sudáfrica: Aplicación práctica de las disposiciones legales y constitucionales²⁹

La Constitución de Sudáfrica consagra el derecho al agua³⁰. Junto con la **Ley de servicios de abastecimiento de agua** de 1997, que también reconoce el derecho al saneamiento³¹, y la Ley nacional del agua de 1998, la Carta Magna sienta las bases del marco jurídico que sustenta los esfuerzos del país por hacer realidad estos derechos. Dicha ley identifica unas normas básicas que definen el “suministro básico de agua” y el “saneamiento básico”, y determina con claridad las funciones y responsabilidades de las diferentes entidades gubernamentales a fin de garantizar, entre otras cosas, la participación y la movilización de todos los recursos disponibles. Por ejemplo, exige que el Ministerio de Asuntos del Agua cree y mantenga un sistema nacional de información sobre los servicios de abastecimiento de agua, fundamental para supervisar los efectos de las políticas y prácticas pertinentes. Además, la Ley nacional del agua establece una reserva hídrica, lo que significa que debe garantizarse un determinado porcentaje de los recursos hídricos para el uso doméstico.³²

La Constitución y la Ley de servicios de abastecimiento de agua también sirvieron como base para la puesta en marcha de una serie de iniciativas de política dirigidas a la realización de los derechos al agua y al saneamiento. La **Estrategia de Instauración del Agua Básica Gratuita** de 2002 estableció el marco necesario para la provisión de 6.000 litros de agua gratuita por hogar y por mes³³; el límite se amplía en los lugares dotados de sistemas de saneamiento basados en agua, a fin de permitir un consumo adicional de agua. Posteriormente, en 2009, se aprobó la **Estrategia de Instauración de Servicios Básicos de Saneamiento Gratuitos**, cuya finalidad es proporcionar acceso a los servicios de saneamiento a todas las personas para 2014. El Departamento de Asuntos del Agua define el saneamiento básico como “la provisión de servicios básicos de saneamiento que sean fácilmente accesibles para los hogares, la gestión sostenible de esos servicios, incluida la eliminación segura de los residuos humanos y de las aguas residuales cuando sea pertinente y necesario, y la comunicación de unas prácticas adecuadas de saneamiento, higiene y similares”.³⁴

Otra política surgida a raíz de la aprobación de estas leyes, y cuyo objetivo es apoyar la realización del derecho al saneamiento, es el **Programa de Erradicación de Cubos**³⁵. Hasta 1994, en torno a 250.000 hogares en los diferentes municipios utilizaban letrinas de cubo, un sistema de gestión del saneamiento consistente en el vaciado de las letrinas domésticas por parte de empleados municipales de saneamiento. En 2005, el Gobierno puso en marcha este programa con el objetivo de sustituir todas las letrinas de cubo por un sistema de saneamiento seguro y aceptable para diciembre de 2007. En marzo de 2008, el 91% de los cubos habían sido reemplazados por alternativas más adecuadas, como letrinas de pozo mejoradas y retretes de cisterna. Se cree, no obstante, que las letrinas de cubo siempre constituirán una solución a corto plazo para quienes residan en asentamientos informales de nueva creación en los casos en que no se haya planificado otro tipo de sistema de saneamiento antes de producirse la ocupación.³⁶

Entre otras iniciativas de política cabe citar el **Marco Estratégico para los Servicios de Abastecimiento de Agua**, diseñados para armonizar las políticas, la legislación y las estrategias del sector³⁷. La **Estrategia Nacional de Regulación de los Servicios de Abastecimiento de Agua y Saneamiento** de 2008 define 11 indicadores clave de rendimiento, entre los que se incluyen, por ejemplo, la calidad del agua y las normas de servicio al cliente, para garantizar el cumplimiento de la Ley de servicios de abastecimiento de agua³⁸. Unidas al **Marco Nacional de Políticas Municipales para Indigentes**, que proporciona orientaciones para que los municipios mejoren el acceso a los servicios básicos gratuitos (abastecimiento de agua, saneamiento y energía), estas estrategias ayudan a proporcionar servicios a las personas que viven en la pobreza.³⁹

Las disposiciones constitucionales que reconocen los derechos al agua y al saneamiento deberían reforzarse a través de un marco legal propicio que otorgue a ese reconocimiento un significado práctico y tangible. Una vez producido el reconocimiento, los marcos legales suelen ser el primer paso hacia la aplicación. Permiten a los Estados comenzar a elaborar el contenido normativo de los derechos y pueden servir como base para nuevas iniciativas de política, para la creación de una nueva entidad reglamentaria o simplemente para que uno o más ministerios gubernamentales apliquen y hagan cumplir un conjunto de reglas y reglamentos más completo.

La participación plena y útil es uno de los principios definitorios del marco de derechos humanos, y debe constituir un componente central de cualquier esfuerzo de aplicación. **La Ley de servicios básicos de abastecimiento de agua y saneamiento de Brasil, aprobada en 2007**⁴⁰, desarrolló un proceso en el que participaban múltiples actores interesados. La citada ley enfatiza el carácter central del proceso participativo para alcanzar el objetivo del acceso universal al saneamiento, y se centra en los grupos marginados y en los que viven en la pobreza. Asimismo, dispone que, para recibir fondos del Gobierno central, cada municipio debe elaborar un plan totalmente articulado que incluya la recopilación de datos y el establecimiento de procesos de supervisión. Además, afirma que los proveedores de servicios, tanto públicos como privados, son responsables de prestar servicios a todas las personas residentes en zonas urbanas, inclusive a las que viven en asentamientos informales. Por último, dispone una amplia participación de los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones, a través de un órgano conocido como Consejo de las Ciudades. Este órgano, del que forman parte múltiples actores interesados, tiene por objetivo debatir y tomar decisiones sobre asuntos de interés para las ciudades, incluida la asignación de recursos.⁴¹

Los marcos legales también revisten importancia a la hora de garantizar la asequibilidad del agua potable y el saneamiento. **La Ley orgánica sobre la provisión de agua potable y servicios de saneamiento de Venezuela** aborda la asequibilidad de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento⁴², y establece diversos tipos de subvenciones para los usuarios con rentas bajas. Dichas ayudas están diseñadas para alentar a los proveedores de servicios públicos y privados a ampliar el acceso a las comunidades desatendidas o con bajas rentas. **La Ley n° 18.778 (1989) de Chile** y **la Ley n° 142 (1994) de Colombia** sientan las bases para la creación de programas de subvenciones directas y cruzadas destinadas a ayudar a los ciudadanos a costearse los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento⁴³. Ambos sistemas de subvenciones se analizan con mayor profundidad en el capítulo 2.

Los marcos legales pueden servir también como base para coordinar las actividades de los diversos organismos gubernamentales y para determinar con claridad las prioridades nacionales. En **México**, **la Ley nacional del agua** representa un amplio esfuerzo dirigido a regular la gestión y la calidad de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento. Entre otras actividades, identifica a los principales agentes responsables de la prestación de servicios de agua y saneamiento⁴⁴ y



Catarina de Albuquerque se reúne con la Defensora del Pueblo y con personal de su oficina en San José (Costa Rica), marzo de 2009.

FOTOGRAFÍA: MANDATO DE LA RELATORA ESPECIAL, ACNUDH

crea un incentivo para utilizar dichos servicios de forma ecológica y eficiente, al tiempo que establece el principio de “quien contamina, paga”⁴⁵ y crea un organismo regulador a escala nacional, la **Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)**⁴⁶. Con respecto a la asignación de los recursos hídricos, la citada ley prioriza de forma expresa el uso personal y doméstico. Hace hincapié en la necesidad de que los proveedores de servicios presten especial atención a las necesidades de los grupos marginados y vulnerables, y afirma que el respaldo social debería ser un instrumento básico de la política nacional en materia de abastecimiento de agua.⁴⁷ Además, la ley establece el mandato para CONAGUA de promover y facilitar la participación de la sociedad en la planificación, la adopción de decisiones, la ejecución, la evaluación y la supervisión de la política nacional de abastecimiento de agua.⁴⁸

En los **Estados Unidos de América**, la **Ley sobre el agua potable (SDWA, por sus siglas en inglés)** define unas normas mínimas altamente restrictivas en relación con la calidad del agua en sus 50 estados⁴⁹. Si bien cada estado puede promulgar y exigir el cumplimiento de unas normas más estrictas con respecto a las fuentes públicas ubicadas dentro de sus fronteras, la norma federal supone un mínimo obligatorio para todos ellos. Los estados deben llevar a cabo evaluaciones regulares de la calidad del agua, que deben hacerse públicas. Entretanto, los proveedores de servicios que incumplan las normas mínimas de calidad del agua pueden enfrentarse a acciones civiles o incluso penales, instruidas por las agencias ejecutivas estatales o federales. La SDWA dispone que se lleve a cabo un control de calidad de todas las fuentes de agua públicas así como de los servicios de abastecimiento de agua de carácter privado que atiendan a más de 25 personas, lo que supone un riesgo de exclusión para quienes residan en zonas remotas⁵⁰. La incapacidad de California para proporcionar agua limpia y potable a sus residentes, tal como señaló la Relatora Especial en la misión que llevó a cabo en EE.UU. en 2011⁵¹, se ha solventado parcialmente a través de un paquete de proyectos de ley sobre “el derecho humano al agua”, firmados por el Gobernador del estado en octubre de 2011. Dichos proyectos de ley establecen que las comunidades desfavorecidas que no pueden acceder a los servicios de abastecimiento de agua pueden solicitar ayudas destinadas a financiar los proyectos de infraestructura necesarios⁵², exigen a los proveedores de servicios de abastecimiento que informen de las infracciones de las normas relativas a la calidad del agua en las lenguas pertinentes y les obliga a elaborar planes para prestar sus servicios a las comunidades excluidas. Los proyectos de ley se promulgaron tras las continuas presiones que ejerció una coalición de organizaciones de justicia ambiental, religiosas y de derechos humanos.⁵³

Alemania ha promulgado una ley dirigida a evitar la contaminación del aire que, pese a no guardar una relación directa con los derechos al agua y al saneamiento,

tiene repercusiones en el ámbito de la protección de los recursos hídricos que se utilizan con fines personales y domésticos.⁵⁴

Con el fin de promover la protección de los recursos hídricos y reducir los gastos que supone el consumo de agua para los usuarios, **Francia** aprobó en mayo de 2011 una ley sobre el derecho de los usuarios a ser informados de las fugas de agua producidas en sus instalaciones⁵⁵. Esta ley exige que los proveedores de servicios de abastecimiento de agua informen al usuario si detectan un consumo significativamente superior al de períodos anteriores o al consumo medio, lo que puede sugerir la existencia de una fuga en el sistema. Si el proveedor no informa al usuario, este no vendrá obligado a abonar el consumo que supere el doble del nivel normal, siempre que el usuario arregle la fuga en el plazo de un mes desde la notificación de su existencia. Esta ley es muy importante, puesto que la mayoría de las reclamaciones de los usuarios derivadas de facturas excesivas están relacionadas con fugas no detectadas. En la actualidad existe un Defensor del Pueblo encargado de resolver gratuitamente los problemas surgidos entre los proveedores y los usuarios en materia de abastecimiento de agua.



Programa “Ciudades africanas para el futuro” del WSUP, financiado por USAID: consulta comunitaria sobre la ampliación del suministro de agua a Ximpaminine, Maputo (Mozambique), para conexiones domésticas y compartidas. Diciembre de 2010.

FOTOGRAFÍA: CARLA COSTA, WSUP

A medida que las disposiciones constitucionales respaldan la aprobación de nuevas leyes que, a su vez, sirven de base para el establecimiento de marcos reglamentarios, aumenta el número de agentes e instituciones que se involucran en la defensa de los derechos al agua y al saneamiento. En consecuencia, es posible que cada vez sea más difícil garantizar el cumplimiento, la supervisión y la protección de las normas relativas al agua y al saneamiento. Para responder a este desafío y comenzar a armonizar los esfuerzos reglamentarios, muchos Estados han creado organismos reguladores independientes. Un organismo regulador puede desempeñar diversas funciones, desde la elaboración de normas y políticas hasta el examen del cumplimiento de la normativa aplicable por parte de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, el establecimiento de foros para la presentación de reclamaciones por parte de los ciudadanos, la fijación o supresión de tarifas para garantizar la asequibilidad de los servicios y el trabajo contra la discriminación. Para maximizar su eficacia, los organismos reguladores deben ser independientes y contar con los recursos humanos y económicos necesarios, así como con apoyo legislativo para llevar a cabo su mandato. Algunos países cuentan con organismos reguladores diferentes para los diversos aspectos asociados a la supervisión de la prestación del servicio. Así sucede, por ejemplo, en **Inglaterra y Gales**, que disponen de diferentes órganos para la regulación de la abstracción y la eliminación de agua, la garantía de la calidad de ésta y las cuestiones de carácter económico, como el control del rendimiento o el establecimiento de tarifas. Además, una junta de consumidores vela por los intereses de este colectivo.

Los Estados han actuado como entes reguladores de diversas maneras, en gran medida según las normas aplicables a su contexto particular y en función de las necesidades correspondientes, lo que se traduce en una amplia variedad de políticas y acuerdos institucionales diferentes. En **Mozambique**, el **Consejo Regulador del Agua** participa en la adopción de decisiones relativas a las normas de prestación de los servicios y la asequibilidad, con el fin de garantizar el acceso para las personas que viven en la pobreza, en particular para los residentes de barrios marginales⁵⁶. El Consejo ha descubierto que, para que los servicios se presten de manera eficaz, es necesario superar los modelos tradicionales y entender quién carece de acceso y por qué, y encontrar soluciones basadas en la realidad que se vive sobre el terreno. Uno de los problemas concretos a los que se enfrenta el organismo regulador es la prestación de servicios seguros y asequibles a los residentes de barrios marginales, que representan aproximadamente un 75% de la población urbana. Un 50% de estos ciudadanos vive por debajo del umbral de la pobreza, situado en 1 dólar estadounidense por persona y por día. En las condiciones actuales, en las que todavía no se consigue recuperar en su totalidad el coste de operación de los servicios de abas-

tecimiento de agua, resulta prácticamente inviable establecer sistemas de subvenciones cruzadas entre los grupos con rentas más altas y los grupos con rentas más bajas, puesto que no hay suficientes usuarios que puedan permitirse sufragar el aumento del consumo de los más pobres.

La comprensión de las condiciones y el acceso a los servicios ya existentes en los barrios marginales ha constituido un desafío adicional, con objeto de poder abordar las carencias en la prestación de los servicios. Se ha llevado a cabo un completo análisis de los servicios prestados, que ha incluido varios estudios de evaluación de los beneficiarios. Con esta iniciativa se pretendía identificar, supervisar y poner de manifiesto las denominadas “áreas críticas” que reciben un servicio insuficiente. Posteriormente, se han adoptado diversas medidas con el fin de subsanar los problemas detectados.

Se consideran diversas alternativas de servicios, que incluyen la legalización de la reventa de agua desde un grifo comunitario vecino y la conversión de las fuentes de agua públicas en puestos de venta privados. Se están arbitrando con carácter piloto diferentes medidas reglamentarias, incluido el registro de los revendedores; dichas medidas piloto se evaluarán en 2012. Aunque un hogar no necesita demostrar la tenencia de tierra para que se le proporcione una conexión doméstica, la autoridad reguladora apoya la regularización de la condición de terrateniente y fomenta el paso de una situación de baja seguridad a otra de mayor seguridad con respecto a la tenencia de tierra. En cuanto al saneamiento, se analizan tanto opciones de interior como de exterior, haciendo hincapié en el logro de una mayor cobertura a través de modelos empresariales y en el tratamiento y la eliminación de residuos. La autoridad reguladora desea desarrollar un servicio público mejorado para el saneamiento de interior con objeto de dotarlo de un estatus idéntico al del sistema de alcantarillado, proporcionando para ello sistemas de gestión de los lodos de aguas residuales, si bien esta iniciativa todavía está en desarrollo. El Consejo fomenta además la reestructuración del modelo tarifario para mejorar la asequibilidad y ofrecer alternativas al pago de una factura mensual, así como la reestructuración de la cuota de conexión de modo que se incluya en una factura a más largo plazo, sin renunciar por ello a prestar un servicio rentable. La autoridad reguladora también se ha percatado de que no basta con dirigirse a los hogares que necesitan ayuda, sino que también deben tenerse en cuenta aquellos que pueden permitirse pagar una cantidad mayor.⁵⁷

RECUADRO DE DEBATE 1.3 Regulación de la prestación de servicios informal en el ámbito urbano

La regulación dirigida a garantizar la calidad, accesibilidad, fiabilidad y asequibilidad del agua es un aspecto crucial de la instauración y la supervisión de los derechos al agua y al saneamiento. Los organismos reguladores tienen el papel de asegurar una distribución justa de la cobertura de los servicios y, cuando sea posible, disponer que los servicios atiendan con carácter prioritario a los barrios más pobres.

Aunque la regulación debería ser un proceso relativamente sencillo para aquellos proveedores que sirven a asentamientos formales ubicados en zonas urbanas, el panorama cambia por completo en el caso de las personas que reciben servicios informales, sobre todo cuando viven en barrios marginales y asentamientos informales. En ese contexto, la prestación de servicios informales a través de diversas vías puede dificultar la regulación y el control. En consecuencia, los servicios suelen ser de menor calidad y conllevar un coste mayor.

Los proveedores pueden vender bidones de agua de procedencia incierta a unos precios que reflejan las condiciones de la oferta y no las de la demanda, por lo que el agua se convierte en un bien más caro en tiempos de escasez. Las personas que reciben servicios de abastecimiento de agua de manera informal suelen verse obligados a pagar un precio por litro cinco o diez veces superior que los consumidores que están conectados a servicios formales. Para quienes viven en asentamientos informales, las letrinas públicas a menudo están sucias, presentan un mantenimiento deficiente o incluso están bloqueadas; con frecuencia, las personas y los hogares deben solucionar los problemas de saneamiento por sus propios medios y sin contar con un sistema adecuado de tratamiento y eliminación de residuos. Debido a su naturaleza informal, los usuarios de estos servicios (o, más bien, de la falta de ellos) no tienen dónde dirigirse para presentar una reclamación por un servicio inadecuado o excesivamente oneroso.

Una posible solución a este problema consiste en garantizar que los proveedores de servicios formales estén obligados a prestar sus servicios a todos los hogares, con independencia de dónde se encuentren. Esta obligación de los proveedores de prestar un servicio universal, ya sea público o privado, refleja la necesidad de preservar la salud pública en las zonas urbanas densamente pobladas.

Sin embargo, cabe la posibilidad de que los proveedores (tanto los públicos como los privados) no estén dispuestos a prestar sus servicios a los asentamientos informales, debido a la falta de experiencia en ese tipo de zonas, a la corrupción o a la resistencia que puedan encontrar de parte de los cárteles existentes de proveedores informales. A menudo las autoridades son reacias a permitir que personas que presentan una elevada inseguridad en cuanto a la tenencia de tierra se conecten a las redes de agua y saneamiento, puesto que tales conexiones pueden otorgarles derechos legales sobre la tierra que ocupan y, de ese modo, este tipo de medidas se podría considerar un incentivo para el desarrollo de los asentamientos informales.

La legislación en materia de derechos humanos no especifica el tipo de prestación de servicios más adecuado, pero dispone que las normas deben ir cumpliéndose de manera progresiva. Cada país ha propuesto una solución diferente al problema de la prestación de servicios de carácter informal. En Kenia, por ejemplo, de acuerdo con la reciente Ley del agua (2002)⁵⁸, la prestación de servicios informales está prohibida en la medida en que no es posible garantizar que el coste y la calidad de esos servicios cumplan el contenido normativo de los derechos al agua y al saneamiento. Pese a todo, los proveedores de servicios informales se toleran cuando el servicio llega a las zonas con baja renta, pues se cree que en ellas es imposible regular a los proveedores informales (formalizar la informalidad) e integrar la prestación de servicios de carácter informal. En Kenia, el planteamiento consiste en que los proveedores de servicios proporcionen puntos de venta de agua, con el apoyo del Fondo Fiduciario de los Servicios de Abastecimiento de Agua, para formalizar la prestación de servicios a todos los asentamientos pobres en el plazo de 10 a 15 años.

Por otro lado, en Mozambique se tolera la prestación de servicios informales, e incluso se fomenta a corto plazo para promover un aumento en el acceso a los servicios, al reconocer que esta modalidad es fundamental para garantizar que la gente reciba unos servicios cruciales⁵⁹. Sin los proveedores informales, los habitantes de esos asentamientos a menudo carecerían totalmente de servicios. A largo plazo, se espera que las zonas que reciben servicios informales se integren en los servicios normalizados, ya sea mediante redes de abastecimiento o bien a través de sistemas más descentralizados. Sin embargo, a corto plazo esto significa la legalización de una serie de modalidades de prestación de servicios (como la venta a un barrio a través de un grifo comunitario), a pesar de que el Estado tiene dificultades para garantizar la asequibilidad, calidad o accesibilidad de los servicios y de que ese hecho puede traducirse en prácticas discriminatorias en relación con el acceso.

Países como Bangladesh, comprometidos a garantizar la mejora del acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento para todos, están explorando enfoques dirigidos a regular de forma eficaz la prestación de servicios informales sin acabar con ellos. Sin embargo, en tanto no se planifique mejor el aumento de la población en las zonas urbanas, se prevé que la prestación de servicios informales seguirá siendo la norma en los asentamientos informales, especialmente en lo referente al saneamiento.

ERSAR, la autoridad reguladora de Portugal, ha desempeñado un papel esencial en la garantía del acceso universal al agua y al saneamiento⁶⁰. Ha promulgado un conjunto de rigurosas normas para los proveedores de servicios, ordenando, por ejemplo, que cualquier persona que viva a menos de 20 metros del sistema público tiene derecho a que éste le preste servicio, y que los proveedores deben responder a las solicitudes de servicio en el plazo de cinco días. ERSAR también ha puesto en práctica políticas destinadas a controlar la asequibilidad de los servicios de abasteci-

miento de agua y de saneamiento. Ha establecido como referencia un cargo para cada servicio (agua y alcantarillado) equivalente al 0,5% de la renta disponible media⁶¹, para un nivel de consumo medio (120 m³ anuales). Además, este porcentaje debe encontrarse por debajo del 1% para cada servicio con el fin de que este se considere de buena calidad. ERSAR recomienda utilizar una tarifa social para los hogares de renta baja así como una tarifa familiar para las familias numerosas que supongan un descuento significativo en el precio de los servicios.

Además, ERSAR trabaja en pos de la eliminación de las cuotas de conexión. Con el propósito de reducir la barrera económica que crean dichas cuotas para quienes intentan acceder a los servicios por primera vez, el coste asociado a la conexión de un nuevo usuario se ha incorporado a los cargos tarifarios habituales durante toda la vigencia del contrato. Se espera que entre los beneficiarios haya familias con rentas bajas que hasta ahora carecían de conexión a los servicios. Esto significa que todo usuario que ya esté conectado al servicio pagará una cantidad ligeramente superior en su tarifa mensual habitual con el fin de sufragar la conexión de las personas que todavía no disponen del servicio. El capítulo 2 incluye un análisis sobre la recuperación de los costes.

OFWAT, la autoridad reguladora de **Inglaterra y Gales**, es ante todo un organismo regulador de carácter económico, responsable de garantizar la sostenibilidad del funcionamiento de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento así como la protección de los consumidores. Por tanto, es uno de los principales responsables de la creación de incentivos dirigidos a aumentar la eficiencia de los proveedores de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en el contexto del requisito consistente en aplicar unas tarifas que reflejen los costes. OFWAT estima que si no existieran esos controles sobre los proveedores de servicios, las facturas por consumo de agua en Inglaterra serían más de un 30% más elevadas que en la actualidad⁶². En términos generales, OFWAT establece unos criterios relativos a los ingresos anuales en períodos de cinco años, posibilitando así la aplicación de incrementos asociados a la inflación en un año cualquiera, y a continuación controla el modo en que los proveedores de servicios reflejan ese total en las tarifas individuales⁶³. También ha desarrollado varias políticas y estrategias específicas con el objetivo de asegurar que los servicios sean lo más asequibles posible, dentro de las limitaciones que impone su propia sostenibilidad. A modo de ejemplo, en el caso de las familias numerosas y de las personas que sufren una enfermedad que requiera gran cantidad de agua (como la dependencia de una máquina de diálisis) y que ya reciban ayuda de otros programas de bienestar social, OFWAT exige a los proveedores de servicios que limiten los cargos por volumen al nivel de la factura volumétrica media.⁶⁴

El intercambio de información y de experiencias ha demostrado ser un ejercicio de gran utilidad para las autoridades reguladoras de Latinoamérica, que, en 2001, crearon una red de autoridades reguladoras del agua procedentes de 16 países, la **Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA)**⁶⁵. ADERASA sirve como punto de referencia para los sectores del abastecimiento de agua y del saneamiento en toda Latinoamérica y ofrece una oportunidad para compartir información sobre la prestación de este tipo de servicios entre sus miembros y a las poblaciones de los países de los que proceden. Una de las áreas a las que la red presta especial atención es la que tiene que ver con la supervisión, el establecimiento de objetivos y la elaboración de análisis comparativos, en especial referentes a la calidad y asequibilidad del agua. Los miembros de la red informan de que su trabajo cooperativo ha contribuido a mejorar las estrategias de prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y ha estimulado un sentimiento de responsabilidad en relación con el intercambio de experiencias. Aunque algunos miembros de la red todavía no tienen capacidad para proporcionar datos completos, el intercambio de información ofrece a las autoridades reguladoras orientaciones para mejorar los procesos de supervisión nacionales y para comenzar a recabar información útil que pueda utilizarse en el futuro para establecer controles más estrictos sobre las tarifas, la calidad del agua y otros indicadores pertinentes.

1.3 Políticas, planificación y programación nacionales

La inclusión de los derechos al saneamiento y al abastecimiento de agua en el marco jurídico nacional y el respaldo de dicha medida con leyes que definan normas concretas para la prestación de servicios es un paso crucial para incorporar los derechos humanos a los sectores del agua y el saneamiento. La adecuación de las políticas y los planes nacionales a las normas de derechos humanos anteriormente descritas exigirá la introducción de una reforma significativa en esos sectores. El apoyo a los derechos en las zonas de difícil acceso, como los asentamientos informales, diferirá de las estrategias dirigidas a mejorar la cobertura en las zonas rurales, y es preciso comprender bien los problemas y contextos específicos con objeto de garantizar la elaboración de políticas apropiadas. El hecho de garantizar la participación de los ciudadanos en aldeas rurales remotas y la asequibilidad en áreas en las que la prestación de servicios resulta muy onerosa genera una serie de desafíos cuya resolución requiere un examen atento.

Los marcos jurídicos y reglamentarios logran los mejores resultados cuando están guiados por una visión nacional sobre el modo en que se pueden materializar los



La Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento del Secretario General de las Naciones Unidas se reúne en Sofía (Bulgaria), en mayo de 2009.

FOTOGRAFÍA: SECRETARÍA DE LA UNSGAB



Mujer fotografiada junto a su letrina nueva en Ndiba, Koalack (Senegal), durante la misión de la Relatora Especial a Senegal. Noviembre de 2011.

FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE

RECUADRO DE DEBATE 1.4 Suspensión del servicio por impago

Las leyes y políticas que permiten a los proveedores de servicios suspender los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento a los usuarios que no abonen las facturas correspondientes deben ofrecer las garantías procesales debidas. Este tipo de políticas no son *per se* contrarias a los principios de derechos humanos, aunque las autoridades deben cerciorarse de que la persona que sufra una suspensión del servicio tenga la oportunidad de formular las consultas pertinentes y rectificar la situación. También deben garantizar que la persona en cuestión (y los miembros de su hogar) pueda disponer de la cantidad mínima imprescindible de agua y que pueda acceder a un servicio de saneamiento básico con independencia de su capacidad para pagar, con el fin de proteger su dignidad, su salud y todos los demás derechos humanos, incluso si se acuerda proceder a la suspensión del servicio. Asimismo, a la hora de tomar la decisión sobre la suspensión del servicio, deben tenerse en cuenta las circunstancias particulares de la persona (en especial los medios económicos de que dispone la propia persona o su hogar, así como los posibles factores de vulnerabilidad, como una enfermedad o cualquier otra condición que requiera un acceso especial al abastecimiento de agua). Cuando se produce una suspensión del servicio, los afectados deben ser informados de ello con una antelación razonable, así como de los recursos jurídicos a su alcance y de la ayuda legal a la que pueden recurrir.⁶⁶

La suspensión del servicio puede afectar de forma desproporcionada a la población con rentas bajas y perteneciente a minorías, contraviniendo así el principio de no discriminación. Por ejemplo, durante una reciente misión en los Estados Unidos, la Relatora Especial visitó un barrio de Boston (Massachusetts), donde, a tenor de la información recibida, por cada aumento del 1% de la población perteneciente a minorías el número de suspensiones del servicio en la zona se incrementaban en un 4%.⁶⁷

Una forma de evitar cualquier impacto negativo de las suspensiones del servicio sobre los derechos humanos consiste en adoptar leyes que prohíban dichas suspensiones. Por ejemplo, para garantizar la mejora del acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, sobre todo para las personas con renta baja, el **Reino Unido** modificó su **Ley sobre el sector del agua** en 1999 con objeto de prohibir las suspensiones de los servicios de suministro de agua y alcantarillado en caso de impago por parte de clientes domésticos⁶⁸. De manera similar, la **Ley de gobiernos locales de Nueva Zelanda** prohíbe la interrupción del servicio en los casos en que dicha medida resulte perjudicial por razones de salud pública⁶⁹. Estas iniciativas se han traducido en una reducción significativa de la tasa de suspensión de estos servicios.

Sin embargo, una política contraria a la suspensión de los servicios también puede tener repercusiones negativas para la realización de los derechos. En el Reino Unido, hay quien argumenta que los hogares que son capaces de pagar pero optan por no hacerlo están abusando de dicha política. Los costes a los que se enfrentan los proveedores, que deben recurrir al sistema judicial para reclamar el pago o bien anular esas facturas por completo, una vez que han convencido a la autoridad

reguladora de que han hecho todo lo que está en su mano para cobrar las deudas de dudoso cobro, pueden ser muy elevados y se trasladan al conjunto de los consumidores, lo que supone un incremento cercano al 2% en las facturas⁷⁰. Esto podría considerarse como una transferencia negativa de quienes pueden hacer frente al pago del servicio, pero optan por no hacerlo, a quienes tienen menor capacidad de pago pero mayor conciencia ciudadana. Pese a todo, desde el punto de vista de la asequibilidad para todos, los beneficios de esta política superan con creces los costes derivados de su aplicación. Se ha argumentado que si los costes debieran ser asumidos por los accionistas en lugar de por los consumidores que pagan el servicio, aumentaría la tasa de éxito en la recaudación de las deudas de dudoso cobro. Este es el enfoque que se ha adoptado en Chile, donde este tipo de deudas se traslada a los accionistas y no a los consumidores que pagan por el servicio, lo que quizá altere el equilibrio de incentivos en cuanto a la recaudación de las deudas de dudoso cobro.

derechos al agua y al saneamiento. Las políticas nacionales pretenden garantizar que las decisiones adoptadas en los sectores del agua y el saneamiento sean coherentes, que se refuercen mutuamente y que sean acordes con los principios de derechos humanos. La realización de esos derechos no será posible sin unas políticas y una planificación adecuadas a escala nacional, respaldadas por los recursos necesarios a fin de garantizar una adecuada aplicación de las leyes.

Reconociendo que las poblaciones rurales más pobres, marginadas y aisladas a menudo carecen de acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de **Perú** puso en marcha el **Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR)**. PRONASAR es uno de los diversos programas nacionales en el ámbito del agua y el saneamiento. Su objetivo es consolidar el acceso al agua y al saneamiento entre las poblaciones desatendidas a través de una serie de intervenciones individualizadas. Entre dichas actuaciones se incluye la mejora y la ampliación de los sistemas actuales y la construcción de otros nuevos para las zonas rurales, así como para las pequeñas localidades de hasta 15.000 habitantes. Asimismo, el programa ofrece a las comunidades formación en materia de salud e higiene⁷¹. PRONASAR busca además crear conciencia entre los usuarios, los proveedores de servicios y los ayuntamientos sobre sus funciones y responsabilidades respectivas. El programa aspira a diseñar y poner en práctica estructuras de gestión participativa que respondan óptimamente a las necesidades de la comunidad, así como a fortalecer la capacidad de las instituciones locales basándose en los principios de cofinanciación y responsabilidad compartida entre las autoridades nacionales y locales.⁷²

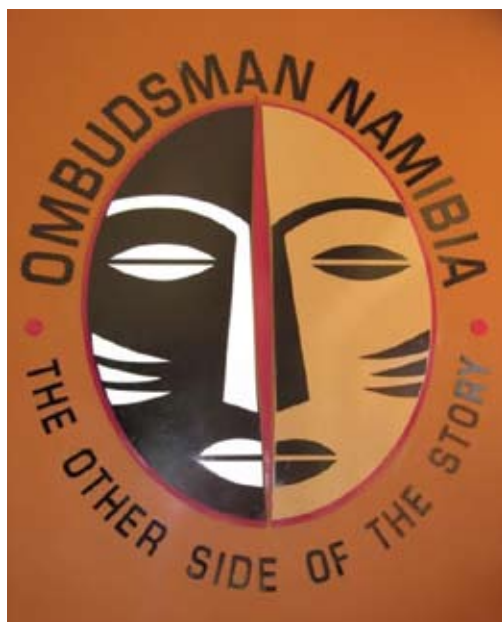
RECUADRO DE DEBATE 1.5 **Carácter centralizado de la planificación nacional: la Estrategia Nacional de Saneamiento de Namibia**

Aunque todavía se encuentra en sus fases iniciales, la Estrategia Nacional de Saneamiento de Namibia constituye un buen ejemplo del tipo de planificación nacional que respalda la plena realización de los derechos humanos.

Namibia ha detectado un retraso considerable entre las mejoras en el acceso al agua y las mejoras en el acceso al saneamiento, especialmente en las zonas rurales. De acuerdo con los estudios más recientes, el acceso al agua en las zonas rurales se sitúa en torno al 80%, mientras que solo un 13% de la población rural tiene acceso a un saneamiento “mejorado”⁷³. Al analizar las estrategias anteriores en materia de abastecimiento de agua y saneamiento, el Gobierno de Namibia identificó una serie de problemas que limitaban la eficacia de dichas estrategias, entre los que cabe citar la insuficiencia de las asignaciones presupuestarias, la falta de coordinación, un sistema de tarifas y subvenciones variable y poco claro, así como la ausencia de promoción de la higiene⁷⁴. La nueva estrategia, que se aplicará entre 2010 y 2015, pretende limitar esos problemas y prevé la adopción de un proceso metódico y altamente detallado para alcanzar sus objetivos. En la Estrategia se identifican seis temas claves: coordinación de los sectores; creación de capacidad institucional; formación y participación comunitarias; construcción; funcionamiento y mantenimiento, gestión del desempeño y cumplimiento de la legislación; y productos y resultados económicos, sociales y ambientales. A su vez, estos temas se desglosan en objetivos específicos, con metas e indicadores de rendimiento concretos. La estrategia incluye además un calendario de puesta en práctica.⁷⁵

A título ilustrativo, la aplicación de la estrategia parte de la Dirección de Coordinación del Abastecimiento de Agua y Saneamiento (DWSSC, por sus siglas en inglés), encargada de sentar las bases para mejorar la coordinación y de elaborar, armonizar y divulgar los marcos legislativos y reglamentarios pertinentes. Seguidamente la citada Dirección colabora con el Ministerio de Gobierno Regional y Local, Vivienda y Desarrollo Rural en el desarrollo de directrices técnicas más detalladas y en la identificación de los costes específicos. En la siguiente fase, cada institución es responsable de garantizar la disponibilidad de recursos físicos y humanos en todos los niveles con el fin de pasar a la etapa de formación comunitaria y construcción⁷⁶. Cada iniciativa debe evaluarse sobre la base de un “cuadro de mando”, que incluye el coste total estimado del proyecto e identifica la fase de la iniciativa en que se ejecutará⁷⁷. Por ejemplo, dentro del objetivo de mejora de la coordinación de los sectores, se identifica como prioridad urgente el desarrollo de un servicio de atención en materia de agua y saneamiento; la competencia de desarrollar dicho servicio recae en la DWSSC con apoyo del Foro del Agua y el Saneamiento del país (WSF). Idealmente, un enfoque tan organizado y metódico ayudará a mejorar considerablemente el acceso a los servicios de saneamiento, al tiempo que garantizará la sostenibilidad de dichos servicios a largo plazo. A medida que Namibia avance hacia la fase de aplicación de su estrategia, debe continuar generando la voluntad política necesaria, trabajar para asegurar un flujo permanente de recursos a estos sectores (inclusive recursos humanos) y fortalecer aún más la coordinación.

Hungría prioriza el acceso para los colectivos desfavorecidos y los grupos con rentas bajas. Este país ha elaborado leyes nacionales y un **Plan Nacional de Medio Ambiente** que aborda el acceso al agua y al saneamiento, centrándose particularmente en su asequibilidad para la comunidad romaní. La asequibilidad se afronta a través de una combinación de subvenciones cruzadas, ayudas del Estado y planes de gestión de la deuda, así como de una completa política de suspensión de los servicios, destinada a garantizar que las personas siempre tengan acceso a una cantidad mínima de agua para uso doméstico y personal.⁷⁸



Símbolo del Defensor del Pueblo de Namibia.

FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE

RECUADRO DE DEBATE 1.6 Reforma del sector hídrico en Kenia⁷⁹

Los esfuerzos del Gobierno de Kenia por crear un enfoque basado en derechos y favorable a los pobres en los sectores del agua y el saneamiento cuentan con el respaldo de un marco legal cuya piedra angular es la **Ley de servicios de abastecimiento de agua de 2002**⁸⁰ y, más recientemente, el reconocimiento explícito de los derechos al agua y al saneamiento en la Constitución de 2010. Desde el año 2002 el Gobierno ha creado numerosas instituciones nuevas, como el **Fondo Fiduciario de los Servicios de Abastecimiento de Agua** en 2002 y el **Consejo Regulador de los Servicios de Abastecimiento de Agua** en 2003. Además, ha reformado varias de las instituciones existentes, como el Ministerio del Agua y el Riego.

Un objetivo fundamental de los esfuerzos del Gobierno ha sido definir mejor las funciones y responsabilidades de todos los actores que intervienen en estos sectores. La misión del Fondo Fiduciario de los Servicios de Abastecimiento de Agua⁸¹, por ejemplo, era concentrarse exclusivamente en los asentamientos informales en un intento de acelerar el acceso, proporcionando para ello incentivos económicos para que los proveedores amplíen sus servicios a esas zonas y para eliminar la fuerte dependencia que existe en ellas con respecto a los proveedores de servicios informales, que suelen cobrar unos precios considerablemente superiores a los del sector formal sin ofrecer garantías de calidad. El Fondo Fiduciario también es responsable de **MajiData**, una iniciativa que persigue establecer un mapa de los barrios marginales y, en el futuro, una base de datos en línea que controle el acceso al agua y al saneamiento por parte de las personas que viven en la pobreza. Puede encontrarse información adicional sobre MajiData en el capítulo 4.

Entretanto, el Consejo Regulador de los Servicios de Abastecimiento de Agua (WASREB, por sus siglas en inglés)⁸² es responsable de promulgar unas normas mínimas sobre la calidad del agua y de garantizar que los proveedores de servicios cumplan dichas normas. WASREB también se ocupa de asegurar que las estructuras tarifarias que proponen los proveedores de servicios cumplan la **Directriz de Kenia sobre Tarifas**, que requiere que sean favorables a los pobres e impone un límite máximo al precio, equivalente al 5% de los gastos del hogar. Por último, es necesario crear mecanismos adecuados para la presentación de reclamaciones, lo que incluye servicios de atención al cliente y encuestas regulares para medir la satisfacción de los clientes y detectar la corrupción, en su caso.

Además de sus actividades de regulación, WASREB busca capacitar a los consumidores, sobre todo a los que viven en comunidades desatendidas, para organizar **Grupos de acción en materia de abastecimiento de agua (WAG, por sus siglas en inglés)** con vistas a convertirlos en interlocutores formales para las negociaciones con los proveedores de servicios y a que puedan proporcionar sus comentarios sobre los temas que preocupan a los consumidores y sobre los ajustes de las tarifas. El Informe Anual de Impacto 2010 (concebido para informar a los ciudadanos sobre los progresos realizados, prestando especial atención a una serie de objetivos tales como los datos de acceso, la

calidad del agua y el coste de funcionamiento y mantenimiento de los servicios) señaló que los WAG han cosechado un enorme éxito (para obtener más información sobre las actividades de los WAG y otras iniciativas similares, véase el capítulo 4).⁸³

La Ley del agua de 2002 contempla además el acceso a la información por parte de los interesados, lo que incluye la celebración de procesos de consultas públicas para la elaboración de estrategias nacionales y la concesión de licencias para el abastecimiento de agua. Cualquier persona debe disponer de toda la información sobre el acceso al agua y al saneamiento, y las consultas públicas deben anunciarse con suficiente antelación en un diario de tirada nacional y en las radios locales.

En 2007, el Gobierno prosiguió con sus esfuerzos con la aprobación de la **Estrategia Nacional de Servicios de Abastecimiento de Agua y el Plan de Implementación a favor de los pobres (pro-poor) para el suministro de Agua y Saneamiento**. Ambos instrumentos reconocen de forma expresa los derechos al agua y al saneamiento. La Estrategia Nacional de Servicios de Abastecimiento de Agua establece una serie de objetivos ambiciosos: aumentar el acceso al agua en las zonas urbanas del 60% al 80% y en las zonas rurales del 40% al 75% para 2015. Kenia pronostica que las nuevas estrategias le permitirán ampliar el acceso a unos 500.000 usuarios adicionales cada año, en línea con las normas de derechos humanos relativas a la calidad, asequibilidad, accesibilidad y no discriminación.

La **Misión Nacional de Renovación Urbana de Jawaharlal Nehru (JNNURM)** puesta en marcha por India en 2005 es una iniciativa multifacética cuyo objetivo es mejorar la infraestructura de saneamiento en 63 ciudades para ayudar a garantizar el acceso a los servicios para las poblaciones urbanas que viven en la pobreza, especialmente en asentamientos informales. La gestión de la JNNURM corre a cargo del Ministerio de Vivienda y Mitigación de la Pobreza Urbana, y se centra en mejorar los servicios básicos y en ofrecer al mismo tiempo a los habitantes de asentamientos informales una oportunidad de adquirir tierras en condiciones seguras y a un precio asequible⁸⁴. La JNNURM también planea la introducción de mejoras considerables en términos de rendición de cuentas entre los usuarios y los gobiernos locales y estatales. Por ejemplo, a cambio de que el Gobierno nacional sufrague el 50% del coste de las mejoras de la infraestructura de saneamiento, los gobiernos de los estados están obligados a destinar fondos a las comunidades con bajas rentas, a promulgar leyes de participación comunitaria y a asignar mayor responsabilidad a las instituciones locales⁸⁵. A pesar de que el mantenimiento de un nivel de financiación adecuado continúa representando un problema, la JNNURM ha cosechado un éxito notable en determinadas áreas. En abril de 2011, por ejemplo, el Gobierno nacional informó de que la ciudad de Vishakhapatnum, en el estado de Andhra

Pradesh, había creado 36.850 nuevas conexiones de alcantarillado desde que comenzó su participación en el programa.⁸⁶

Más optimista aún, la iniciativa **Rajiv Awas Yojana**, que inició su andadura en 2009, espera erradicar los barrios marginales de la **India** para 2014, comenzando por 30 ciudades de 16 estados. El proyecto se centra en la prestación de los servicios, inclusive de agua y saneamiento, y en mejorar las condiciones de tenencia de la tierra.⁸⁷ Esta iniciativa se expone con mayor detalle en el capítulo 3.

También se están desarrollando programas nacionales para la prestación de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento en zonas rurales, como la **Misión Nacional Rajiv Gandhi para el suministro de agua potable (1991)**⁸⁸. Este programa institucionaliza la participación comunitaria y la colaboración con las autoridades locales pertinentes y los comités de agua y saneamiento de las aldeas. También incorpora la Campaña por un Saneamiento Integral, tras la adopción del enfoque sobre el saneamiento integral orientado a la comunidad que se expone con más detalle en la sección 3.1, con un sistema de supervisión en línea que se expone en la sección 4.2.

En fechas recientes, Bangladesh ha comenzado a ejecutar su propio plan de saneamiento, altamente ambicioso. Comenzando por los segmentos más pobres de la población, espera lograr el acceso universal al agua en 2011 y a los servicios de saneamiento en 2013.⁸⁹

Los planes nacionales suelen establecer objetivos realistas, lo que resulta positivo porque permiten a los interesados realizar un seguimiento de los avances y exigir responsabilidades tanto a los gobiernos como a los proveedores de servicios. El establecimiento de objetivos es un elemento muy importante del **Plan Nacional del Agua del Nepal**. Dicho plan reconoce expresamente principios como los de participación de los ciudadanos, rendición de cuentas en el ámbito local y atención especial a los grupos vulnerables, y persigue el objetivo de alcanzar un nivel de acceso del 90% al agua y al saneamiento para 2012, y de lograr el acceso universal para 2017. Pese a ser ambicioso, el Plan hace que estos objetivos sean en cierta medida más manejables al desglosarlos en subobjetivos específicos, diferenciados según niveles de calidad del servicio (básico, medio y alto). Por ejemplo, el 27% de la población dispondrá de servicios de abastecimiento de agua de calidad media o alta para 2017, y este porcentaje aumentará al 50% en 2027⁹⁰. El Plan hace hincapié asimismo en la concienciación en materia de higiene. Los planes nacionales con objetivos concretos resultan mucho más adecuados, promueven la realización progresiva de los derechos al agua y al saneamiento y apoyan el principio de rendición de cuentas cuando se acompañan con mecanismos sólidos de control (véase el capítulo 4). En 2011 también se ejecutó el **Plan Maestro de Saneamiento e Higiene**

del Nepal, cuya principal prioridad era garantizar el acceso a estos servicios para las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza, madres solteras, personas con discapacidad y colectivos marginados.⁹¹

Conclusión

En este capítulo se ha tratado de presentar algunas de las iniciativas más importantes, interesantes y eficaces en el ámbito de los esfuerzos de promoción y regulación dirigidos a realizar los derechos al agua y al saneamiento. El capítulo pone de manifiesto que unos marcos legislativos, normativos y reglamentarios sólidos pueden facilitar estos esfuerzos al consolidar y dar forma a la voluntad política, diseñar estrategias, establecer prioridades, ofrecer orientación a los actores involucrados y abrir el camino para la supervisión y la rendición de cuentas. En última instancia, sin embargo, el éxito de las leyes, las políticas y los planes depende de la calidad del entorno en el que se apliquen y de las personas que lo hagan. Las “buenas intenciones” o aspiraciones de las leyes y políticas anteriormente citadas deben traducirse en un progreso sostenible y en el logro de objetivos concretos sobre el terreno. Requieren un pensamiento innovador y una elevada especialización técnica, así como unas fuentes de financiación fiables y razonables. También requieren mecanismos de rendición de cuentas a fin de garantizar que respondan adecuadamente a las necesidades de las personas y que no favorezcan a determinados grupos como consecuencia de la corrupción o la mala gobernanza. Por todo ello, este capítulo ha hecho hincapié en el modo en que la planificación nacional puede ayudar a los Estados a mitigar los posibles despilfarros, a mejorar la coordinación interinstitucional a nivel local y nacional, y a garantizar la plena integración de los principios de derechos humanos en los proyectos sectoriales, desde el diseño hasta la evaluación, pasando por la ejecución. Los capítulos que siguen presentan una serie de prácticas sobre la financiación y la aplicación de leyes y políticas, poniendo de relieve cómo puede conseguirse que los Estados asuman la responsabilidad de desarrollar esos marcos.

NOTAS - CAPÍTULO I

- ¹ PIDESEC. Puede consultarse la cita completa en la introducción.
- ² A/RES/64/292.
- ³ A/HRC/RES/15/9.
- ⁴ E/C.12/2010/1, documento en el que se hace referencia al PIDESEC, artículo 12, párrs. 1 y 2 (a-c).
- ⁵ Véanse, por ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño.
- ⁶ Respuesta de UNECE-OMS al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/StakeholdersGPQuestionnaire.aspx.
- ⁷ www.unece.org/env/water/text/text_protocol.html.
- ⁸ Protocolo sobre agua y salud del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de 1992, Londres, 17 de junio de 1999, disponible en: www.unece.org/env/water/text/text_protocol.htm.
- ⁹ Puede consultarse la lista de Estados firmantes en: treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&lang=en.
- ¹⁰ Respuesta de UNECE-OMS al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: [www2.ohchr.org/english/issues/water/iexpert/docs/questionnaires2010/Various_Protocol%20on%20Water%20and%20Health%20\(UNECEWHO-EURO\).doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/water/iexpert/docs/questionnaires2010/Various_Protocol%20on%20Water%20and%20Health%20(UNECEWHO-EURO).doc).
- ¹¹ A/CONF.199/20: Meta n° 10: reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable y el porcentaje de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento.
- ¹² Información disponible en los archivos de los autores.
- ¹³ Declaración de Delhi de 2008, disponible en: ddws.nic.in/infosacosan/ppt/Delhi%20Declaration%207.pdf.
- ¹⁴ Declaración de Colombo de SACOSAN IV y Declaración de la Conferencia de Colombo 2011, disponible en: www.wsscc.org/resources/resource-publications/sacosan-iv-colombo-declaration.
- ¹⁵ Declaración de la Conferencia AfricaSan 3, disponible en: www.africansan3.com/index.htm
- ¹⁶ www.sanitationandwaterforall.org.
- ¹⁷ Presentación a cargo de GTZ (actualmente GIZ) Alemania durante la consulta pública con organizaciones internacionales sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en marzo de 2011, disponible en: www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ConsultationBDA.aspx.
- ¹⁸ www.deza.admin.ch/en/Home/Themes/Water/Access_to_water_An_inalienable_human_right.
- ¹⁹ Estrategia global de WaterAid 2009-2015, disponible en: www.wateraid.org/uk/about_us/strategy/default.asp.
- ²⁰ Puede consultarse información adicional en: www.aquafed.org.
- ²¹ Constitución de Bolivia (2009), disponible en: www.bolivianconstitution.com.
- ²² Constitución de la República Democrática del Congo (2005), disponible en: www.constitutionnet.org/vl/item/constitution-democratic-republic-congo.
- ²³ Constitución de la República de Ecuador (2008), disponible en: www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf, y en versión inglesa: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>.
- ²⁴ Constitución de Kenia (2010), disponible en: www.kenyaembassy.com.
- ²⁵ Constitución de las Maldivas (2008), disponible en: www.presidencymaldives.gov.mv/Index.aspx?lid=15.
- ²⁶ Constitución de la República de Nicaragua (2005), disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Nica/nica05.html>.
- ²⁷ Constitución de la República de Sudáfrica (1996), disponible en: www.info.gov.za/documents/constitution/1996/a108-96.pdf.
- ²⁸ Constitución de la República Oriental de Uruguay, del programa de 1967 a las reformas de 2004, disponible en: pdba.georgetown.edu/Constitutions/Uruguay/uruguay04.html.
- ²⁹ Presentación de Sudáfrica durante la consulta pública de los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en enero de 2011, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/iexpert/docs/StateActors/SouthAfrica.pdf.
- ³⁰ Constitución de la República de Sudáfrica, capítulo 2, n° 27(b), disponible en: www.info.gov.za/documents/constitution/1996/a108-96.pdf.
- ³¹ Ley de servicios de abastecimiento de agua de Sudáfrica, capítulo 2, n° 2(a): www.dwaf.gov.za/Documents/Legislature/a108-97.pdf.
- ³² Postel, Sandra L., *The Forgotten Infrastructure: Safeguarding Freshwater Ecosystems* (La infraestructura olvidada: Protección de los ecosistemas de agua dulce), *Journal of International Affairs*, 61(2) (2008).
- ³³ Es preciso señalar que esta política fue cuestionada y, en última instancia, ratificada por el Tribunal Constitucional de Sudáfrica. Para obtener más información, véase el caso *Mazibuko* en el capítulo 4 dedicado a la rendición de cuentas.
- ³⁴ Estrategia de Instauración de Servicios Básicos de Saneamiento Gratuitos (2009), disponible en: www.dwaf.gov.za/dir_ws/waterpolicy/default.asp?nStn=policy_detail&Policy=556.
- ³⁵ Avances del Programa de Erradicación de Cubos, 30 de abril de 2007, disponible en: www.info.gov.za/speeches/2007/07050711151001.htm.
- ³⁶ Comunicación por correo electrónico, 26 de mayo de 2011.
- ³⁷ Marco para los Servicios de Abastecimiento de Agua (2003), disponible en: www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=70217.

- ³⁸ www.participation.org.za/docs/natwater.doc.
- ³⁹ Marco Nacional de Políticas Municipales para Indigentes, disponible en: www.dplg.gov.za/index.php/documents/.../739-indigent-policy-book1.html.
- ⁴⁰ Ley 11.445 (2007).
- ⁴¹ Presentación de Brasil durante la consulta pública de los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en enero de 2011, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/StateActors/BrazilLaw_11445%20Geneva.pdf.
- ⁴² Venezuela, Ley orgánica sobre la provisión de agua potable y servicios de saneamiento (2001), disponible en: www.hidroven.gov.ve/publicaciones/LOPSAPS.pdf.
- ⁴³ Ley 18.778 de Chile y Ley 142 de Colombia, disponibles en: www.essbio.cl/medios/inmobiliarias/Ley_2018778_Subsidio.pdf. En ambos casos, puede consultarse también para más información COHRE (2004), Legal Resources for the Right to Water en: www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/Programs/Right_to_Water/Pdf_doct/COHRE_water.pdf.
- ⁴⁴ Respuesta de México al cuestionario de la Relatora Especial, página 4, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/iexpert/docs/questionnaires2010/Mexico_State_Ley_de_Aguas_Nacionales.doc.
- ⁴⁵ Ley De Aguas Nacionales, artículo 14 Bis 5, XVII, XVIII.
- ⁴⁶ *Ibid.* Artículo 9. www.cna.gob.mx
- ⁴⁷ *Ibid.* Artículos 14 Bis 5, V y 14 Bis 6, VII.
- ⁴⁸ *Ibid.* Artículo 14 Bis.
- ⁴⁹ 104 PL. 188.
- ⁵⁰ A/HRC/18/33/Add.4, disponible en: www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWATER/Pages/CountryVisits.aspx.
- ⁵¹ *Ibid.*
- ⁵² www.redgreenandblue.org/2011/10/10/california_water_bill_of_rights.
- ⁵³ www.brownmillerpr.com/AB685.htm.
- ⁵⁴ www.gesetze-im-internet.de/stgb/_324.html.
- ⁵⁵ Ley n° 2011-525 de 17 de Mayo de 2011, art. 2.
- ⁵⁶ Puede consultarse información adicional en: www.cra.org.mz.
- ⁵⁷ Presentación de Mozambique enviada a la consulta con autoridades reguladoras e instituciones nacionales de derechos humanos sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en marzo de 2011, disponible en: www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Consultations/Mozambique_Regulator.pdf.
- ⁵⁸ www.water.go.ke.
- ⁵⁹ Comunicación por correo electrónico con la autoridad reguladora, 1 de diciembre de 2011.
- ⁶⁰ Presentación de ERSAR (Portugal) durante la consulta con autoridades reguladoras e instituciones nacionales de derechos humanos sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en marzo de 2011, disponible en: www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Consultations/Portugal_Regulator.pdf y en el sitio web www.ersar.pt.
- ⁶¹ Uno de los problemas asociados a la valoración de la asequibilidad se plantea a la hora de decidir qué medidas utilizar. En este caso, la “renta disponible” se refiere a la renta después de impuestos. En el Reino Unido, la expresión “renta disponible” se refiere a la renta que queda una vez deducidos los gastos de la vivienda.
- ⁶² Presentación de Ofwat (Inglaterra y Gales) durante la consulta con autoridades reguladoras e instituciones nacionales de derechos humanos sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en marzo de 2011, disponible en: www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Consultations/England_and_Wales_OFWAT.pdf.
- ⁶³ www.ofwat.gov.uk/aboutofwat/whatwedo/moreaboutourwork/.
- ⁶⁴ Presentación de Ofwat (Inglaterra y Gales) durante la consulta con autoridades reguladoras e instituciones nacionales de derechos humanos sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en marzo de 2011, disponible en: www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Consultations/England_and_Wales_OFWAT.pdf.
- ⁶⁵ Presentación de ADERASA (Argentina) durante la consulta con autoridades reguladoras e instituciones nacionales de derechos humanos sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en marzo de 2011, disponible en: www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Consultations/Argentina_Regulator_LAC.pdf y en www.aderasa.org/index.html.
- ⁶⁶ Véase, por ejemplo, CDESC, Observación General n° 15, párr. 56.
- ⁶⁷ A/HRC/18/33/Add.4, párr. 50.
- ⁶⁸ Ley del sector del agua (1999), disponible en: www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/9/contents.
- ⁶⁹ www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0084/latest/DLM170873.html. *The Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation in Law and Policy – A Source Book*, WASH United, FAN. Publicación prevista para 2012.
- ⁷⁰ OFWAT, *A drain on society – what can be done about water debt?*. Febrero de 2010.
- ⁷¹ Respuesta de Perú al cuestionario de la Relatora Especial, página 4, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/iexpert/docs/questionnaires2010/Peru_State.pdf.
- ⁷² www.vivienda.gob.pe/pronasar/estrategias.html.
- ⁷³ Namibia: Estrategia Nacional de Saneamiento 2010/11 – 2014/15, Ministerio de Agricultura, Agua y Silvicultura (2009), p. 11.
- ⁷⁴ *Ibid.*, pp. 11-12.
- ⁷⁵ *Ibid.*, p. 10.
- ⁷⁶ *Ibid.*, p. 38.
- ⁷⁷ *Ibid.*, p. 42.
- ⁷⁸ Hoffmann, Sabine: *The right to water in Eastern Europe*, 2006.
- ⁷⁹ Respuesta de Kenia al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/iexpert/docs/questionnaires2010/BDA_Germany_Implementing_the_right_to_water_Kenya_GTZ.pdf. Véase también: www.water.go.ke/index.php?option=com_content&view=article&id=15&Itemid=12.
- ⁸⁰ Ley de servicios de abastecimiento de agua (2002), disponible en: www.water.go.ke.
- ⁸¹ Fondo Fiduciario de los Servicios de Abastecimiento de Agua, disponible en: www.wstfkenya.org.
- ⁸² Consejo Regulador de los Servicios de Abastecimiento de Agua, disponible en: www.wasreb.go.ke.
- ⁸³ Consejo Regulador de los Servicios de Abastecimiento de Agua, Informe anual 2010: Hacia la regulación mediante incentivos, p. 10, disponible en: www.wasreb.go.ke/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=42&Itemid=99999999.
- ⁸⁴ Chaplin, Susan E., “Indian Cities, sanitation and the state: the politics of the failure to provide” *Environment and Urbanization*. 23:57 (2011), p. 67.
- ⁸⁵ Chaplin, Susan E., “Indian Cities, sanitation and the state: the politics of the failure to provide” *Environment and Urbanization*. 23:57 (2011), p. 67.
- ⁸⁶ Formato de Supervisión de la Misión Nacional de Renovación Urbana de Jawaharlal Nehru 2011, disponible en: jnnurmmis.nic.in/jnnurm_hupa/jnnurm/DMU_REPORT_JNNURM.pdf.
- ⁸⁷ Chaplin, Susan E., “Indian Cities, sanitation and the state: the politics of the failure to provide” *Environment and Urbanization*. 23:57 (2011), página 68. Véase también: Anotación sobre el estado de Rajiv Awas Yojana en: jnnurmmis.nic.in/jnnurm_hupa/jnnurm/NOTE%20ON%20RAJIV%20AWAS%20YOJANA.pdf.
- ⁸⁸ Presentación de la India durante la consulta pública de los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en enero de 2011, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/StateActors/IndiaDWSGeneva.pdf.
- ⁸⁹ Presentación de Bangladesh durante la consulta pública de los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en enero de 2011, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/StateActors/BangladeshPresentation.pdf.
- ⁹⁰ Plan Nacional del Agua del Nepal, pp. 10-11 y 29, disponible en: www.moen.gov.np/pdf_files/national_water_plan.pdf.
- ⁹¹ Plan Maestro del Gobierno del Nepal en materia de Saneamiento e Higiene 2011, disponible en: www.nepal.watsan.net/page/520.

FINANCIACIÓN Y ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS



Puesto de venta de agua de la LOWASCO, o Compañía de Aguas y Alcantarillado de Lodwar (Kenia).

FOTOGRAFÍA: WSTF/UIC

Con frecuencia se diseñan planes interesantes pero nunca se asigna dinero para su ejecución. Sin una financiación adecuada y previsible, la planificación y el establecimiento de objetivos no tienen sentido. Los derechos humanos al agua y al saneamiento exigen que estos dos aspectos sean realizados con los máximos recursos disponibles. Los gobiernos deben saber cuánto dinero hay disponible para financiar el acceso al agua y al saneamiento, como los fondos recaudados a través de los aranceles, los disponibles en el presupuesto estatal y los procedentes de los donantes en materia de desarrollo. La financiación no solamente debe tener en cuenta las necesidades en términos de infraestructuras, sino también el coste de los sistemas de gestión y de mantenimiento, y debe sensibilizar a las poblaciones especialmente en lo tocante al saneamiento, así como controlar el grado de acceso y de servicio.

CATARINA DE ALBUQUERQUE, DECLARACIÓN ANTE EL 18º PERÍODO DE SESIONES
DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 15 DE SEPTIEMBRE DE 2011

Introducción

Una financiación insuficiente y asignada a objetivos inadecuados representa un obstáculo significativo para la realización de los derechos al agua y al saneamiento, y puede ser indicativa de una falta de priorización política de los sectores del agua y el saneamiento.

Los procesos de planificación nacionales, como se ha expuesto en el capítulo anterior, definirán las consideraciones en materia de financiación y presupuestación que sea preciso abordar para garantizar la universalidad, asequibilidad y sostenibilidad de los servicios, así como un nivel adecuado de éstos.

Estos procesos de planificación y las consiguientes consideraciones presupuestarias deben reflejar las diferentes necesidades que experimentan todas las regiones y todos los municipios del país, centrándose especialmente en las regiones más pobres. El proceso incluirá también un análisis del nivel de prestación de servicios que se considera aceptable en los diferentes contextos, así como una aclaración de qué es asequible para los diferentes usuarios, teniendo en cuenta que algunos hogares necesitarán subvenciones cruzadas u otro tipo de transferencias de efectivo para poder costear los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento.

El coste derivado de la prestación y el mantenimiento de los servicios de agua y saneamiento es significativamente menor que el coste de la atención sanitaria y la pérdida de productividad asociada a la no prestación de esos servicios; este es un argumento de peso que debería tenerse en cuenta a la hora de planificar los presupuestos a largo plazo¹. Diversos estudios demuestran la rentabilidad de las inversiones en agua y saneamiento, puesto que, por cada dólar estadounidense invertido, se evitan costes y aumenta la productividad por un valor medio de ocho dólares entre ambos conceptos². Los Estados son los más interesados en garantizar el acceso al agua y al saneamiento, dado que se trata de un elemento necesario para la prestación de servicios de atención primaria de la salud, protegiendo así el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Además, la falta de acceso al agua y al saneamiento arruina la vida de los niños, pues a menudo les impide acceder a la educación.

Se calcula que, para cumplir la meta de los ODM relativa al agua y al saneamiento, los Estados deberían invertir como mínimo el 1% de su producto interior bruto (PIB) en estos conceptos; sin embargo, los porcentajes actuales de inversión se

sitúan en la mitad de esa cifra³. Pese a los beneficios económicos asociados a la prestación de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, en 2008 el compromiso total de ayuda internacional para agua y saneamiento fue de solo 7.400 millones de dólares estadounidenses, lo que representa un 5% del total de la ayuda internacional registrada; de acuerdo con una estimación, el coste previsto derivado de la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento con carácter universal ascendería a 16.580 millones de dólares anuales⁴. Aunque esta cantidad puede parecer elevada, es menos de lo que gastan cada año los ciudadanos de los países ricos en comprar agua embotellada, y también es una cantidad inferior al gasto mundial en defensa en tan solo ocho días⁵. No obstante, las inversiones en agua y saneamiento procedentes de donantes internacionales han disminuido si se comparan con el gasto en otros sectores, como sanidad o educación.⁶

El éxito de la planificación y la ejecución depende de una financiación adecuada y previsible, no solo para sufragar los costes de construcción sino también los de funcionamiento y mantenimiento. Para dar respuesta a los requisitos que imponen los derechos humanos, la financiación debe cubrir además el coste asociado a la elaboración de las políticas adecuadas, los procesos de participación, información, regulación, supervisión y evaluación de las políticas y los programas, así como las inversiones destinadas al desarrollo de una capacidad suficiente de planificación, ejecución y supervisión. El principio de realización progresiva permite la plena aplicación de los derechos a lo largo del tiempo, y los Estados deben utilizar al máximo los recursos disponibles de manera que beneficien a los más necesitados.

Los procesos de planificación y presupuestación deben tener en cuenta los costes de la prestación sostenible de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, sin olvidar los costes de funcionamiento y mantenimiento antes mencionados, así como los gastos necesarios de ampliación de los servicios a zonas nuevas que quizá en este momento se encuentren desocupadas, previendo especialmente la posibilidad de una rápida urbanización. El **Centro Internacional de Abastecimiento de Agua y Saneamiento (IRC)** ha analizado esta cuestión en su programa **WASHCost**⁷, en cuyo marco se ha llevado a cabo una investigación sobre los costes de las diferentes tecnologías en Burkina Faso, Ghana, Mozambique y la India. En su estudio, WASHCost ha desarrollado un conjunto de herramientas destinadas a ayudar a los profesionales a entender los diferentes costes de las intervenciones. El análisis tiene en cuenta otros costes aparte de los relacionados con la construcción, el funcionamiento y el mantenimiento; entre ellos se incluyen la concienciación y el fomento de la capacidad, en particular para las intervenciones relativas al saneamiento y la higiene, en las que un cambio de comportamiento a menudo es tan importante como la propia infraestructura. En Ghana, Burkina Faso y Mozambique, la investigación WASHCost

ha detectado que, en la inmensa mayoría de los casos (salvo en las campañas de higiene financiadas por los gobiernos), los hogares deben hacer frente con sus propios medios a todos los costes del saneamiento. Además, la falta de gasto en labores de funcionamiento y mantenimiento está limitando los beneficios sanitarios que se podrían obtener de la construcción de letrinas. En Burkina Faso, WASHCost ha descubierto que, en las zonas rurales, los hogares gastan año tras año la misma cantidad para hacer frente a los costes higiénicos recurrentes que para sufragar la construcción de una letrina. La investigación también ha puesto de manifiesto que en las zonas rurales de Mozambique los ciudadanos dedican un 5% de su renta a adquirir jabón, lo que representa un porcentaje mayor que el que gastan anualmente en concepto de agua o saneamiento. Los hogares tienden a gastar más en jabón allí donde se llevan a cabo campañas de higiene eficaces y continuadas.⁸

Es fundamental escoger las tecnologías adecuadas y los sistemas de gestión correctos para comprender las necesidades de financiación a largo plazo. Por ejemplo, de todos los sistemas de suministro de agua, los sistemas centralizados de abastecimiento de agua corriente suelen ser los que utilizan capital de forma más intensiva. Sin embargo, si se financian adecuadamente, esos sistemas pueden ofrecer unos servicios con un coste relativamente bajo y alta calidad, lo que permite lograr importantes economías de escala, sobre todo en las zonas densamente pobladas.

En cuanto al saneamiento, en determinados contextos los servicios no prestados a través de la red o los sistemas de alcantarillado localizados basados en tecnologías de menor coste, pueden resultar más apropiados, dado que no comprometen las normas de derechos humanos. No obstante, hay que cerciorarse de que la instalación de tecnologías que ofrezcan costes de construcción reducidos no oculte unos costes de funcionamiento y mantenimiento más elevados o menos sostenibles.

El hecho de tratar de llegar a determinadas poblaciones insuficientemente atendidas o desatendidas por completo puede conllevar unos costes significativos para los gobiernos, puesto que la prestación de servicios a las zonas rurales, a zonas periurbanas o a asentamientos informales puede resultar muy onerosa. Sin embargo, la realización de los derechos al agua y al saneamiento no se traduce automáticamente en unos costes prohibitivamente mayores, y puede que no sea necesario un aumento de la financiación dado que una mejor asignación de los recursos existentes puede lograr magníficos resultados.

Las prácticas que se presentan aquí detallan una serie de enfoques relativos al compromiso de los recursos necesarios, así como a la utilización de estos de la forma más eficaz en función de los costes, lo que incluye subvenciones de los gobiernos o de terceros, financiación cruzada y una presupuestación proactiva para garantizar que los más necesitados puedan acceder a unos servicios seguros, asequibles y sostenidos.

RECUADRO DE DEBATE 2.1 Por qué la financiación del saneamiento constituye a menudo un problema específico

Por lo general, el agua ocupa un lugar más alto que el saneamiento en la agenda política de los gobiernos, así como en la escala de prioridades presupuestarias de las escuelas, los centros de trabajo y los centros hospitalarios. Pese a que los beneficios asociados a las inversiones conjuntas en agua y saneamiento son considerablemente mayores que los que se obtienen en caso de invertir únicamente en agua⁹, el sector del agua tiende a presentar unas necesidades de financiación más sencillas de satisfacer que las del sector del saneamiento; además, apenas un 20% del gasto público y un 37% de las ayuda internacional destinados a los sectores del agua y el saneamiento se destina a este último¹⁰. La mayor parte de estos fondos se utiliza para financiar sistemas a gran escala de elevado coste, y no para sistemas básicos, utilizados con mayor probabilidad por quienes viven en la pobreza.¹¹

Esta falta de compromiso de recursos se puede explicar por el hecho de que en muchas culturas el saneamiento es un tema tabú, escasamente popular entre políticos o responsables de planificación. Como resultado de ello, a menudo no hay suficiente información sobre quién carece de un acceso al saneamiento adecuado y por qué, lo que dificulta las labores de planificación y presupuestación.

Los requisitos asociados a la financiación del saneamiento suelen ser más complejos que en el caso de la financiación del agua, e incluyen la compra o la construcción de letrinas o retretes, sistema de almacenamiento, eliminación o transporte de los desechos (un sistema de alcantarillado o un sistema de vaciado de los pozos o tanques sépticos) y tratamiento, eliminación y/o reutilización de los residuos. Para garantizar un uso higiénico de las instalaciones de saneamiento, los gobiernos deben sufragar también las campañas de concienciación y promoción de la higiene. Los costes a los que deben hacer frente las instituciones y los hogares incluyen el derivado de la compra de jabón y el agua, para la higiene y, en ocasiones, para los retretes de cisterna. Esta gama de servicios requiere generalmente una serie de proveedores diferentes, a menudo no coordinados (ya sea en términos de gestión o de garantía de la financiación necesaria).

Los gobiernos y los donantes de los países en desarrollo tienden a no destinar el gasto en concepto de saneamiento a quienes viven en situación de pobreza; lo más habitual es que se concentren en dotar sistemas de redes de alcantarillado masivamente subvencionados que son utilizados por un pequeño porcentaje de la población urbana. Los lodos fecales procedentes de las letrinas utilizadas por la mayoría de la población no suelen contemplarse en el diseño de los sistemas de tratamiento de las aguas residuales¹². Las soluciones convencionales de alcantarillado no solo exigen para su construcción y funcionamiento una elevada inversión de capital, sino que además resultan costosas debido a la cantidad de agua necesaria para que funcionen eficazmente, lo que se traduce en un incremento de las facturas de agua de las personas y los hogares.

Para compensar la falta de gasto público en sistemas de saneamiento adecuados, los propios hogares deben realizar inversiones considerables. El importe de dichas inversiones es desconocido, dado que no existen investigaciones al respecto ni una supervisión eficaz del presupuesto de los hogares. Nuevas investigaciones sugieren que los hogares pueden estar dedicando una mayor cantidad de recursos a satisfacer sus necesidades de saneamiento que el presupuesto que dedican al abastecimiento de agua, puesto que, pese a la falta de financiación gubernamental, el número de hogares que han “mejorado” sus instalaciones de saneamiento supera al de hogares que se han conectado a un sistema de abastecimiento de agua.¹³

No obstante, incluso en los casos en que los hogares planifican de forma eficaz los costes de construcción de un retrete o una letrina, la planificación y presupuestación de los costes recurrentes de un vaciado, transporte, tratamiento, eliminación y reutilización adecuados no suelen ser tan perfectas, y esos costes pueden ser muy elevados, sobre todo en las zonas urbanas. Las letrinas que no son objeto de un mantenimiento o un vaciado adecuados pueden representar un riesgo muy importante para la salud y acarrear costes para los habitantes del hogar así como para el conjunto de la comunidad.

Algunos gobiernos están estudiando maneras de apoyar las inversiones de los hogares en saneamiento mediante la mejora de su planificación de sistemas localizados de saneamiento, disponiendo el transporte, el tratamiento y la eliminación de los residuos. Estos aspectos se exponen en el capítulo 1 (en el apartado referente a la autoridad reguladora de Mozambique) y también se analizarán en el capítulo 3 (Senegal).



Camiones cisterna de agua esperan el momento del despliegue en la Compañía de Agua Potable y Tratamiento de Aguas Residuales en Luxor (Egipto).

FOTOGRAFÍA: CATERINA DE ALBUQUERQUE

2.1 Fuentes de financiación

Como sucede con muchos servicios públicos, los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento se financian a través de la imposición de tasas a los usuarios (como tarifas y cargos por conexión) y de costes que asumen los hogares, como los asociados a la construcción, el funcionamiento y el mantenimiento, impuestos nacionales o locales y transferencias internacionales. La combinación de fuentes de financiación depende del tipo de servicio, la opción tecnológica y si se requiere o no financiación para las actividades de construcción, funcionamiento, mantenimiento y promoción.

La naturaleza del abastecimiento de agua corriente y del saneamiento, que utiliza el capital de forma intensiva, requiere una financiación inicial considerable para la construcción. En la mayoría de los casos necesita fondos procedentes del Estado o de donantes externos. Por lo general, los gobiernos exigen que, como mínimo, se respete el principio de recuperación de costes con respecto a los costes de funcionamiento y mantenimiento, lo que significa que los fondos recaudados a través de las tarifas deben cubrir todos los costes relacionados con la operación y el mantenimiento de los servicios de abastecimiento de agua (y, en algunos casos, también del saneamiento). Esto puede ser factible en algunos países para los servicios de abastecimiento de agua, pero resulta más complicado en el caso de los servicios de alcantarillado (incluido el tratamiento de las aguas residuales), dado que solamente están al alcance de hogares con ingresos muy superiores y rara vez se cobra por estos servicios una tarifa que refleje su coste real.

Las tarifas que no reflejan el coste del mantenimiento del capital a largo plazo (renovación, reinversión, etc.) o el coste del capital (pago de intereses sobre la financiación de la deuda) no pueden generar el nivel de ingresos necesario para ofrecer unos servicios adecuados en el presente, y mucho menos para invertir en nuevos proyectos o ampliar la infraestructura existente de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento¹⁴. Resulta irónico que las personas que adquieren agua en el mercado informal a menudo deben pagar una cantidad mayor por litro que la que sería necesaria para cubrir los costes de un sistema financiado a través de bonos municipales y los costes de renovación, reparación, funcionamiento y mantenimiento.

En ocasiones existe tensión, cuando se espera que los operadores presten servicios con criterios comerciales y, al mismo tiempo, de forma asequible. Por ese motivo es crucial que las tarifas se estructuren de tal forma que quienes no puedan permitirse pagar el precio de coste total de los servicios de abastecimiento de agua (y de saneamiento) reciban ayudas a través de sistemas complementarios que garanticen la asequibilidad, ya sea a través de subvenciones cruzadas entre hogares o de subvenciones directas del Gobierno nacional o local.

Cada vez más a menudo, la financiación de los proveedores de servicios está sujeta a un régimen jurídico diferenciado, de manera que los fondos recaudados mediante las tarifas y las cuotas de conexión solo pueden utilizarse para sufragar el funcionamiento, el mantenimiento y la mejora o ampliación del acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, y no pueden emplearse para otros fines. Lo ideal es utilizar las cuotas de conexión para apoyar las inversiones de ampliación y no incluirlas en los ingresos al calcular las tarifas que reflejen el coste.

A modo de ejemplo cabe citar los proveedores de servicios de abastecimiento de agua de **Kenia**, como se ha expuesto en el capítulo 1. En cambio, esto no es tan frecuente cuando los operadores de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento son un departamento del Gobierno municipal.

Los propios hogares suelen financiar el suministro de agua y saneamiento no prestado a través de la red, aunque se desconoce (y no se controla) la cantidad que gasta cada hogar por estos conceptos. En algunos casos también se cuenta con financiación de ONG o de donantes internacionales o locales, así como de programas gubernamentales.

En las secciones siguientes de este capítulo se analiza el modo en que los diferentes actores involucrados contribuyen a financiar los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento con el fin de realizar los derechos al agua y al saneamiento.

2.2 Aportaciones de los hogares

Los hogares pueden contribuir económicamente a través de diversas vías para mejorar su acceso al agua y al saneamiento, en función de si el servicio se encuentra en el propio hogar (por ejemplo, pozos o letrinas de pozo) o si forman parte de un servicio más amplio (como una red de suministro).

En el caso de las redes de suministro, los cargos por uso o las tarifas (es decir, los pagos directos realizados por el hogar por acceder a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento) constituyen la modalidad más frecuente de aportación. No obstante, los hogares también deben pagar por el nivel de servicio que requieran en su interior (tipos de grifos, de retretes, etc.), e incluso hacer frente a una cuota de conexión con el fin de poder acceder a la red. A menudo estos últimos costes resultan prohibitivos para los hogares más pobres y les impiden conectarse a la red de suministro.¹⁵

En los países desarrollados, el porcentaje de población que no puede permitirse pagar el precio íntegro de los servicios es relativamente bajo, lo que significa que los precios que se cobran a la mayor parte de la población pueden absorber la prestación de servicios subvencionados. Sin embargo, todavía se observa un apoyo estatal muy importante a los sectores del abastecimiento de agua y de saneamiento. En **Japón**,

las subvenciones públicas representan un 7% de la inversión en estos sectores, mientras en **Portugal**, el 31% de los fondos destinados al agua y al saneamiento proviene de los presupuestos nacionales y municipales, y no de las tarifas¹⁶. Además, el establecimiento de requisitos cada vez más estrictos en forma de normas medioambientales para el tratamiento de las aguas residuales, unido a la crisis financiera actual, pueden elevar el coste de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento por encima de los niveles de asequibilidad.¹⁷

En muchos países en desarrollo, en los que el porcentaje de población que podría encontrar prohibitivo el precio de coste de los servicios, puede ser necesaria financiación adicional para las labores de funcionamiento y mantenimiento así como para cubrir los costes de construcción.

En ocasiones, las principales barreras de acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento son los métodos disponibles para el pago de los cargos por servicio. Tradicionalmente, los usuarios deben visitar las oficinas centrales del operador para abonar las facturas, aunque en muchos países esto está cambiando. En **Kampala (Uganda)**, la **empresa nacional de agua y saneamiento** (NWSC, por sus siglas en inglés) ha introducido una nueva política destinada a facilitar a los usuarios el pago de sus facturas a través de entidades bancarias, utilizando para ello la domiciliación en cuenta, la banca móvil, transferencias a través de móviles, tarjetas de recarga y pago en puntos de venta, como supermercados o estaciones de servicio. Estas opciones también pueden posibilitar que los usuarios abonen los servicios con mayor regularidad que una vez al mes, reduciendo así la necesidad de pagar grandes cantidades de una sola vez, lo que puede resultar prohibitivo para los usuarios con rentas bajas¹⁸.

Los costes de construcción, así como los asociados al funcionamiento y el mantenimiento de los servicios que no se prestan a través de la red, corren a menudo por cuenta de los propios hogares. No es habitual que los gobiernos se hagan cargo de sufragarlos. Esto puede exponerlos a las fluctuaciones de los precios que cobra el sector privado así como en términos de sostenibilidad, en los casos en que no se haya previsto financiación para cubrir los costes de funcionamiento y mantenimiento. La ausencia de fondos suficientes para las labores de mantenimiento provoca intermitencias e incluso el fallo de los servicios; los ciudadanos más pobres pagan un precio excesivo a los proveedores de servicios informales, mientras los consumidores con rentas más elevadas deben invertir en estrategias para hacer frente a estas eventualidades, como el almacenamiento de agua o la adquisición de bombas para la extracción de agua de la red.

Las aportaciones de los hogares a la financiación de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento en las zonas rurales y los asentamientos informales pueden ser sustancialmente diferentes de las contribuciones de los hogares a

la prestación de servicios tradicionales de abastecimiento de agua y de alcantarillado a través de tuberías. En esos casos, los costes a los que deben hacer frente los usuarios pueden incluir desde la construcción de instalaciones domésticas, ya sean individuales o comunes (así como retretes para un solo hogar o comunitarios), para el almacenamiento de agua (cubos, bidones de agua y tanques) o su tratamiento (hirviendo el agua o utilizando cloro, filtros, etc.) y para la limpieza, el mantenimiento y el vaciado de letrinas o tanques sépticos, así como para la eliminación de excrementos. La disponibilidad de equipos y piezas de repuesto, sobre todo para las tecnologías que no requieren la sustitución regular de piezas, puede representar un obstáculo considerable para el mantenimiento de los servicios, especialmente en las zonas rurales. Organizaciones como **UNICEF** y **WaterAid** han apoyado el desarrollo de “SaniMarts”, pequeños establecimientos que suministran equipos de saneamiento, desde losas de letrinas hasta jabón, así como asistencia técnica en forma de técnicos disponibles para su contratación, con el objetivo de crear las cadenas de suministro necesarias para los servicios de saneamiento. El éxito de estos SaniMarts depende de los programas de concienciación, cuya finalidad es mantener la demanda de los productos en un nivel que posibilite la obtención de una rentabilidad económica positiva en este negocio. **Una de esas organizaciones es Nepal Water for Health (NEWAH)**, que ha utilizado los SaniMarts para tratar de solucionar la falta de acceso al saneamiento en el Nepal.¹⁹

El marketing de los servicios de saneamiento lleva el enfoque de los “SaniMarts” un paso más allá. Reconociendo que los hogares suelen ser la principal fuente de financiación de las instalaciones de saneamiento (dejando aparte los sistemas de alcantarillado), el marketing de los servicios de saneamiento intenta prestar un servicio de mayor calidad, con más posibilidades de elección de equipos, con el fin de alentar a las personas y a los hogares a construir letrinas adecuadas para ellos. Se ha argumentado que “la mayor parte de los avances en términos de acceso se ha logrado gracias al suministro proporcionado por los operadores privados del mercado a los hogares individuales”²⁰, y que los millones de dólares gastados en subvenciones y en enfoques orientados a la oferta no han producido las mejoras deseadas, no solo en cuanto al acceso al saneamiento sino tampoco en lo referente al uso higiénico y la gestión de las letrinas. Con este fin, el marketing de los servicios de saneamiento utiliza enfoques convencionales con respecto a la publicidad, combinados con una mayor variedad de opciones de saneamiento con objeto de responder a las necesidades y aspiraciones de los diferentes usuarios, en lugar de enfatizar los beneficios que aporta la venta de equipos de saneamiento en términos de salud²¹. De ese modo, se considera que el hecho de disponer de una letrina conlleva una mejora de la condición económica y social de la persona. Sin embargo, aunque este enfoque puede

resultar eficaz, no responde necesariamente a las necesidades de las personas y los hogares más pobres, ni aborda los motivos de la defecación a al aire libre (puede consultarse una exposición más detallada de este tema en el capítulo 3, en la sección dedicada al saneamiento integral orientado a la comunidad).

Para que el acceso al saneamiento sea sostenible, suelen ser necesarias inversiones en asistencia técnica con el fin de estimular la demanda, incluida la realización de programas de concienciación. En los casos en que la demanda es reducida, la provisión de equipos de saneamiento o de subvenciones para la compra de dichos equipos conlleva el riesgo de que no se usen las instalaciones, como se ha podido apreciar en numerosos proyectos²². Como se explicará más adelante en este capítulo y en el siguiente, este hecho se ve confirmado en enfoques programáticos que requieren que los hogares comprometan sus propios recursos para la construcción de una letrina, lo que aumenta la probabilidad de que utilicen la instalación y se ocupen de su mantenimiento.



Grifo comunitario bloqueado por el cabeza de familia para restringir su uso por parte de los otros miembros del hogar y mantener así bajo control la factura de agua.

FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE

Subvenciones

RECUADRO DE DEBATE 2.2 Descripción general de los mecanismos de subvención

Existe la posibilidad de adoptar diferentes mecanismos para garantizar la asequibilidad del abastecimiento de agua y de los servicios de saneamiento para las personas que viven en la pobreza. A continuación se describen algunos de estos enfoques relativos a la subvención del coste de los servicios para personas y hogares con rentas bajas.

- **Una cantidad básica de agua gratuita** o una **tarifa de supervivencia** garantizan el acceso a una cantidad mínima de agua para usos personales y domésticos, ya sea de forma gratuita o con un coste mínimo. De nuevo, esta tarifa solo se aplicará a las personas u hogares que dispongan de una conexión. Asimismo, Sudáfrica ha comenzado recientemente a experimentar con la provisión de **servicios de saneamiento básicos a título gratuito**. En el recuadro siguiente se enumeran las desventajas de la provisión de agua (y saneamiento) con carácter gratuito.
- **Los suplementos de renta** suponen una ayuda directa para los hogares en función de sus ingresos (**Chile**) o de su ubicación geográfica (**Colombia**). En el recuadro siguiente también se exponen las ventajas y desventajas de dichos suplementos.
- **Las subvenciones cruzadas** implican el cobro de tarifas más bajas para determinados grupos; dichas subvenciones se financian mediante el incremento de las tarifas aplicadas al resto de grupos. Puede resultar complicado lograr que las subvenciones cruzadas beneficien de forma eficaz a quienes viven en la pobreza, puesto que esos grupos pueden no estar conectados a las redes de servicios. Por consiguiente, a menudo otros hogares menos pobres pero que sí disponen de conexión resultan beneficiados por la reducción de la tarifa. En algunas ciudades o países (como en **Kenia**), las subvenciones cruzadas se establecen en función del tipo de prestación de servicio, como puntos de venta de agua o grifos comunitarios, cuyas tarifas son inferiores que las que se aplican a las conexiones domésticas.
- **Las tarifas de bloques crecientes (IBT, por sus siglas en inglés)** cobran una cantidad menor cuando la cantidad de agua es reducida, aumentando con el nivel de consumo. Este planteamiento es muy habitual en numerosos países, incluidos la **India** y **Senegal** (puede consultarse un análisis comparativo y diversas fuentes de datos en el capítulo 4). Uno de los problemas de este enfoque es que parte del supuesto de que todos los hogares utilizarán la misma cantidad de agua, sin importar el tamaño ni las necesidades del hogar. Las familias numerosas, los hogares que disponen de una conexión compartida y los que requieren cantidades mayores de agua por motivos de salud pueden correr el riesgo de pasar al segundo bloque, lo que supone el pago de una cantidad mayor por litro. De lo contrario, los hogares se ven obligados a limitar su consumo de agua per cápita a niveles que pueden resultar insuficientes para la realización del derecho humano al agua. Resulta difícil establecer unos bloques tarifarios que garanticen la disponibilidad de una cantidad suficiente de agua para los hogares y que, al mismo tiempo, disuadan de un consumo excesivo. A menudo se establece un primer

bloque lo suficientemente amplio como para satisfacer las demandas políticas que reivindican que el número de hogares que deban pagar la tarifa correspondiente al segundo bloque sea reducido. Esto implica la desaparición del beneficio que ofrecen las IBT por su naturaleza de subvenciones cruzadas, y su sostenibilidad económica se ve comprometida.

- **El cobro de una tarifa universal con descuento** implica la aplicación general de un mismo precio a todos los usuarios, pero con una subvención para los hogares que necesitan ayuda. Este sistema permite cobrar un precio que cubra el coste del servicio, aplicando un descuento a los hogares con rentas bajas, como sucede en **Hungría**²³. En este caso la dificultad reside en garantizar una correcta selección de los hogares que necesitan dicho descuento.

En muchos países, con el fin de mejorar la asequibilidad, el Estado concede subvenciones o aplica descuentos a quienes no pueden permitirse abonar en su integridad el precio de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento.

En 1989, **Chile** aprobó la **Ley 18.778**, por la que se establecen subvenciones para las familias y hogares que no puedan pagar el coste total de sus facturas de abastecimiento de agua. Dichas subvenciones se financian a través de impuestos nacionales y se canalizan a los municipios, que son los responsables de identificar a las personas y los hogares con rentas bajas que se beneficiarán de las ayudas de acuerdo con una lista que incluye 53 criterios de carácter socioeconómico. En lo referente al acceso al agua, existe una subvención de entre un 25 y un 85% del importe de la factura para los primeros 20 metros cúbicos por hogar y por mes, en función de la situación del hogar. Para optar a ella, cada hogar debe demostrar que encaja en el perfil socioeconómico establecido y en ese momento debe estar pagando por los servicios recibidos. Para los hogares que cumplen los requisitos estipulados, el Estado abona directamente el importe de la ayuda a los proveedores del servicio. La subvención solo está disponible para quienes la solicitan, si bien el proveedor de servicios está interesado en que los hogares que cumplen los requisitos reciban la subvención, ya que de lo contrario podrían ser incapaces de pagar las facturas. Por ello, los proveedores de servicios también informan a los hogares de sus derechos²⁴.

Una alternativa al enfoque de Chile es la subvención disponible para los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento en **Colombia**, gestionada por la **Comisión Reguladora del Agua y el Saneamiento**²⁵. Este órgano trabaja con el Gobierno en el desarrollo de una estructura tarifaria que tenga en cuenta los medios económicos de que disponen los diferentes grupos en función de su zona geográfica de residencia, y se coordina con un sistema de subvenciones que busca ayudar a

quienes tienen mayores dificultades para costearse los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento. Los tres sextiles de población con menor nivel de renta reciben un subsidio progresivo, que se financia a través de las tarifas cargadas a los dos sextiles de población con rentas más elevadas. El grupo de población al que pertenece cada hogar se determina con arreglo a criterios geográficos, en lugar de utilizar la información disponible sobre cada hogar. En tales circunstancias, algunos hogares reciben la subvención sin necesitarla, si bien se considera que este es un riesgo que merece la pena correr para beneficiar a un grupo amplio de personas que viven en circunstancias similares (véase el recuadro de debate siguiente relativo a la selección de los beneficiarios de las subvenciones).

Estos sistemas resultan eficaces en los países en los que todos los residentes, incluidos los que viven en asentamientos informales, tienen acceso a las redes de servicios. No obstante, durante la misión que llevó a cabo en Senegal, la Relatora Especial descubrió que el precio del agua suministrada a través de fuentes públicas –aplicado en lugares en los que no existen conexiones domésticas– puede ser cuatro o cinco veces mayor que el pagan los usuarios que disponen de conexiones domésticas y se benefician de la tarifa social.

Además, quienes disponen de una conexión doméstica para el abastecimiento de agua pagan una cuota a la autoridad responsable de los servicios de saneamiento, con independencia de si disponen o no de una conexión al sistema de alcantarillado. En apariencia están pagando para que se amplíe la red de alcantarillado, pero entretanto se ven obligados a pagar también por el vaciado de sus tanques sépticos. Solo un 11% de la población de Dakar cuenta con conexión al sistema de alcantarillado, de modo que en la práctica quienes carecen de ella están subvencionando el uso de quienes sí la tienen a su disposición.

Cabe la posibilidad de utilizar las subvenciones para ayudar a la construcción de los servicios (aunque estas ayudas a menudo no están disponibles para los habitantes de los asentamientos informales). Esto provoca que cada hogar deba buscar sus propias soluciones, que pueden incluir la construcción de letrinas inseguras, el uso de letrinas públicas o la defecación al aire libre. En **Malawi**, el **Centro para la Organización y el Desarrollo Comunitarios (CCODE)** trabaja con la **Federación de Personas sin Hogar de Malawi (la Federación)**²⁶, una red de grupos de ahorro dirigida por mujeres para personas que viven en asentamientos informales, con el objetivo de ayudar a los hogares a acceder a pequeños préstamos de un fondo rotatorio para construir letrinas, tanto en el interior de los hogares como letrinas públicas de fertilizantes orgánicos. Este fondo está destinado exclusivamente a la construcción de instalaciones de saneamiento, y se financia mediante ayudas externas, la amortización de préstamos y los ahorros diarios que recaudan los socios de

la Federación. Dado que los préstamos están diseñados para amortizarse en un plazo máximo de dos años, los nuevos hogares pueden contratar un préstamo tan pronto como vuelva a haber disponibilidad de fondos. A menudo estos préstamos constituyen la única opción para que los hogares puedan acceder a financiación para el saneamiento doméstico. El ayuntamiento local proporciona el terreno necesario para la instalación de letrinas públicas; posteriormente la Federación debe responsabilizarse de la construcción y gestión de estas. En **Tanzania** y **Zimbabwe** se están llevando a cabo iniciativas similares, también vinculadas a la red Slum Dwellers International (ver capítulo 3).

Disparidades interregionales

El precio que pagan los consumidores por los servicios de abastecimiento de agua depende de varios factores, entre los que se encuentran el coste de la prestación de los servicios, la escasez o abundancia de agua y la capacidad de las autoridades locales para prestar apoyo económico (o su disposición a hacerlo) con el fin de que las personas, los hogares y las instituciones puedan costearse los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. En **Portugal**, por ejemplo, el precio que pagan los ciudadanos en un municipio puede ser más de 30 veces mayor que en otro.²⁷ Esto se debe a las elevadas diferencias en el coste de prestación de los servicios a los usuarios, pero también a la existencia de criterios artificiales (y no puramente económicos) para la fijación de precios. ERSAR espera abordar estas disparidades mediante la creación de un “fondo para la armonización de tarifas”, al que los municipios pueden recurrir para sufragar los costes de inversión y funcionamiento.²⁸ Es probable que esto requiera inversión pública. En los municipios de menor tamaño, la experiencia en **Portugal** ha demostrado que desde el punto de vista económico resulta más eficiente crear concesiones para varios municipios de cara a la provisión de paquetes de servicios, en lugar de continuar con el modelo de prestación de servicios a escala municipal.²⁹

La **ciudad de París** ha adoptado la decisión política de asegurar que los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento están disponibles a un precio asequible para todos sus habitantes (definido como el 3 por ciento de los ingresos familiares), proporcionando apoyo social a aquellos con bajos ingresos. Los precios del agua para los residentes en París son un 33 por ciento más bajos que los que se aplican a los que residen en las inmediaciones del municipio parisino. La ciudad también proporciona instalaciones gratuitas de agua y saneamiento.³⁰

En **Argelia** se observa una diferencia significativa en el coste de la prestación de los servicios según la zona del país de que se trate. Por ejemplo, el suministro de agua a las ciudades costeras debe efectuarse a través de tuberías de varios cientos de

kilómetros de longitud, o bien siguiendo un costoso proceso de desalinización. El Gobierno argelino ha tomado la decisión política de armonizar las tarifas asociadas al consumo de agua en todo el país, con el fin de no penalizar a quienes viven en zonas donde el agua dulce es un bien escaso.³¹

De forma similar, en la región de Aragón en **España**, los habitantes de la capital, Zaragoza, pagan una subvención cruzada en la tarifa correspondiente a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento para sufragar el disfrute de estos servicios por parte de los residentes en zonas rurales, dado que la prestación del servicio a dichas zonas con un tratamiento adecuado de las aguas residuales resulta mucho más costosa.³²

Hungría, en cambio, ha adoptado un enfoque diferente con respecto al problema de la gestión de las diferencias en el coste de los servicios. El Gobierno aplica una política consistente en la plena recuperación de los costes derivados de la gestión de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, aunque, reconociendo las diferencias existentes con respecto a la producción de agua en los diferentes municipios, se ha creado un fondo de subvenciones a disposición de aquellos municipios en los que el coste de producción de un metro cúbico de agua potable supera un determinado umbral. Estas subvenciones se utilizan únicamente para reducir el precio del agua que pagan los consumidores domésticos; los usuarios industriales deben abonar íntegramente el precio asociado a su consumo.³³

En la medida de lo posible, los Estados deberían tratar de eliminar estas diferencias a fin de evitar que las personas que viven en la pobreza se vean obligadas a pagar una cantidad mayor por litro de agua que quienes disfrutan de una posición económica más desahogada, en función de dónde vivan o de quién preste los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento.

En la región de **Valonia (Bélgica)** se ha creado un **Fondo Social para el Abastecimiento de Agua**, cuyo objetivo es facilitar el pago de las facturas de consumo de agua por parte de las familias belgas que experimentan problemas económicos debido a su situación de vulnerabilidad social. El fondo pretende evitar que esos hogares queden sin suministro de agua.³⁴

Este fondo se financia añadiendo 0,0125 euros por metro cúbico a cada factura. La gestión del fondo se lleva a cabo en el plano regional y corresponde a la **Société Publique de Gestion de l'Eau (SPGE)**, empresa pública encargada de la gestión y el tratamiento del agua. Hasta un 85% del fondo está diseñado para ayudar a los hogares pobres a pagar sus facturas de consumo de agua, un 5% se invierte en la introducción de mejoras técnicas que fomentan un consumo eficiente de agua, un 9% se usa para sufragar los costes operativos de los servicios sociales municipales y un 1% se destina a la propia empresa encargada del suministro, en compensación por su

RECUADRO DE DEBATE 2.3 Definición de los colectivos beneficiarios de las subvenciones

Como se expone más adelante, los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento no tienen que ser gratuitos, pero el Estado tiene la obligación de garantizar que sean asequibles, lo que puede lograrse mediante la concesión de subvenciones a las poblaciones con rentas bajas. Un problema que se observa con frecuencia en los programas de subvenciones reside en la dificultad de garantizar que las subvenciones beneficien a quienes más las necesitan en lugar de a los grupos de población con rentas medias o incluso altas, como a menudo sucede. Para asegurar que una prestación o un subsidio específico llegue a las personas que más lo necesitan, un posible planteamiento consiste en asegurar que la ayuda esté disponible para cualquier persona, de forma automática y con unos requisitos burocráticos mínimos. Un buen ejemplo de lo anterior es la política de Sudáfrica de proporcionar gratuitamente una cantidad básica de agua. De ese modo todos los hogares pueden disponer de una cantidad fija de agua con independencia de su situación. Este enfoque tiene la desventaja de que muchos hogares que no necesitan ayuda reciben una subvención, lo que puede resultar muy oneroso en las regiones más pobres.

Un planteamiento alternativo consiste en llevar a cabo una selección de las personas o los grupos que recibirán las ayudas o subvenciones, y establecer los requisitos que deberán cumplir para beneficiarse de ellas. Estos criterios pueden estar basados en la renta (Chile), en la zona geográfica de residencia (Colombia) o en otras variables. Este último enfoque resulta más caro y requiere mayores trámites burocráticos, puesto que es necesario dotar recursos para regular quién puede recibir las ayudas e informar a los hogares y las comunidades de sus derechos. Una selección deficiente puede provocar que la “élite”, es decir, las personas u hogares con rentas medias o altas, reciban una subvención engañando al sistema, dejando sin ayudas a quienes deberían recibirlas debido a la falta de información adecuada o al incumplimiento de los requisitos burocráticos para acceder al subsidio por parte de los más necesitados. En el caso de Chile, donde se dispone de suficiente información para garantizar que las subvenciones lleguen realmente a quienes las necesitan, dicha información se puede utilizar también para identificar a las personas u hogares que pueden necesitar ayuda o asistencia en otro tipo de ámbitos.

El hecho de tener que solicitar una subvención y admitir una situación de privación económica puede resultar muy embarazoso, pero además, en función de la cultura o de las normas culturales vigentes en el país, puede impedir que los más necesitados se beneficien de las subvenciones a las que tienen derecho. La Relatora Especial observó esta circunstancia en la misión que llevó a cabo en Japón. En algunos casos, existen subvenciones disponibles únicamente para las personas o los hogares que reciben un servicio determinado; por ejemplo, subvenciones para el pago de una conexión a la red de alcantarillado, a las que solo pueden acceder quienes disponen de ese servicio. De igual modo, los hogares de Sudáfrica pueden disfrutar de una mayor cantidad de agua de forma gratuita si cuentan con un retrete de cisterna. La cuestión es sensible, dado que este tipo de retretes requieren una cantidad de agua mayor que la de una letrina, pero existe el riesgo de que la población de Sudáfrica que goza de una situación económica más desahogada se encuentre en mejor posición de acceder a estas ayudas.

participación en el programa. La compañía encargada del abastecimiento de agua envía una lista de morosos a los servicios sociales locales con el fin de que estos evalúen si los hogares incluidos en la lista cumplen los requisitos establecidos para recibir una subvención. Los servicios sociales locales también pueden ponerse en contacto con dicha empresa por iniciativa propia y proponerle intervenir en los pagos de las facturas en nombre de familias socialmente vulnerables. La región de Bruselas cuenta con un fondo social similar para los servicios de abastecimiento de agua.

En febrero de 2011, **Francia** también aprobó una ley con objeto de financiar un fondo de solidaridad. En virtud de la citada ley, el 0,5% de la factura de consumo de agua de cada hogar se podrá destinar a ayudar a las familias que no puedan pagar sus facturas de agua. El fondo se financia a título voluntario, sobre la base de un acuerdo entre las autoridades regionales y las empresas encargadas del abastecimiento de agua y de los servicios de saneamiento.³⁵

Cuotas de conexión

Las cuotas de conexión son otra forma de hacer que los hogares paguen por acceder a los servicios formales de abastecimiento de agua y de saneamiento. Se trata de pagos efectuados al proveedor del servicio por el coste que supone conectarse a la red (como, por ejemplo, los costes físicos asociados a la instalación de tuberías que lleguen hasta el hogar), así como por los costes asociados a las mejoras realizadas en el interior del hogar para posibilitar dicha conexión (tuberías dentro de la casa, depósitos de almacenamiento de agua, etc.). En ocasiones esta cuota refleja el coste real de la conexión a los servicios, pero lo más normal es que se trate de un cargo fijo independiente del coste real de la ampliación del servicio al hogar. Tradicionalmente ha existido un elemento tarifario además de los costes físicos, considerado como una contribución a los activos fijos que venían pagando a través de sus tarifas los clientes que ya llevaban largo tiempo conectados a los servicios. Este componente también se ha considerado como un medio de autofinanciar las extensiones de los servicios.

A menudo las cuotas de conexión representan una barrera significativa para quienes viven en la pobreza extrema. Las investigaciones recientes sugieren que la cuota media de conexión que paga cada hogar a los operadores africanos asciende a 186 dólares estadounidenses, mientras que en Asia el importe medio de la cuota se situaría en 169 dólares estadounidenses. En los hogares con rentas bajas de Ghana, por ejemplo, esta cantidad equivale aproximadamente a los ingresos de un año³⁶. Algunos países han decidido reducir las barreras de acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento eliminando la cuota de conexión para todos los hogares o parte de ellos, o mediante la incorporación de todos o parte de los costes

derivados de la ampliación del servicio a los cargos regulares. Podría argumentarse que los beneficios asociados a la ampliación de la base de clientes de la empresa operadora tienen el potencial de generar unos ingresos mayores que si se continúa insistiendo en aplicar unas cuotas de conexión elevadas.³⁷

Como se expone con detalle en el capítulo 1, la autoridad reguladora de **Portugal (ERSAR)** ha puesto en marcha una nueva política que incorpora la cuota de conexión a la tarifa regular.

En **Egipto**, tres de las provincias rurales del Alto Egipto, junto con **UNICEF** y las **autoridades responsables de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento**, han puesto en marcha un sistema de préstamos con carácter piloto, basado en un fondo rotatorio para los hogares pobres, que permite a las familias pagar la cuota de conexión en un período de 24 meses. Por el momento este modelo se utiliza específicamente para las conexiones domésticas a la red de abastecimiento de agua, si bien se está explorando la posibilidad de usarlo también para los servicios de saneamiento. El fondo ha ampliado el acceso a los hogares que habrían sido incapaces de sufragar el alto coste que supone la conexión a la red de abastecimiento

de agua si no se hubiera dispuesto esta posibilidad. A medida que las personas y los hogares van amortizando sus préstamos, los fondos correspondientes van quedando disponibles para financiar la conexión de otros hogares.³⁸

En **Indore, Madhya Pradesh (India)**, **ONU-Hábitat** trabaja con la **Agencia de Desarrollo Urbano de los Distritos (DUDA, por sus siglas en inglés)** y la **Corporación Municipal de Indore (IMC)**³⁹ para mejorar el acceso a los servicios de abastecimiento de agua por parte de los habitantes de los asentamientos informales que carecen de acceso a los servicios municipales de suministro, debido en parte a las elevadas cuotas de conexión. La comunidad, junto con la DUDA y la IMC, han construido un depósito independiente para abastecer de agua al asentamiento informal. Este depósito proporciona la conexión principal, y el Comité Comunitario de Abastecimiento de Agua y Saneamiento gestiona el suministro en el interior del asentamiento a través de tuberías. Con el tiempo, a medida que se vayan ampliando los servicios municipales, este proyecto también se podrá incorporar al suministro de la ciudad, pero en ese momento, dado que la comunidad ya habrá pagado estos servicios a través de un cargo que incluye una cuota de conexión (diseñado por tramos), no tendrá que pagar la cuota de conexión en su totalidad, sino las tarifas estándar.

En atención al elevado coste de conexión a los servicios de abastecimiento de agua en **Abidján (Costa de Marfil)**, la empresa **SODECI**, encargada del suministro de agua, en colaboración con **CREPA** y utilizando fondos procedentes del **PNUD**, proporcionó microcréditos a los hogares de tres barrios para el pago de las cuotas de conexión, cuyo importe ascendía a 36 dólares estadounidenses. Dicho programa incluía además actividades de fomento de la capacidad para ayudar a los hogares a devolver dichos préstamos, objetivo que se consiguió en 17 meses. El programa se ha ampliado a Uagadugú (Burkina Faso).⁴⁰

La **Maynilad Water Company**⁴¹, empresa de suministro de agua que opera en **Manila (Filipinas)**, ayuda a los hogares con recursos limitados a conectarse a los servicios de abastecimiento de agua, reduciendo para ello la cuota de conexión y proporcionando un período de dos años sin intereses para el pago de los costes. Dicha empresa cuenta también con un programa de suministro de agua para las escuelas, así como con un programa de abastecimiento para los residentes en asentamientos informales, consistente en puntos en los que se vende agua suministrada por Maynilad a un precio asequible.

SOUTHERN REGION REPORT - JANUARY 2011						MARCH		
DISTRICT/TOWN	F	M	AGV	TOTAL	DECEMBER	JANUARY	TOTAL	
BLANTYRE	33	581	46	533	4 325	24 222 904	276 228 28 599 562	
THYULO	19	265	25	240	3 218	25 973	49 350 4 293 325	
MULANJE	41	535	200	637	735	2 682 258	216 765 42 904 623	
CHILIMANZULU	22	246	9	237	240	1 219 000	20 000 1 290 000	
MINANZA	8	22	3	47	85	173 787	64 670 238 427	
CHIKHWAZIA	15	123	106	76	229	654 907	54 545 705 452	
PHILIMBE	5	27	23	31	50	56 465	13 765 70 230	
NSAJIJE	14	169	15	170	184	180 932	60 330 241 260	
MNENO	11	37	54	57	91	143 187	22 926 175 605	
TOTAL	167	1816	421	1852	2,377	17,802,115	18,846,780	

El Centro para la Organización y el Desarrollo Comunitarios (CCODE) respalda los planes de aborro en la región meridional de Malawi, demostrando aquí cuánto han aborrado de manera colectiva para sus necesidades de vivienda y saneamiento.

FOTOGRAFÍA: CCODE

RECUADRO DE DEBATE 2.4 Prestación gratuita de servicios de agua y saneamiento

Existe la idea errónea de que el reconocimiento de los derechos humanos al agua y al saneamiento provocará que se demanden servicios gratuitos. No obstante, como sucede con otros derechos humanos (como los derechos a la alimentación, salud o acceso a la justicia), los Estados no tienen la obligación de proporcionar servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento de forma gratuita. Sin embargo, el coste de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento no debe impedir que las personas y los hogares puedan satisfacer otras necesidades garantizadas por los derechos humanos, como la alimentación, el vestido o la vivienda⁴². En consecuencia, los Estados tienen el deber de garantizar que los servicios sean asequibles, lo que en determinados contextos requerirá que los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento se presten a título gratuito, por ejemplo en situaciones de emergencia o en las que las personas o los hogares carezcan de ingresos y de alternativas para acceder a estos servicios.

Algunos Estados, como Sudáfrica y, hasta fechas recientes, determinados países del Este de Europa, prestan servicios de abastecimiento de agua o una cantidad mínima de agua, e incluso en algunos casos servicios de saneamiento, de forma gratuita a toda la población o a parte de ella. La decisión de prestar los servicios gratuitamente puede deberse a motivos prácticos (debido, por ejemplo, a que el coste de recaudar las cuotas es superior al coste de prestar el servicio) o políticos (porque el hecho de prestar los servicios de forma gratuita resulta útil para los intereses del Gobierno).

En apariencia, la prestación de servicios gratuitos constituye un enfoque positivo con respecto a la aplicación de los derechos al agua y al saneamiento. Sin embargo, también tiene repercusiones negativas. En primer lugar, en los casos en que los servicios gratuitos solo están al alcance de quienes disponen de una conexión al proveedor formal, las personas que viven en asentamientos informales (y, en ocasiones, las que residen en zonas rurales) suelen quedar excluidas de dichos servicios. Como se ha explicado anteriormente, quienes reciben sus servicios a través de proveedores informales suelen pagar más por unos servicios de menor calidad; además, se produce un efecto perverso: en los casos en que los hogares disponen de una conexión a la red de suministro, reciben los servicios con carácter gratuito, mientras que los que viven en la pobreza y carecen de servicios formales no pueden acceder a dichos servicios gratuitos.

También cabe argumentar que los ingresos obtenidos mediante la prestación de servicios son necesarios para financiar la ampliación de estos a las áreas que carecen de acceso a ellos, y además, que la provisión de agua de forma gratuita no sólo priva a los operadores y a los gobiernos de un flujo de ingresos con el que pagar dicha ampliación⁴³, sino que también significa que las empresas encargadas del abastecimiento de agua dependen del Gobierno y son vulnerables a las interferencias políticas y a los retrasos en las transferencias financieras. Por lo general, la resistencia al pago no proviene de quienes viven en la pobreza, puesto que están habituados a pagar un precio elevado por servicios de calidad dudosa y se alegran de pagar un precio inferior por un servicio de mayor

calidad⁴⁴. Como se ha indicado anteriormente, la provisión gratuita de equipos de saneamiento no conduce automáticamente a una mejora en la utilización de estos servicios.

Los Estados que tomen la decisión de prestar servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento de forma gratuita deben analizar si dicha medida beneficiará a quienes más lo necesitan o, por el contrario, a personas que no tienen problemas para costearse esos servicios. También deberán examinar si se trata de una opción sostenible a largo plazo o si, en un futuro próximo, dará lugar a una situación insostenible desde el punto de vista económico que provoque inevitablemente un deterioro de los servicios y de la infraestructura.

2.3 Asignaciones presupuestarias selectivas

En los casos en que los ingresos procedentes de las tarifas no cubren todos los costes relacionados, incluidos los de funcionamiento y mantenimiento, y la ampliación o rehabilitación de la red o de otras fuentes, los fondos deberán provenir de los presupuestos nacional, regional y/o local, o bien de los presupuestos de la ayuda internacional, de ONG o del sector privado.

Puede que sea necesario dotar recursos adicionales para prestar servicios a las zonas que estén desatendidas o insuficientemente atendidas, incluidas las zonas rurales y los asentamientos informales. Para lograr este objetivo, como se ha señalado en el capítulo 1, las políticas, los planes y los presupuestos deben tener por objetivo beneficiar a quienes no tienen acceso a los servicios y, en las zonas rurales, a quienes no pueden pagar para obtener acceso sin la ayuda del Estado. En el capítulo 4 se explica también el control del gasto presupuestario para garantizar que cumple lo dispuesto en las políticas y los planes.

El Gobierno central de Bangladesh destina un 20% de su paquete de ayudas a entes públicos locales para financiar la promoción del saneamiento y la higiene, y recomienda que el 75% de dicha asignación se utilice para distribuir materiales gratuitos para las letrinas, como la losa de anillo, para las familias que viven en la extrema pobreza, y que el 25% se dedique a actividades promocionales. También se instalan equipos subvencionados en lugares públicos, como escuelas o mercados. Además, Bangladesh está llevando a cabo una evaluación del acceso al saneamiento en el país, y utilizará sus resultados para la elaboración de un plan de acción sirviéndose de los conocimientos y la experiencia del Gobierno, las ONG y otras entidades, cuyo objetivo será garantizar que toda persona disponga de servicios de saneamiento para 2013.⁴⁵

El Gobierno de Zambia creó en 2003 el **Fondo Fiduciario de Zambia para la Devolución de Competencia** utilizando financiación de organismos bilaterales para proporcionar ayudas a las empresas con el fin de ampliar los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento a las zonas urbanas pobres. Las comunidades deciden la ubicación de los puntos de venta de agua, y los miembros de la comunidad representados en el equipo de tareas del proyecto y los Grupos del Agua actúan como mecanismo de rendición de cuentas. Las tarifas de venta de agua a través de las conexiones domésticas y en los puntos de venta son reguladas por el **Consejo Nacional de Servicios de Abastecimiento de Agua y de Saneamiento (NWASCO, por sus siglas en inglés)**; las tarifas que se aplican en los puntos de venta se sitúan en la franja más baja con el fin de garantizar que los usuarios no paguen una tarifa más elevada por el agua que consumen. Los hogares también tienen a su disposición grifos domésticos, así como instalaciones de saneamiento. Cuando el hogar dispone de letrina propia, el precio del servicio de saneamiento es un porcentaje de la cantidad de agua consumida.⁴⁶

Es fundamental instalar nuevas conexiones para asegurar que la población desatendida reciba unos servicios de mayor calidad, aunque los costes de funcionamiento y mantenimiento se deben incorporar a los presupuestos con objeto de garantizar la sostenibilidad de los servicios. El **Programa de Kirguistán para el Agua Limpia**⁴⁷ garantiza que los fondos adicionales destinados específicamente a la realización de reparaciones anuales se transfieran a los presupuestos de las autoridades locales. Se han creado asociaciones rurales de usuarios de agua con el propósito de fomentar la participación en la toma de decisiones y de asegurar la creación de capacidades pertinentes. Estas asociaciones tienen además la función de garantizar la asequibilidad. Las autoridades locales, por su parte, conceden subvenciones a los hogares cuya renta se sitúa por debajo del umbral de pobreza para ayudarles a sufragar los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento.

El capítulo 4 explica el control de los presupuestos públicos para asegurar que lleguen a las poblaciones destinatarias.

RECUADRO DE DEBATE 2.5 Transparencia presupuestaria y fragmentación

La ausencia de mecanismos de presupuestación transparentes y participativos constituye un reto fundamental para la financiación adecuada de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento. Con demasiada frecuencia los presupuestos nacionales no tienen debidamente en cuenta cómo ni dónde se ejecutarán los gastos correspondientes a estos sectores, ni quién los ejecutará. Los Estados dividen los fondos destinados a estos sectores entre diferentes partidas administrativas correspondientes a los diversos ministerios y departamentos. Cada uno de ellos tiene proyectos, reglas y objetivos propios. La fragmentación de recursos y responsabilidades entre los diferentes organismos puede dificultar la obtención de una perspectiva completa de los recursos asignados a estos sectores⁴⁸. El abastecimiento de agua y de saneamiento están particularmente expuestos a este problema, pues a menudo afectan a varios sectores, desde la salud pública a la vivienda, la agricultura o el medio ambiente⁴⁹. Además, esta fragmentación es un problema frecuente en el contexto de la descentralización cuando esta no va acompañada de una estrategia nacional coherente o de un marco reglamentario sólido⁵⁰. Los canales de financiación se tornan intrincados, provocando costosos solapamientos y duplicidades, y existe el riesgo de que se apliquen normas incoherentes dentro del mismo país.⁵¹

Todo lo anterior dificulta la tarea de llevar a cabo un control eficaz del cumplimiento de las obligaciones del Estado en lo referente a la asignación de los máximos recursos disponibles, pero, lo que es más grave, hace imposible saber si los recursos del Estado se están asignando de forma eficiente y si benefician a los grupos excluidos.

Incluso los presupuestos más transparentes rara vez tienen en cuenta los recursos extrapresupuestarios invertidos en servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento por los donantes internacionales y las ONG, que a menudo desean gestionar sus proyectos de forma independiente de los gobiernos nacionales. Los donantes individuales que aspiran a forjar acuerdos extrapresupuestarios personalizados con los gobiernos nacionales pueden minar la capacidad de un Estado para tener en cuenta todos los recursos disponibles a la hora de elaborar las estrategias para el sector⁵². Los recursos invertidos en esos proyectos casi nunca quedan registrados en los presupuestos nacionales, y al cabo de pocos años pueden originar necesidades de mantenimiento de capital para las que no existe financiación. En los casos en que la ejecución de la mayor parte del trabajo de los Estados en este sector depende de aportaciones internacionales, los gobiernos y las comunidades pueden desconocer en gran medida a cuánto ascienden realmente los fondos disponibles. La financiación que adopta la forma de préstamos puede causar dificultades, puesto que a menudo esos fondos se prestan a gobiernos y empresas a tipos de interés más elevados, lo que puede provocar que las inversiones arrojen unas tasas de rentabilidad excesivas debido a la imposición de tarifas más altas en detrimento de los pobres.

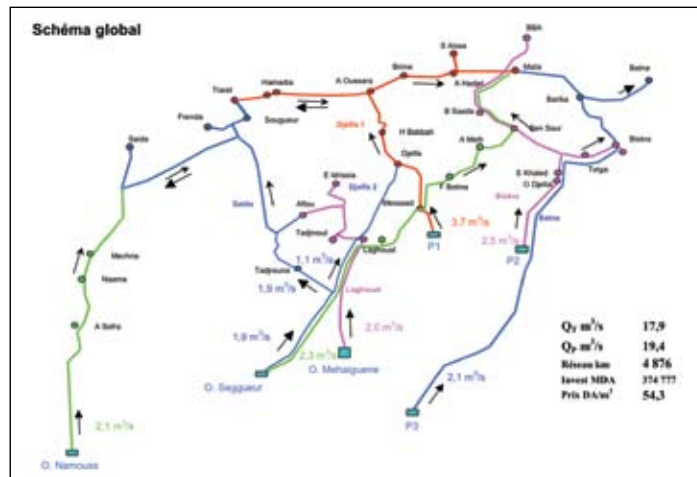
Por último, las diversas instituciones (incluidos los donantes internacionales) pueden adoptar enfoques y mecanismos de supervisión diferentes con respecto a los servicios de abastecimiento de

agua y de saneamiento, lo que plantea un serio problema a los gobiernos que esperan poder aplicar una estrategia nacional en este ámbito.⁵³

En el seno de la comunidad de derechos humanos existe un reconocimiento creciente de la importancia que reviste la transparencia presupuestaria para la realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales⁵⁴. Además de ser fundamental para la rendición de cuentas y la participación de los ciudadanos (cf. capítulo 4), la transparencia presupuestaria respalda las obligaciones del Estado de realizar los derechos al agua y al saneamiento utilizando al máximo los recursos disponibles, contribuyendo a una mayor previsibilidad del gasto y facilitando la planificación a largo plazo. Además, el desglose de las asignaciones presupuestarias por región o municipio ayudan a garantizar que la distribución de los recursos responda a las necesidades de las personas y colectivos excluidos. Finalmente, la transparencia presupuestaria puede apoyar el proceso de planificación nacional y mejorar la coordinación entre los diversos organismos, reduciendo así el riesgo de que se produzca una costosa fragmentación. En este aspecto las autoridades reguladoras en materia económica tienen un papel crucial que desempeñar (véase el capítulo 1), asegurando la transparencia de la relación entre los costes de la prestación de servicios y los resultados obtenidos. A tal fin, existen varios enfoques normativos posibles con objeto de crear incentivos para que los proveedores de servicios públicos o privados mejoren su eficiencia y su eficacia a lo largo del tiempo.



Construcción de letrina de biogás que forma parte de las obras iniciadas por el Fondo Fiduciario para la Delegación de Competencia en Libuyu, Livingstone (Zambia). Noviembre de 2011. FOTOGRAFÍA: PHILIPP FEIEREISEN, GIZ



Mapa en el que se muestra el trasvase de agua entre regiones de Argelia. Los precios del agua están controlados en todo el país para garantizar su asequibilidad.

FUENTE: MINISTERIO DE RECURSOS HÍDRICOS DE ARGELIA

2.4 Transferencias internacionales

Las transferencias internacionales constituyen una importante fuente de financiación para muchos países en desarrollo, sobre todo para las redes de abastecimiento de agua y de servicios de saneamiento, que utilizan el capital de forma intensiva.

Cuando no se dispone de fondos suficientes para las labores de funcionamiento y mantenimiento, rehabilitación o ampliación de los servicios de abastecimiento de agua o de saneamiento a partir de la recaudación obtenida a través de las cuotas cobradas a los usuarios y de los presupuestos nacionales, regionales o locales, puede ser necesario recurrir a fuentes de financiación internacionales. Estas fuentes proceden fundamentalmente de bancos de desarrollo internacionales o de la ayuda bilateral, si bien algunos países disponen de recursos considerables que aportan los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales.

Con independencia de las fuentes de financiación que decida utilizar un Estado, siempre debe asegurarse de que existan los mecanismos correspondientes, con la financiación necesaria para respaldar la transparencia, la participación de los ciudadanos y la rendición de cuentas. Esta financiación externa debe estar orientada por la programación y los presupuestos elaborados por los Estados.

Una planificación y una presupuestación adecuadas, y la demostración de que un Estado o un Gobierno local es capaz de utilizar los fondos de forma eficiente, a menudo no será solo un requisito previo para poder disponer de financiación externa, sino que además atraerá una cantidad de fondos mayor. **Portugal**, por ejemplo, ha sido capaz de obtener un mayor volumen de financiación de la UE para apoyar la ampliación de sus redes de saneamiento gracias a la solidez de su planificación.⁵⁵

En ocasiones existe disponibilidad de fondos en forma de préstamos. Sin embargo, los gobiernos (sobre todo los locales) pueden tener dificultades para devolverlos. Esto sucede particularmente en el caso de las inversiones que deben llegar a un gran número de personas que actualmente carecen de estos servicios o viven en la pobreza. A veces también ocurre que existen fondos disponibles pero estos no se desembolsan debido a la falta de capacidad del Gobierno (ya sea a escala nacional, regional o local) para gastarlos.⁵⁶

Aparte del problema de la insuficiencia de recursos para la puesta en marcha de iniciativas relacionadas con el abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento, el carácter imprevisible de la financiación proporcionada por los donantes internacionales, ya se trate de fondos a pequeña escala, como los que proporcionan las ONG, o de ayudas y préstamos de mayor importe, como los proporcionados por los financiadores bilaterales y las instituciones financieras internacionales, puede limitar la capacidad de los Estados para hacer un uso adecuado de los fondos (véase más adelante el recuadro de debate 2.6 sobre la condicionalidad de las ayudas, las ayudas vinculadas y la deuda)⁵⁷. Por último, los donantes internacionales también necesitan asegurarse de que sus fondos lleguen a los destinatarios a los que van dirigidas, dado que a menudo los fondos destinados a los pobres pueden beneficiar a personas no tan pobres debido a la falta de una selección adecuada.⁵⁸

En 2008, el **Consejo de colaboración para el abastecimiento de agua potable y el saneamiento (WSSCC, por sus siglas en inglés)** creó el **Fondo Mundial para el Saneamiento**⁵⁹, que nació a partir del reconocimiento de que la creciente conciencia que existe sobre el saneamiento como prioridad fundamental de desarrollo debe fortalecerse con un incremento de la financiación. El Fondo Mundial para el Saneamiento alienta a los donantes a asumir compromisos plurianuales con el fin de facilitar los esfuerzos nacionales dirigidos a elaborar una planificación financiera sostenible a largo plazo. El WSSCC hace hincapié en su función como mecanismo de apoyo a los responsables políticos nacionales. El Fondo no tiene la finalidad de respaldar sus propios proyectos en el sector de los servicios de saneamiento, sino que ayuda a sufragar los costes de ejecución que a menudo actúan como barrera para aquellos Estados que, por lo demás, cuentan con políticas adecuadas en materia de abastecimiento de agua y servicios de saneamiento.

El Fondo ya ha demostrado su utilidad en el desarrollo de buenas prácticas de colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil. En **Madagascar**, por ejemplo, el Fondo ha apoyado la creación de un plan quinquenal en materia de higiene, cuyo objetivo es garantizar el acceso universal a algún tipo de servicio de saneamiento en ocho regiones seleccionadas de todo el país. El Fondo prevé también respaldar la creación de capacidad financiera en el seno de las comunidades locales para que puedan mantener un presupuesto sostenible a largo plazo en el ámbito del saneamiento y la higiene⁶⁰. En **Camboya**, el **Programa de Mejora de los Servicios de Saneamiento e Higiene en el Ámbito Rural** ha recibido fondos que podrá gastar en los próximos cinco años en labores de concienciación e incremento de la demanda de servicios de saneamiento e higiene, así como para mejorar la coordinación del sector. En la India, el Nepal, **Malawi** y **Senegal** se están llevando a cabo programas similares, y se está planificando la ejecución de varios programas más de este tipo.⁶¹

A lo largo de la última década se han puesto en marcha diversas iniciativas con el objetivo explícito de apoyar el agua y el saneamiento como derechos humanos y no como meros objetivos de desarrollo. El Fondo para el Agua y el Saneamiento de la **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)** ha dedicado 1.500 millones de dólares estadounidenses a respaldar las políticas de mejora y los procesos de planificación para la prestación de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, centrándose en particular en los países pobres altamente endeudados de América Latina, incluido PRONASAR, una iniciativa del Gobierno peruano que se expone en detalle más adelante. El Fondo reconoce explícitamente los derechos al agua y al saneamiento en su documento de constitución.⁶²



Facturas domésticas de agua y saneamiento en Japón.

FUENTE: MADOKA SAJI

RECUADRO DE DEBATE 2.6 Condicionalidad, ayudas vinculadas y deuda

En los países con rentas bajas, la ayuda internacional a menudo resulta decisiva para la capacidad del Estado de realizar progresivamente los derechos al agua y al saneamiento. Además, los Estados tienen la obligación de buscar ayuda internacional cuando esta es necesaria para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos⁶³. De igual modo, los Estados que tienen posibilidades de prestar asistencia tienen la obligación general de hacerlo. En cualquier caso, ambas partes deben ser conscientes en todo momento de los efectos que pueda tener su cooperación sobre los derechos humanos.⁶⁴

La ayuda internacional debe cumplir los principios articulados en la Declaración de París y en el Programa de Acción de Accra. Esto implica garantizar que los acuerdos de ayuda sean coherentes con la legislación internacional de derechos humanos y alinear las prioridades de la ayuda con los marcos de políticas nacionales de sus asociados para el desarrollo⁶⁵. En primer lugar, cuando se movilizan los fondos destinados a financiar servicios de agua y saneamiento a través de préstamos y ayudas de donantes e instituciones financieras internacionales, esos actores deben trabajar para eliminar las condiciones inadecuadas vinculadas a dichos acuerdos de financiación⁶⁶. Por ejemplo, la ayuda al desarrollo que dependa de la promulgación de unas políticas macroeconómicas concretas puede provocar recortes del gasto público que, de lo contrario, podría utilizarse para apoyar la realización de los derechos al agua y al saneamiento⁶⁷. Existe, por tanto, una oportunidad para las instituciones financieras internacionales, como el mecanismo de asistencia internacional para el desarrollo del Banco Mundial, cuyo objetivo es promover las inversiones favorables a los pobres con el fin de impulsar las inversiones en agua y saneamiento basadas en derechos.

La legislación en materia de derechos humanos no prohíbe la participación del sector privado, y existen experiencias positivas en este ámbito en la prestación de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento. Sin embargo, el hecho de condicionar la ayuda a la privatización de los activos gubernamentales, incluidos los proveedores de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, también puede ser perjudicial para los derechos humanos en los casos en los que no se adopten simultáneamente medidas específicas dirigidas a regular la prestación de los servicios y a garantizar la existencia de incentivos suficientes para la ampliación y la mejora del acceso en las zonas con rentas bajas.

La condicionalidad también puede adoptar la forma de “ayuda ligada”, en virtud de las cuales se ofrecen préstamos o ayudas a los países en desarrollo con la condición de que los gobiernos contraten a determinados proveedores o adquieran productos y servicios procedentes del país donante. Las ayudas vinculadas pueden afectar negativamente a la realización de los derechos al agua y al saneamiento, al socavar los esfuerzos dirigidos a la creación de capacidad local, rendición de cuentas y transparencia, aumentar el coste de los bienes y servicios y desviar los fondos de las zonas que carecen de un acceso básico al abastecimiento de agua potable y a los servicios de saneamiento.⁶⁸

Finalmente, los agentes y acreedores internacionales deben ser conscientes de las repercusiones potencialmente perjudiciales de la deuda externa sobre la capacidad de un Estado para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Los Estados que deben dedicar una parte importante de su PIB al pago de la deuda externa pueden ver limitada su capacidad de planificación del presupuesto nacional y de asignación de recursos a los servicios públicos esenciales, incluidos el abastecimiento de agua potable y los servicios de saneamiento⁶⁹. En su informe de 2009 al Consejo de Derechos Humanos, la Experta Independiente sobre derechos humanos y la pobreza extrema manifestó que “la desatención de las necesidades a corto plazo de las víctimas más pobres de una crisis... intensifica la pobreza y la desigualdad a más largo plazo, con consecuencias negativas para el crecimiento a más largo plazo⁷⁰. Este problema, que durante largo tiempo ha supuesto un quebradero de cabeza para los países en desarrollo, también comienza a afectar a Europa y a EE.UU. debido a la crisis actual de la deuda soberana, que está provocando una drástica reducción del gasto público en algunos países.

Conclusión

La financiación de la realización de los derechos al agua y al saneamiento debería facilitar la aplicación de las leyes y políticas articuladas en el capítulo anterior, así como sufragar la prestación de servicios y las medidas necesarias para garantizar la rendición de cuentas que se describen en los dos próximos capítulos. La financiación se puede garantizar a través de una de las tres vías siguientes: de los propios hogares (ya sea en forma de tarifas o de procesos autogestionados), de impuestos nacionales o locales, o de transferencias internacionales en forma de ayudas o préstamos. El tipo de financiación más adecuado a los diferentes aspectos de la prestación de servicios y el apoyo en el fomento de la capacidad dependerá del contexto, aunque es necesario llevar a cabo más investigaciones para evaluar las sumas que aportan los hogares, en particular en lo referente a servicios de saneamiento. En este capítulo se ha destacado una serie de experiencias positivas que muestran el modo en que la financiación de los sectores del agua y el saneamiento mejora el acceso para los miembros más pobres de la sociedad. No obstante, queda mucho trabajo por delante para que la financiación llegue a los más necesitados, de manera que todo el mundo pueda acceder a unos servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento asequibles.

NOTAS - CAPÍTULO 2

- ¹ OMS y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Economic and health effects of increasing the coverage of low-cost household drinking water supply and sanitation interventions* (WHO/SDE/WSH/07/05), pp. 21-22, disponible en www.who.int/water_sanitation_health/economic/mdg10_offtrack.pdf.
- ² *Ibid.*, p. 20.
- ³ Más allá de la escasez: Poder, pobreza y crisis mundial del agua. Informe sobre Desarrollo Humano 2006, PNUD, p.9.
- ⁴ Evaluación mundial anual de ONU-Agua sobre saneamiento y agua potable, 2010, p. 14.
- ⁵ Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del PNUD (véase nota al pie n° 3), p. 8.
- ⁶ Evaluación mundial de ONU-Agua, p. 15.
- ⁷ Información disponible en: www.irc.nl/page/39103.
- ⁸ *Applying the Life Cycle Cost Approach to sanitation: 11 key messages from Burkina Faso, Ghana and Mozambique*. WASHCost, 31 de agosto de 2011, disponible en: www.washcost.info/page/1450.
- ⁹ OMS y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Economic and health effects of increasing the coverage of low-cost household drinking water supply and sanitation interventions* (WHO/SDE/WSH/07/05), pp. 21 y 22, disponible en www.who.int/water_sanitation_health/economic/mdg10_offtrack.pdf.
- ¹⁰ ONU-Agua, Informe GLAAS 2010, p. 29.
- ¹¹ *Ibid.*, p. 30.
- ¹² Véase Black, Maggie and Fawcett, Ben, *The Last Taboo: Opening the Door on the Sanitation Crisis*, Earthscan, 2008, pp. 212-216.
- ¹³ Bartram, Jamie: Experiencia adquirida a partir de la supervisión de los avances hacia el logro de la meta 7c de los ODM con respecto al agua y al saneamiento, e implicaciones para las metas y la supervisión en el futuro. Ponencia presentada durante la primera consulta de la OME y el UNICEF sobre las metas en el ámbito del abastecimiento de agua y el saneamiento a partir de 2015, celebrada en Berlín del 3 al 5 de mayo de 2011. A escala mundial, el 61% de los hogares han “mejorado” su saneamiento doméstico, frente al 57% de los hogares que han “mejorado” su abastecimiento de agua.
- ¹⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*, 2010, p. 70.
- ¹⁵ OCDE, *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*, 2010, p. 70.
- ¹⁶ OCDE, *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*, 2010, p. 72.
- ¹⁷ El operador de los servicios de abastecimiento de agua de Washington DC ha tenido problemas, por ejemplo, para sustituir las tuberías de plomo (un cambio muy necesario, por otra parte), pues la sustitución de dichas tuberías resulta inasequible para muchos hogares.
- ¹⁸ www.nwsc.co.ug/index01.php?id=63.
- ¹⁹ www.newah.org.np/old/initiatives/index.php.
- ²⁰ Cairncross, Sandy, *The Case for Marketing Sanitation*, Programa de Abastecimiento de Agua y Saneamiento. Banco Mundial, Nairobi, 2004, disponible también en: www.wsp.org/wsp/sites/wsp.org/files/publications/af_marketing.pdf.
- ²¹ www.wsp.org/wsp/FeaturesEvents/Features/starting-sanitation-marketing-conversation, véase también el vídeo de Malagasy: www.youtube.com/user/gbastinwsup#p/a/u/0/2YRZC3hZHMg.
- ²² Véase, con carácter general, WSSCC, *Public Funding for Sanitation: The many faces of sanitation subsidies*, 2009; Tremolet S., Kolsky P., Perez E. *Financing On-Site Sanitation for the Poor: A Six Country Comparative Review and Analysis*, Programa de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, enero de 2010.
- ²³ UNECE: *No-one left behind* (publicación prevista para 2012).
- ²⁴ Presentación de Chile durante la consulta pública de los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en enero de 2011, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/StateActors/ChileGeneva.pdf, y respuesta de Chile al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Chili_State_Obligatoriedadlegaldeservicio.doc.
- ²⁵ Respuesta de Colombia al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Colombia_State_PlanesDepartamentales.pdf, véase también: www.cra.gov.co/index.shtml.
- ²⁶ www.ccode-mw.org/ourwork/sanitnew.
- ²⁷ Comunicación personal con ERSAR.
- ²⁸ Presentación de ERSAR (Portugal) durante la consulta con autoridades reguladoras e instituciones nacionales de derechos humanos sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en marzo de 2011, disponible en: www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Consultations/Portugal_Regulator.pdf.
- ²⁹ ERSAR: Proyecto de informe sobre la aplicación del derecho al saneamiento para el 6º Foro Mundial del Agua que se celebrará en 2012 (pendiente de publicación).
- ³⁰ UNECE: *No-one left behind* (Que nadie quede atrás; publicación prevista para 2012).
- ³¹ Presentación de Argelia durante la consulta pública de los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en enero de 2011, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/StateActors/AlgeriaCOMHCDHGeneva.pdf.
- ³² UNECE: *No-one left behind* (publicación prevista para 2012) y ERSAR: Proyecto de informe sobre la aplicación del derecho al saneamiento para el 6º Foro Mundial del Agua que se celebrará en 2012 (pendiente de publicación).
- ³³ UNECE: *No-one left behind* (publicación prevista para 2012).
- ³⁴ Presentación de SPGE (Bélgica) durante la consulta con proveedores de servicios celebrada en Lisboa en noviembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/presentations2010_partI/service_providers/Belgium_SPGE.pdf.
- ³⁵ N° 2011-156 de 7 de febrero de 2011.
- ³⁶ Franceys, R.W.A., *Charging to enter the water shop? The costs of urban water connections for the poor*. Water Science and Technology: Water Supply Vol. 5, N° 6, 2005, pp. 209-216, 213, 215.
- ³⁷ *Ibid.*, p. 216.
- ³⁸ Respuesta de UNICEF Egipto al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Egypt_Unicef_Revolving_funds_for_household_connections.doc.
- ³⁹ Respuesta de ONU-Hábitat India al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/India_UN-Habitat_Communitymanagedwatersupply.pdf.
- ⁴⁰ *Microfinance for Water, Sanitation and Hygiene: An Introduction*, Alianza de los Países Bajos para el Agua y Centro Internacional de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, 2007.
- ⁴¹ Respuesta de Maynilad Water Company (Filipinas) al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Philippines_Maynilad_Drinking_water_and_sanitation.doc.
- ⁴² CDESC, Observación General n° 15 y A/HRC/12/24.
- ⁴³ Gurria, A., *Enhancing Access to Finance for Local Governments*, Grupo de trabajo sobre financiación del agua para todos, marzo de 2006, p. 6.
- ⁴⁴ Véase, con carácter general, Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del PNUD, p. 52-53. La figura 1.15 ofrece una comparativa de los precios que pagan los usuarios de los servicios formales e informales.
- ⁴⁵ Presentación de Bangladesh durante la consulta pública de los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en enero de 2011, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/StateActors/BangladeshPresentation.pdf, y respuesta de Bangladesh al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/contributions/Bangladesh_State.doc.
- ⁴⁶ Presentación de Zambia durante la consulta pública de los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en enero de 2011, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/StateActors/ZambiaHumanRightWSSGeneva2011.pdf y respuesta de Zambia al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Zambia_State_Development_Trust_Fund.pdf.
- ⁴⁷ Respuesta de Kirguistán al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: [www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Kyrgyzstan_Implementation%20of%20the%20Taza-Suu%20\(Clean%20Water\)%20programme%20\(Kyrgyzstan\)%20english%20translation.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Kyrgyzstan_Implementation%20of%20the%20Taza-Suu%20(Clean%20Water)%20programme%20(Kyrgyzstan)%20english%20translation.doc), véase también: www.tazasuu.kg.
- ⁴⁸ Mehta, Dinesh y Mehta, Meera, *Financing water and sanitation at local levels*, WaterAid, 2008, p. 59.
- ⁴⁹ PNUD (2006), pp. 12, 61.
- ⁵⁰ WaterAid, *Financing water and sanitation at local levels*, p. 59.
- ⁵¹ *Ibid.*, p. 28.
- ⁵² Slaymaker, T y Newborne, P., *Implementation of Water Supply and Sanitation Programmes under PRSPs*, Water Aid e Instituto de Desarrollo de Ultramar, agosto de 2004.
- ⁵³ Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo: www.wssinfo.org/country-collaborations/data-reconciliation.
- ⁵⁴ Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, E/2009/90, párr. 44.
- ⁵⁵ ERSAR: Proyecto de informe sobre el derecho al saneamiento, no publicado.
- ⁵⁶ Presentación: *Public Expenditure Review in the sector*, Tanzania, Caroline van der Berg, Semana del Agua 2008.
- ⁵⁷ ONU-Agua, Informe GLAAS 2010, p. 60.
- ⁵⁸ WaterAid, *Water for All? A study on the effectiveness of Asian Development Bank funded water and sanitation projects in ensuring sustainable services for the poor*, 2006.
- ⁵⁹ www.wsscc.org/gsf.
- ⁶⁰ www.wsscc.org/countries/africa/madagascar/global-sanitation-fund.
- ⁶¹ www.wsscc.org.
- ⁶² www.aecid.es/web/es/aecid/normativa/fondos/Fondo_de_Cooperacion_para_Agua_y_Saneamiento/003.html.
- ⁶³ CDESC, Observación General n° 3, párr. 13.
- ⁶⁴ PIDESC, artículo 11; CDESC, Observación General n° 3, párr. 13-14.
- ⁶⁵ Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005), párr. 16.
- ⁶⁶ Programa de Accra, párr. 18.
- ⁶⁷ Lumina, C., Consecuencias de la deuda externa y de otras obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, A/65/260, 9 de agosto de 2010, párrs. 8-18.
- ⁶⁸ Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005), párr. 31; véase también ONU-Agua, Informe GLAAS 2010, p. 61.
- ⁶⁹ A/65/260, párr. 7.
- ⁷⁰ A/64/279, párrs. 80-82.



Mujeres recogen agua de un pozo en Ndiba, Kaolak (Senegal). Noviembre de 2011
FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE

Garantizar un acceso colectivo al agua y al saneamiento que resulte seguro, asequible, aceptable y suficiente, exige intervenciones múltiples por parte de distintos interesados, liderazgo, un entorno favorable para que las intervenciones sean eficaces y sostenibles, y una población implicada, deseosa de reivindicar sus derechos y capaz de hacerlo.

CATARINA DE ALBUQUERQUE, DECLARACIÓN ANTE EL 18º PERÍODO DE SESIONES
DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 15 DE SEPTIEMBRE DE 2011

Introducción

La falta de acceso al agua y al saneamiento se debe a numerosas razones, entre las que cabe citar restricciones de naturaleza financiera, social, institucional o técnica, la existencia de prácticas discriminatorias y la falta de comprensión o incluso el menosprecio de los derechos y las necesidades de determinados grupos o comunidades. La pobreza se define tanto por la falta de voz política como por la falta de dinero. En los dos capítulos previos se han examinado los marcos jurídicos y normativos que se han establecido para realizar los derechos al agua y al saneamiento, así como los mecanismos de financiación creados para garantizar la disponibilidad de recursos para ofrecer los servicios a quienes no pueden acceder a ellos. En este capítulo se analizan con mayor detalle las iniciativas y los programas que están ejecutando los diferentes actores del sector para asegurar un acceso pleno y universal a los servicios de agua y saneamiento. Asimismo, se expone una serie de prácticas diseñadas para entornos concretos, considerando además diferentes tipos de intervención, como la prestación de servicios, investigación, fortalecimiento de capacidades e incidencia política.

Como se ha señalado anteriormente, a menudo el saneamiento no recibe tanta atención como el agua, ya sea por parte de los Estados o de otros actores involucrados, inclusive los individuos y las familias. Tradicionalmente los Estados han dejado en gran medida que las personas y los hogares encuentren sus propias soluciones para acceder a los servicios de saneamiento en las zonas urbanas y rurales. Sin embargo, esta tendencia está cambiando; cada vez son más las iniciativas encaminadas a garantizar el saneamiento, y es mayor el reconocimiento del papel crucial que desempeña para asegurar la dignidad y mejorar la salud y la realización de otros derechos humanos. Tanto en las zonas urbanas como rurales, la mayoría de las soluciones existentes en prácticamente todo el mundo son soluciones in situ, que pueden ir acompañadas o no de procesos de recogida, tratamiento y eliminación de los desechos. El derecho al saneamiento no impone la utilización de tecnologías concretas, aunque “los Estados deben garantizar, sin discriminación, que toda persona tenga acceso, desde el punto de vista físico y económico, al saneamiento, en todas las esferas de la vida, que sea inocuo, higiénico, seguro, aceptable desde el punto de vista social y cultural, proporcione intimidad y garantice la dignidad”¹. Existe, por tanto, un conjunto de tecnologías que cumplen las disposiciones previstas en los

RECUADRO DE DEBATE 3.1 El enfoque basado en los derechos humanos y los derechos al agua y al saneamiento

Los derechos humanos son objeto de una creciente promoción en el ámbito del desarrollo, especialmente a través del enfoque basado en los derechos humanos, un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que se basa en las normas internacionales de derechos humanos y persigue el objetivo de fomentar y proteger los derechos humanos. Las normas y los principios de derechos humanos deberían guiar todos los procesos de desarrollo. Este enfoque ha resultado crucial a la hora de aumentar el grado de comprensión de los derechos humanos y de su valor para la provisión de un marco de actuación claro y que se entienda correctamente a escala internacional. También se ha utilizado para legitimar y para fortalecer la voz de aquellos que normalmente no la tienen, las personas y los grupos excluidos, especialmente las mujeres, los niños y niñas y las personas que sufren discriminación. Un enfoque basado en los derechos humanos trata de identificar a las personas y los grupos cuyos derechos son objeto de violaciones, identificar a quienes tienen la responsabilidad de actuar y entender los motivos por los que determinadas personas no pueden disfrutar de sus derechos, como la existencia de leyes y prácticas sociales discriminatorias. En este sentido, este tipo de planteamiento identifica a los titulares de derechos y los derechos mismos, así como los titulares de obligaciones y sus obligaciones, y trabaja para fortalecer la capacidad de estos últimos para cumplir con su obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, y la capacidad de los titulares de derechos para reclamar y ejercitar sus derechos. El enfoque basado en los derechos humanos busca analizar las desigualdades que residen en el corazón de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y las distribuciones de poder injustas que impiden el avance del desarrollo.

Los derechos al agua y al saneamiento proporcionan las normas pertinentes en el contexto del agua y el saneamiento, reflejadas en los criterios enumerados en la introducción, que son jurídicamente vinculantes para los Estados y, por tanto, pueden utilizarse para obligar a éstos a asumir la responsabilidad de sus actuaciones, ya sea ante los tribunales o a través de otras medidas que se describen en el capítulo 4.

derechos humanos. El **Compendio de Sistemas y Tecnologías de Saneamiento del WSSCC** ofrece una amplia descripción de los diferentes tipos de saneamiento, explicando su adecuación a cada contexto². El **Gobierno de Sudáfrica** también ha proporcionado información sobre diversas **opciones en materia de tecnología de saneamiento**, con indicación de sus ventajas e inconvenientes respectivos, y un análisis comparativo de los costes de construcción, funcionamiento y mantenimiento de cada una de esas opciones para su uso por parte de los profesionales, pero también para informar a los ciudadanos y los hogares de las tecnologías disponibles.³

En este capítulo se estudia una amplia gama de enfoques con respecto a la aplicación de los derechos al agua y al saneamiento: prácticas en zonas urbanas y rurales; prácticas que abordan la calidad del agua; promoción de la higiene y discriminación; los derechos al agua y al saneamiento en situaciones de emergencia y en instituciones específicas, como las escuelas o las prisiones; prácticas que tienen en cuenta el fortalecimiento de capacidades; necesidades en incidencia política, investigación y educación; y buenas prácticas comerciales para proteger los derechos al agua y al saneamiento.



Debate comunitario con el Servicio Mundial de Iglesias en Camboya. FOTOGRAFÍA: SERVICIO MUNDIAL DE IGLESIAS, CAMBOYA



Lavado de manos en Comilla (Bangladesh). Diciembre de 2009.

FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE



Transporte de agua en carretas tiradas por asnos desde una fuente lejana en la región de Kunene (Namibia). Julio de 2011.

FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE



Catarina visita a las mujeres de Comilla, una aldea de Bangladesh cuyo suministro de agua está contaminado con arsénico. Diciembre de 2009.

FOTOGRAFÍA: MANDATO DE LA RELATORA ESPECIAL



Mujer himba bebe agua en el distrito de Epupa, en la región de Kunene (Namibia). Julio de 2011.

FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE



Catarina de Albuquerque se reúne con personas sin hogar en Osaka (Japón) para debatir sus necesidades de agua y saneamiento. Julio de 2010.

FOTOGRAFÍA: LUCINDA O'HANLON, ACNUDH

3.1 Zonas rurales

El examen de los datos relativos al acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento “mejorados” pone de relieve que la mayoría de las personas que carecen de dicho acceso vive en zonas rurales.

Existen obstáculos muy importantes para la provisión de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento seguros y asequibles en el ámbito rural, sobre todo en las zonas en las que los hogares se encuentran separados por grandes distancias o en las que el agua es un bien escaso. La distancia a los centros urbanos, donde se ubican las oficinas de las administraciones locales y en los que pueden adquirirse suministros para los equipos, también puede representar un impedimento para el mantenimiento de los servicios.

A menudo la gente que vive en zonas rurales presenta limitaciones en términos de renta, o depende de una economía de trueque y carece de recursos suficientes para costearse los servicios. Un pozo protegido puede ser relativamente sencillo y económico de construir, pero a menudo surgen problemas de calidad y sostenibilidad en forma de necesidades de carácter financiero, técnico y de gestión, particularmente en los casos en que la capacidad técnica y el acceso a las piezas de repuesto para las bombas manuales instaladas en los pozos protegidos, por ejemplo, son limitados. En las zonas rurales suele apreciarse una falta de la capacidad financiera o de gestión necesaria para realizar el mantenimiento de las bombas manuales u otras fuentes protegidas entre las comunidades de pequeño tamaño. A menudo existe también una falta de planificación a largo plazo por parte del proveedor de un proyecto de abastecimiento de agua o saneamiento, que no proporciona la financiación necesaria para garantizar la sostenibilidad de la iniciativa. En algunos casos se supone que los enfoques de fortalecimiento de capacidades y gestión comunitaria adoptados inicialmente en el desarrollo de los servicios bastarán para garantizar la sostenibilidad futura de estos; sin embargo, esta creencia no se ve respaldada por los datos reales, que sugieren que, en cualquier momento, más de un tercio de las bombas manuales instaladas en el África Subsahariana se encuentran fuera de servicio⁴. Por lo general, los procesos de gestión comunitaria requieren un apoyo constante para ser eficaces, lo que representa un desafío cuando es improbable que pueda obtenerse financiación a través de las tarifas.

RECUADRO DE DEBATE 3.2 Enfoque orientado a la oferta frente a la respuesta a la demanda: consecuencias desde el punto de vista de los derechos humanos

Los enfoques centrados en la oferta y de respuesta a la demanda se consideran dos conceptos distintos en lo referente a la prestación de servicios. La prestación de servicios centrada en la oferta se ve como una iniciativa “de arriba a abajo”, en la que los gobiernos (o sus agentes) proporcionan un servicio específico en el que la participación de los futuros usuarios es limitada. Este puede considerarse el enfoque prevalente en la mayoría de las zonas urbanas de los países desarrollados, donde no hay posibilidad de elegir el tipo de servicio o su precio pero a menudo existe un mecanismo y normas eficaces para la presentación de reclamaciones, así como políticas favorables a los pobres y mecanismos de protección para las personas y los hogares con rentas bajas. La prestación de servicios orientada a la demanda, por su parte, requiere que los hogares y las comunidades efectúen una solicitud concreta de servicios a un proveedor. Por lo general, los ciudadanos participan plenamente en la toma de decisiones relativa al tipo de servicio y su precio.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, ambos enfoques son aceptables, si bien requieren consideraciones particulares. Los planteamientos centrados en la oferta pueden no cumplir el requisito de posibilitar que los usuarios participen plenamente en las decisiones relativas a sus servicios. Los enfoques orientados a la demanda, por otra parte, deben garantizar que los hogares o las comunidades no queden privados de las opciones de prestación de servicios debido a una falta de información o a la existencia de prácticas discriminatorias.

En un análisis superficial, un enfoque centrado en la oferta puede parecer estrechamente alineado con el principio de que los gobiernos son responsables de garantizar la realización universal de los derechos al agua y al saneamiento. No obstante, sin la participación adecuada de los futuros usuarios, es posible que los servicios prestados no respondan a las necesidades y aspiraciones específicas de las comunidades a las que se supone que deben servir y, por tanto, no se utilicen. Un ejemplo de lo anterior podría ser la venta al por mayor de un tipo concreto de letrina sin una participación adecuada de los ciudadanos y de los hogares. En el pasado, esto ha provocado que las letrinas se utilicen de manera incorrecta o no se utilicen (“letrinización” en lugar de acceso a saneamiento).

Una consecuencia de lo anterior es que las intervenciones centradas en la oferta (que a menudo se basan en la concesión de una subvención a los hogares para que puedan sufragar la construcción de los servicios) han sido extremadamente lentas e ineficientes a la hora de introducir unos servicios de saneamiento sostenibles en los países en desarrollo, sobre todo en las zonas rurales⁵.

Un enfoque orientado a la demanda, que depende de que determinadas personas o grupos presenten una solicitud específica de servicios, se basa en el principio de participación. Ambos enfoques parten del supuesto de que, cuanto mayor es la implicación de la persona en el proceso de prestación del servicio, mejor será el uso de los servicios y mayor será su sostenibilidad, tanto en términos técnicos como económicos. Sin embargo, esto puede provocar que los servicios solo se

presten a aquellas personas que son capaces de realizar la solicitud y de pagar los servicios, o que disponen de los recursos necesarios para participar o han sido seleccionados específicamente por el Estado a través de campañas promocionales. También pueden surgir dificultades a la hora de ampliar este enfoque a mayor escala, para llegar a todos los residentes, debido a los diferentes contextos y tecnologías que demandan los hogares y las comunidades.

Una solución, por tanto, puede consistir en combinar ambos enfoques, de forma que los Estados presten un determinado nivel básico de servicios, de manera que la facilitación y la promoción de la prestación de servicios a los hogares pueda ofrecerse con mayor facilidad por parte de los propios interesados. Este es el enfoque que se ha adoptado en Karachi (Pakistán) con el proyecto piloto Orangi, en el que las comunidades locales “lane” son responsables de construir y gestionar su propio sistema de alcantarillado, mientras que el ayuntamiento se ocupa de las tuberías principales y del tratamiento de aguas residuales.



Un niño camina junto a un mural de un centro de recogida de residuos de fosas sépticas en Rifsique, Dakar (Senegal). Noviembre de 2011. FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE



Camión cisterna para la recogida de residuos sépticos en un asentamiento densamente poblado en Rifsique, Dakar (Senegal). Noviembre de 2011.

FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE

La escasez de agua puede limitar la disponibilidad de agua para usos domésticos, ya sea debido a una falta total de este recurso o, más frecuentemente, debido a la priorización de otros usos, como la agricultura, la cría de animales, la industria o el turismo. La escasez de agua también puede ser estacional e ir unida de la falta de una capacidad de almacenamiento adecuada. En ocasiones puede resultar difícil controlar la calidad del agua y regularla en sistemas a pequeña escala ubicados en zonas remotas.

Los sistemas de saneamiento que se utilizan en las zonas rurales son fundamentalmente tecnologías in situ, con pocos sistemas de recogida o tratamiento organizados. Como se ha expuesto en el capítulo 2, la financiación de la mayoría de las soluciones de construcción y mantenimiento procede de los propios hogares y no del Gobierno.

El hecho de vivir en zonas rurales también tiene consecuencias para el acceso a los procesos políticos por parte de las personas y las comunidades. Esas personas y comunidades pueden no ser conscientes de la disponibilidad de ayudas, subvenciones u otros recursos que pueden brindarles asistencia para acceder a los servicios. Además, el hecho de vivir en zonas de más difícil acceso implica una mayor dificultad para involucrar a las personas, los hogares y las comunidades en los debates sobre las políticas o los programas adecuados o sobre los tipos de prestación de servicios disponibles, o para informar a los ciudadanos y los hogares de las responsabilidades de las autoridades locales en lo referente al acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento.

Las dos prácticas siguientes fomentan la participación comunitaria con las autoridades locales a fin de aumentar la probabilidad de que los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento sean sostenibles, así como de incrementar la rendición de cuentas de las autoridades locales en la prestación, el funcionamiento y el mantenimiento de esos servicios.

En **Tanzania**, después de muchos años de problemas con la sostenibilidad de las fuentes de agua construidas⁶, el Gobierno, con el apoyo de la ONG **ONGAWA**,

He comprobado que los excluidos siempre son los mismos. Se trata de los marginados, los pobres, quienes carecen de voz política. Esta falta de acceso no es una mera situación desafortunada ni una coincidencia, sino el resultado directo de las políticas y de la actividad política que excluyen a determinados segmentos de la población.

DECLARACIÓN DE CATARINA DE ALBUQUERQUE ANTE EL FORO PERMANENTE
PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS, 24 DE MAYO DE 2011

Ingeniería para el Desarrollo Humano (antes Ingeniería Sin Fronteras-Asociación para el Desarrollo) ha creado la **Unidad de Apoyo a los Servicios de Abastecimiento de Agua y de Saneamiento en los Distritos**⁷. Este equipo tiene la misión de ayudar a las asociaciones comunitarias de usuarios de agua a mejorar la eficacia en la gestión de las fuentes de agua, garantizando su sostenibilidad tanto desde el punto de vista técnico como económico. Está previsto que este apoyo, que se ha llevado a cabo con carácter piloto en el distrito de Same, sea multisectorial e incluya a representantes de los departamentos distritales responsables en materia de agua, finanzas, salud, desarrollo comunitario, educación, aspectos legales y planificación del territorio. Esta medida garantiza que se tengan en cuenta todos los aspectos del acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, desde los elementos técnicos de los servicios hasta la garantía de la incorporación de los beneficios en términos de salud, protegiendo el terreno en el que se construye una fuente de agua o una letrina pública, y las consideraciones relativas a las fuentes de agua subterráneas y a la protección del medio ambiente. Dado que los grupos de consumidores de agua también necesitan de algún tipo de compromiso jurídico para crear el comité más apropiado, el departamento jurídico también presta asistencia a las comunidades en este proceso. La función del equipo de apoyo no consiste únicamente en ayudar a los colectivos de consumidores de agua y en contribuir a la sostenibilidad de los servicios, sino también en asistir a las autoridades de distrito a rendir cuentas ante las comunidades con mayor grado de exhaustividad y en proporcionar vínculos con los procesos de gestión de las cuencas fluviales. El equipo de apoyo está formado en materia de derecho al agua y al saneamiento, por lo que es capaz de fomentar prácticas participativas y no discriminatorias en las actividades de los colectivos de consumidores de agua. El equipo de la Unidad de Apoyo no presta asesoramiento sobre soluciones técnicas; las decisiones en este terreno corresponden a las propias comunidades.

El **Programa de Gestión de Recursos Hídricos (WARM-P)** de **Helvetas Nepal** ha sido diseñado para utilizar los limitados recursos hídricos de los que dispone una comunidad de la forma más eficiente posible, priorizando el agua destinada al uso personal y doméstico. Helvetas trabaja con las comunidades, las ONG locales y el Gobierno local, incluidos los representantes de las oficinas regionales del Ministerio de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado del Gobierno del Nepal, para desarrollar planes maestros para el uso del agua que incorporen proyectos en el ámbito del agua potable y del saneamiento. Los representantes de los hogares identifican conjuntamente todos los recursos hídricos disponibles en la zona, evalúan las necesidades de las personas en relación con el agua y los usos deseados, como por ejemplo si se quiere utilizar el agua para beber, para el riego o con fines

de producción de energía hidroeléctrica. A continuación la comunidad debate sobre posibles proyectos hídricos y acuerda una lista de prioridades para los proyectos identificados, contando con la ayuda de consultores técnicos encargados de evaluar la viabilidad de los planes comunitarios y de recomendar las soluciones técnicas más adecuadas para la finalización del Plan Maestro para el Uso del Agua. La naturaleza integradora de la planificación y los vínculos con la estructura gubernamental resultan cruciales para la sostenibilidad del programa.

En **Bangladesh**, **Lutheran Health Care (LHCB)**⁸ lleva trabajando una década con los funcionarios gubernamentales, los líderes comunitarios, los maestros de escuela, los clubs y otras ONG en el desarrollo de proyectos de salud comunitarios. Parte de este trabajo consiste en la construcción de pozos mecanizados y losas de letrinas, con el fin de encontrar formas de responder a las necesidades de los colectivos más vulnerables y de mejorar la sostenibilidad de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento. LHCB trabaja con el conjunto de la comunidad en una aldea para la selección de emplazamientos, la planificación, el diseño, la instalación y la supervisión de los servicios de saneamiento y de abastecimiento de agua, concediendo una prioridad especial a los grupos en situación de riesgo, identificados en función de si conviven en el hogar niños, personas con discapacidad o personas que viven en la pobreza.

Los beneficiarios reciben una formación y unos conocimientos adecuados para garantizar que la comunidad pueda gestionar las reparaciones menores por sí misma. La formación de los grupos comunitarios incluye también información sobre las responsabilidades y las obligaciones de las autoridades locales de promover la rendición de cuentas y de alentar a la comunidad para que comprometan a las autoridades locales a dar respuesta a sus necesidades. LHCB presta asimismo servicios de seguimiento en el marco de su compromiso general con las comunidades con el objetivo de garantizar que los ciudadanos continúen utilizando los servicios de forma adecuada. Al mismo tiempo, LHCB busca mejorar su colaboración con las autoridades locales, recurriendo a la educación, a la motivación y a diversas herramientas con las que aspira a fomentar la comprensión de las necesidades de los diferentes colectivos y personas.

La contaminación del agua debida a la presencia natural de arsénico es un problema particular en determinadas zonas de Bangladesh, por lo que LHCB también ayuda a las comunidades a tratar la contaminación con arsénico como miembros del **Proyecto de Mitigación de los Efectos del Arsénico y Producción de Agua Potable**, en parte a través de la construcción de pozos mecanizados profundos, accediendo el agua de las capas del terreno situadas bajo la sección contaminada y promoviendo la utilización de métodos para el tratamiento del agua.



Solister Pbirí, empresario del sector del saneamiento, muestra un platanero que crece sobre una antigua letrina arborloa en Embangweni (Malawi).



Programa de capacitación del Servicio Mundial de Iglesias en Camboya. FOTOGRAFÍA: SERVICIO MUNDIAL DE IGLESIAS

RECUADRO DE DEBATE 3.3 El medio ambiente y los derechos al agua y al saneamiento

El crecimiento de la población humana y las actividades contaminantes específicas de los seres humanos están causando daños al medio ambiente tanto en las zonas urbanas como en las rurales. A menudo, los recursos hídricos son los más afectados por ello. Además, el cambio climático está afectando a la disponibilidad de recursos de agua potable. A la hora de planificar la mejora del acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento es preciso tener en cuenta los dos problemas mencionados, a fin de garantizar que las generaciones futuras continúen teniendo acceso a cantidades suficientes de agua potable y que se adopten las medidas de mitigación necesarias para gestionar el agua en tiempos de estrés hídrico, ya sea como consecuencia de inundaciones o de sequías.

Si existe preocupación con respecto a que el desarrollo no planificado y la actividad humana están dañando el medio ambiente, de las consecuencias para las especies y los hábitats, o de que el medio ambiente en el que viven los ciudadanos es inseguro o insalubre, hay motivos para tener en cuenta la salud del medio ambiente a la hora de aplicar los derechos al agua y al saneamiento. El agua se destina principalmente para la agricultura y la industria⁹, pero los derechos humanos imponen la protección y la priorización del agua para uso doméstico y personal, incluso si estos usos no son los que aportan un mayor valor económico directo. Esto incluye garantizar que los recursos hídricos comunes no se vean perjudicados por la contaminación procedente de la agricultura o la industria. Garantizar el acceso universal al saneamiento, incluido el tratamiento adecuado y la eliminación o reutilización de los residuos humanos, es fundamental para proteger el medio ambiente y los recursos hídricos. Véase el recuadro de debate 3.4 sobre la priorización del agua para el uso personal y doméstico.

El saneamiento rural es un desafío crucial, puesto que a menudo ni siquiera se reconoce la necesidad de un saneamiento seguro. No obstante, por motivos de salud, privacidad, dignidad, seguridad y comodidad, el acceso a una letrina mantenida en condiciones higiénicas se convierte en una cuestión vital. A menudo se descuida la construcción y el mantenimiento de letrinas, debido en parte al tabú que existe en torno al saneamiento. Existen varias opciones adecuadas desde el punto de vista técnico, entre las que se incluyen letrinas que permiten utilizar los residuos como fertilizante, lo que resulta beneficioso para los hogares que tienen acceso a una letrina y a los residuos que se almacenan en ella. Por el contrario, el uso de una letrina con un mantenimiento deficiente, sobre todo si es compartida por varias personas, aunque puede proporcionar privacidad, no necesariamente aporta beneficios en términos de salud y en algunos casos puede provocar una incidencia de enfermedades tan elevada como en el caso de defecación al aire libre.

Los empresarios del sector del saneamiento de Malawi¹⁰, que trabajan con las comunidades locales para fomentar la construcción de letrinas ecológicas, utilizan el incentivo económico que supone la obtención de un ingreso adicional de la venta de estiércol o la mejora de sus cultivos utilizando su propio estiércol. Existen diversas opciones con costes variables, entre las que cabe citar las letrinas de pozo doble, que son permanentes, y los “retretes arbóreos”, que permiten plantar un árbol en el lugar de un pozo lleno (deben plantarse árboles jóvenes de forma que sus delicadas raíces se planten en las capas superiores del suelo y solo alcancen la materia fecal en descomposición a medida que se vayan fortaleciendo). Las letrinas están diseñadas de forma que las losas de hormigón (con hoyo) y la superestructura se



Miembros de la comunidad muestran repugnancia ante la defecación al aire libre en Tiassalé (Costa de Marfil) durante un proceso de sensibilización acerca del saneamiento integral orientado a la comunidad (2009). FOTOGRAFÍA: AWA GUEDEGBE, UNICEF

puedan trasladar y volver a utilizar para cada nuevo pozo. Para los hogares que no puedan sufragar los costes iniciales asociados a la compra de la losa, los empresarios del sector de saneamiento aceptan a modo de pago la primera cosecha de bananas plantadas en el emplazamiento del primer pozo lleno. Este planteamiento es importante, puesto que garantiza que incluso los hogares más pobres puedan permitirse algún tipo de saneamiento seguro. Se espera que, con el tiempo, los hogares también reconocerán los beneficios sociales y sanitarios de estas iniciativas, puesto que no solo están preparados para continuar utilizando y manteniendo las letrinas sino también, potencialmente, para adoptar soluciones más sofisticadas y quizá más cómodas, de conformidad con el principio de realización progresiva (para más información sobre este concepto, véase la introducción de este libro).

El centro de recursos para la enseñanza básica en las aldeas¹¹ de las zonas rurales de Bangladesh llevó a cabo una iniciativa piloto de **saneamiento integral orientado a la comunidad** (CLTS en sus siglas en inglés) con el fin de abordar la compleja cuestión de las prácticas de saneamiento inadecuadas en las comunidades rurales, en especial la defecación al aire libre. El saneamiento integral orientado a la comunidad utiliza un proceso de trabajo con las comunidades para ayudarlas a reconocer las consecuencias de no utilizar letrinas seguras. Con este objetivo lleva a cabo actividades de concienciación e incorpora una evaluación orientada a la comunidad de los hábitos de defecación existentes. Asimismo, organiza un debate abierto sobre la ubicuidad de las materias fecales en el agua y en los alimentos debido a la contaminación que se produce a través de las manos y los pies, los animales o insectos. A continuación el enfoque plantea la toma de decisiones por parte de las comunidades sobre sus prácticas de saneamiento. El objetivo es que las aldeas se conviertan íntegramente en “zonas libres de defecación al aire libre”, lo que acarrea resultados positivos en materia de dignidad humana y mejora de la salud. El saneamiento integral orientado a la comunidad se fundamenta en la sensibilidad y el compromiso de los miembros de la comunidad para debatir este tema tabú de un modo que fomente el debate, con objeto de cuestionar y modificar las conductas existentes. A diferencia de otros enfoques, en el caso del saneamiento integral orientado a la comunidad, no es posible replicar diseños o materiales en una zona concreta sin contar con la aprobación de la comunidad. Una característica importante del concepto original es que el saneamiento integral orientado a la comunidad no está basado en ningún tipo de subvención para la construcción ni el mantenimiento de letrinas; el deseo de disponer de una letrina (así como la presión social del resto de miembros de la comunidad) debe ser lo suficientemente fuerte como para que cada hogar se asegure de obtener al menos el modelo más básico de letrina, garantizando que todos los residentes abandonen la defecación al aire libre. Este enfoque

ha cosechado un notable éxito en las zonas rurales de **Bangladesh**, y se ha introducido, con resultados variables, en otros países, sobre todo de Asia y África, por parte de ONG y de organismos internacionales así como a través de la intervención estatal. India, por ejemplo, utiliza este planteamiento en el marco de su campaña nacional de servicios de saneamiento.

La ampliación del saneamiento integral orientado a la comunidad plantea algunos problemas, parte de los cuales se debe a limitaciones de espacio (véase el recuadro dedicado al saneamiento integral orientado a la comunidad en zonas urbanas) y a una ejecución necesariamente prolongada en el tiempo, dado que exige que las comunidades reconozcan todos los beneficios derivados del acceso a letrinas seguras. En algunos casos, la necesidad de cumplir los objetivos establecidos puede limitar el tiempo del que dispone la comunidad para comprender los problemas asociados a la defecación al aire libre y para sentirse motivada para construir y utilizar letrinas. Una formación inadecuada también puede afectar negativamente a la ejecución del saneamiento integral orientado a la comunidad y a las labores de concienciación. Los observadores también han reconocido que en ocasiones los incentivos para fomentar el cambio de conducta y la construcción de letrinas son inaceptables; entre dichos incentivos cabe citar, por ejemplo, el descrédito público (inclusive la toma de fotografías) de quienes todavía hoy practican la defecación al aire libre¹². El Programa de Abastecimiento de Agua y Saneamiento del Banco Mundial está estudiando la posibilidad de combinar el saneamiento integral orientado a la comunidad con el enfoque del marketing de los servicios de saneamiento (véase la sección sobre el marketing de los servicios de saneamiento en el capítulo 2) para promover el cambio de la conducta de forma positiva, y no a través del descrédito.¹³

En las experiencias de réplica del enfoque del saneamiento integral orientado a la comunidad del centro de recursos para la enseñanza básica en las aldeas, se debate a menudo el papel que desempeñan las subvenciones para la construcción de letrinas. Los defensores del saneamiento integral orientado a la comunidad argumentan que la concesión de una subvención elimina la necesidad de que la persona o el hogar se comprometan en la construcción y el posterior uso de la letrina.

Más allá de la mejora del acceso a los servicios de saneamiento y del fomento de unas prácticas de higiene más adecuadas, el saneamiento integral orientado a la comunidad ha demostrado ser un comienzo útil en el proceso de fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil, incluida la identificación de los líderes comunitarios, permitiendo así avanzar hacia otras iniciativas de desarrollo.



Área sin defecación al aire libre en Ndiba (Senegal).

FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE



Un retrete diseñado para usuarios con discapacidad en una instalación de saneamiento pública construida por la Compañía de Aguas y Alcantarillado de Nanyuki, en Kenya.



Fuente de agua para la comunidad de personas sin bogar en Harar (Etiopía).

FOTOGRAFÍA: ONU-HÁBITAT

RECUADRO DE DEBATE 3.4 Priorizar el agua para el uso doméstico y personal

Históricamente, los recursos hídricos se han venido gestionando a través de diversas leyes, instituciones e instrumentos internacionales que han ido evolucionando en respuesta a los problemas y conflictos específicos de cada contexto¹⁴. Por ejemplo, en el Oeste de los Estados Unidos, los mecanismos de gestión del agua fueron diseñados principalmente para aportar seguridad a quienes controlaban los nuevos recursos hídricos a través del principio de “apropiación previa”¹⁵. Una o incluso varias instituciones pueden encargarse de supervisar la extracción de agua subterránea para uso agrícola, mientras que otra institución puede ser responsable del agua superficial y otra del control de las inundaciones. El hecho de que esas leyes e instituciones se hayan creado a menudo con carácter *ad hoc* ha provocado que no respondan adecuadamente a los cambios en el modo de percibir y utilizar el agua, en particular ante la amenaza de una gran escasez como consecuencia del cambio climático o a los cambios en las tendencias de uso del agua debido a la industrialización de los métodos agrícolas, así como a los cambios en la dieta alimentaria. Asimismo, en muchos países que reconocen el derecho al agua y, en ocasiones, al saneamiento, las leyes y los marcos institucionales que rigen los recursos hídricos siguen “disociados del marco de derechos humanos”¹⁶.

Por consiguiente, es necesario definir las prioridades de asignación de recursos. El caso de Helvetas (Nepal) expuesto anteriormente representa un ejemplo a pequeña escala de ello. La gestión integrada de recursos hídricos (IWRM) considera también el sistema hídrico en su integridad dentro de una zona de captación de agua y los usos de ésta, desde la agricultura y la industria hasta el uso doméstico y personal. Asimismo, tiene en cuenta todas las necesidades medioambientales y sociales en el diseño de los nuevos procesos de abastecimiento, gestión y tratamiento de agua. Su objetivo es proporcionar un marco global que sustituya la gran disparidad de leyes existente con un enfoque que aporte una coherencia, eficiencia y justicia social mayores en la gestión del agua. El objetivo de justicia social de la gestión integrada de recursos hídricos se ha presentado como sigue: “garantizar el acceso al agua, así como a los beneficios derivados del consumo del agua, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, ricos y pobres, entre los diferentes grupos económicos y sociales tanto dentro de los países como entre ellos, lo que implica tener en cuenta las cuestiones relativas al derecho, el acceso y el control”¹⁷. No obstante, también se ha planteado la preocupación de que la IWRM no suele prestar suficiente atención al aspecto de la equidad social, y que hace mayor hincapié en la eficiencia en detrimento de los requisitos para la realización de los derechos al agua y al saneamiento.

La planificación y la ejecución orientadas a la comunidad se encuentran en el corazón del trabajo que desarrolla el **Servicio Mundial de Iglesias (Camboya)**¹⁸ en las zonas rurales. Sirviéndose de evaluaciones participativas en el ámbito rural y en una clasificación patrimonial, los hogares se clasifican a sí mismos de acuerdo con su capacidad para sufragar la construcción de las instalaciones de abastecimiento de agua y de saneamiento. A partir de dichos datos se define la cantidad que pagará cada hogar por el servicio. Este enfoque garantiza el cumplimiento de los principios de no discriminación, asequibilidad y orientación favorable a los pobres, así como la apropiación de las decisiones por parte de la comunidad.

De forma similar, en **Malawi, Churches Action in Relief and Development (CARD)**¹⁹ está llevando a cabo un proyecto en el que aborda las cuestiones relacionadas con el agua para fines de seguridad alimentaria y consumo doméstico, utilizando un programa de abastecimiento de agua por gravedad impulsado por energía solar. El programa utiliza un enfoque basado en derechos que pone el acento en la inclusión de los grupos marginados. Las comunidades escriben sus propios reglamentos en los que establecen cómo se posibilitará que las personas mayores, los huérfanos, los enfermos crónicos y las personas con discapacidad accedan al agua de forma gratuita, y utilizan grifos especialmente diseñados para esos grupos minoritarios.

En **Armenia, la Inter-Church Charitable Round Table Foundation (ART)**²⁰ se centra en la rehabilitación de la infraestructura de agua potable (tuberías) en las zonas rurales para garantizar el acceso al agua salubre. Un problema fundamental en muchas zonas es que las personas y los clanes privilegiados desde el punto de vista político, económico y social acaparan la mayor parte del agua disponible, mediante la instalación de tuberías de mayor capacidad.

ART ha utilizado diversas técnicas para garantizar la igualdad de acceso. En un proyecto llevado a cabo en la aldea de Dzoravank, cada hogar dispone de un depósito de distribución independiente que se rellena cada día con la misma cantidad de agua. Esto significa que no es posible que un solo hogar consuma toda el agua o una cantidad desproporcionada de ella. El proveedor privado es en esencia el responsable de prestar los servicios en la zona, pero no dispone necesariamente de los fondos necesarios para rehabilitar todos los sistemas; respalda el proyecto proporcionando los equipos necesarios a título gratuito y asesoramiento en materia de ingeniería.

El precio de los servicios de abastecimiento de agua depende del número de cabezas de ganado que posea el hogar. Garantizar la regulación de la calidad del agua en cada pozo lleva mucho tiempo y resulta costoso desde el punto de vista económico, de forma que la rehabilitación de los sistemas de abastecimiento de agua ofrece una mayor garantía de conseguir agua potable.



Malas condiciones de vivienda en Dhaka (Bangladesh). Diciembre de 2009.

FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE



Acceso limitado al agua y al saneamiento en una comunidad dalit de Dhaka (Bangladesh). Diciembre de 2009.

FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE

Un elemento muy importante del proyecto ha sido el empoderamiento de la comunidad a través de la participación. Todos los interesados se han involucrado en el proceso, desde el desarrollo de la idea hasta la supervisión y la evaluación del proyecto.

3.2 Zonas urbanas desfavorecidas

De acuerdo con las estadísticas disponibles, las personas que viven en zonas urbanas tienen mayor probabilidad de disponer de un acceso de más calidad a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento que los habitantes de zonas rurales²¹. Estas estadísticas ocultan un enorme diferencial de acceso a los servicios entre quienes viven en zonas urbanas de ciudades y pueblos que han sido objeto de una planificación formal (que probablemente obtendrán los servicios a través de una empresa sometida a algún tipo de regulación), y los residentes en asentamientos informales, que por lo general acceden al agua a través de diversas fuentes de baja calidad y en ocasiones no tienen ningún tipo de acceso a un saneamiento adecuado. Además, muchas de las personas que viven en asentamientos informales pueden no estar incluidas en ninguna estadística, debido a la condición ilegal de este tipo de asentamientos, o, si viven en los límites de las ciudades (en las denominadas “zonas periurbanas”) pueden ser consideradas como “población rural”.

Las investigaciones realizadas por diversos países han puesto de relieve que las personas que viven en barrios marginales se ven obligadas a pagar cantidades mayores por unos servicios de mala calidad que los que pagan los habitantes de los asentamientos formales²². Por ejemplo, al final de la misión que llevó a cabo en Senegal, la Relatora Especial señaló que el precio pagado por el agua procedente de fuentes públicas –consumida en lugares en los que no hay conexiones domésticas– puede ser cuatro o cinco veces superior al precio que pagan quienes disponen de conexiones domésticas y se benefician de la tarifa social. De igual forma, las personas que utilizan servicios de saneamiento de interior, que a menudo son habitantes de asentamientos informales en zonas urbanas, pagan una cantidad muy superior por el vaciado de las letrinas de pozo y los tanques sépticos en comparación con el precio que abonan quienes se benefician del sistema de alcantarillado.²³

Como consecuencia de esta limitación de acceso a los servicios de abastecimiento de agua potable y de saneamiento, los habitantes de los barrios marginales urbanos se encuentran entre los colectivos más vulnerables a la pobreza extrema y a contraer enfermedades. Dicha vulnerabilidad se ve agravada por la alta densidad de población. Las personas que viven en asentamientos informales también tienden a verse excluidas de muchos otros servicios formales, como la atención médica o la educación.

Los residentes en asentamientos urbanos informales por lo general viven en peores condiciones desde el punto de vista socioeconómico que las personas que viven en zonas más ricas. Entre los primeros se observa con mayor frecuencia la existencia de hogares encabezados por mujeres, refugiados, inmigrantes o migrantes internos procedentes de otras zonas del país, así como otros grupos que con frecuencia sufren discriminación. Lo anterior no significa que quienes viven en asentamientos informales no residan en ellos de forma estable; muchos asentamientos informales están habitados por personas y hogares que llevan residiendo (y sufriendo prácticas discriminatorias) varias décadas en ellos. La condición ilegal de este tipo de asentamientos también se puede trasladar a quienes viven en ellos, provocando discriminación y estigmatización, lo que a menudo redundo en la exclusión del acceso a los servicios para los residentes.

Teniendo en cuenta la rápida urbanización que se está produciendo en la mayor parte de los países en desarrollo y el hecho de que la mayor parte del crecimiento demográfico está teniendo lugar en las ciudades y en las localidades de pequeño tamaño, este problema solo puede empeorar a menos que los gobiernos sean capaces de planificar y apoyar con más eficacia los asentamientos de personas con rentas bajas. A menudo los asentamientos informales ofrecen viviendas de bajo coste próximas a zonas con potencial de creación de empleo; por consiguiente, el énfasis en la mejora de los asentamientos puede provocar la reducción de las oportunidades de los pobres para conseguir unos medios de subsistencia sostenibles. Desde el punto de vista de la salud pública y de los derechos humanos es imprescindible garantizar el acceso a unos servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento seguros y asequibles. Además, estos servicios deben prestarse de manera que no se pongan en peligro los medios de subsistencia de los hogares.

Existen motivos técnicos -si bien a menudo se hace excesivo hincapié en ellos- que explican por qué esos asentamientos carecen de un acceso formal a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, como una planificación deficiente, la anchura insuficiente de las calles o riesgos de naturaleza ambiental, y que dificultan la prestación de los servicios. Sin embargo, a menudo la auténtica razón por la que los habitantes de los asentamientos informales carecen de acceso al agua y al saneamiento es su situación de inseguridad en cuanto a la tenencia de la tierra y la falta de aceptación de los barrios marginales así como de reconocimiento de los derechos humanos de quienes viven en ellos. Todo ello impide prestar los servicios de forma eficaz y asequible. Con frecuencia el Estado o los terratenientes no permiten que los hogares construyan sus propias letrinas. Las autoridades nacionales y municipales no desean aceptar la existencia de asentamientos informales y temen que si permiten en ellos la prestación de servicios se

esté legitimando ese tipo de asentamientos, lo que podría alentar la creación de un mayor número de ellos.

Numerosas organizaciones de la sociedad civil se esfuerzan al máximo por hacer frente a los retos que plantea la prestación de servicios a los barrios marginales, pero, a menos que se resuelvan los problemas políticos que subyacen a la exclusión, las soluciones técnicas no lograrán introducir cambios duraderos. En esta sección se analizan algunos de los enfoques adoptados por diversas organizaciones para tratar de mejorar el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento para los habitantes de las zonas urbanas desfavorecidas.

La **ONG de Bangladesh Dushtha Shasthya Kendra (DSK)**²⁴ lleva trabajando en los barrios marginales de Dhaka desde la década de 1980, inicialmente con el objetivo de mejorar la salud. Sin embargo, muy pronto se percató de que uno de los requisitos fundamentales para la mejora de la salud es el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento. Sin embargo, a las autoridades locales les preocupaba que la prestación de servicios se considerase como una aceptación tácita de los asentamientos, animando a la creación de un mayor número de ellos. Además, los proveedores no estaban preparados para prestar sus servicios a unos hogares que, a su juicio, no estaban dispuestos a pagar dichos servicios o no podrían hacerlo. La ONG decidió llevar a cabo un proyecto piloto con el objetivo de demostrar que las comunidades son capaces y están dispuestas a pagar por recibir un servicio de mayor calidad. Junto con el ayuntamiento de Dhaka y la empresa proveedora de servicios, Dhaka Water and Sewerage Authority (DWASA), DSK construyó fuentes de agua con zonas para el aseo y letrinas comunitarias para proporcionar conexiones legales a los habitantes de los asentamientos informales. La ONG ofrecía garantías financieras en caso de impago por parte de la comunidad. Los cargos por el uso de la fuente y la letrina no solo cubren el coste del agua, sino también el de la construcción, de forma que el dinero recaudado puede utilizarse para construir nuevas fuentes y letrinas en otros asentamientos. El éxito de este programa se integró en el componente urbano del programa a gran escala denominado **Promoción de la Salud Ambiental Sostenible**²⁵, financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido, y también se ejecutó en otras ciudades. El enfoque se incorporó a la política y la legislación nacionales. Como consecuencia del éxito en el pago de los costes de construcción por parte de las comunidades, el programa Promoción de la Salud Ambiental Sostenible dispuso además que las propias comunidades firmasen los contratos con los proveedores de servicios, eliminando así la necesidad de que las ONG aportasen garantías financieras.

DSK ha experimentado asimismo con tecnologías alternativas (y con notable éxito), como el Vacutug, un pequeño vehículo que impulsa un sistema de extracción para el vaciado de tanques sépticos públicos y privados, que utiliza tuberías de gran

longitud para llegar a las letrinas ubicadas en las estrechas calles de los asentamientos informales.

Un aspecto clave de la labor de DSK ha sido la colaboración entre las autoridades locales, las comunidades y las ONG.



*Malas condiciones de vida en Pikine, Dakar (Senegal).
Noviembre de 2011. FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE*



Suministro de servicios de agua a un bloque de apartamentos en Punta, Santa Ana, Manila (Filipinas). FOTOGRAFÍA: IWADCO (INPART WATERWORKS AND DEVELOPMENT COMPANY)

RECUADRO DE DEBATE 3.5 Tenencia de la tierra y los derechos al agua y al saneamiento

Los derechos al agua y al saneamiento son derechos humanos que emanan del principio fundamental de la dignidad humana. Estos derechos no pueden condicionarse al lugar en el que viva la persona ni a si tiene derecho a estar en ese lugar; tampoco puede condicionarse a si el asentamiento en el que vive la persona es legal o no. La condición ilegal de un asentamiento no puede trasladarse a quienes habitan en él.

La discriminación de una persona basada en el lugar en el que vive es un fenómeno particularmente frecuente en los asentamientos informales, en los que pueden alojarse centenares de miles de familias, muchas de las cuales (si no todas) carecen de título jurídico alguno para vivir allí. Los proveedores de servicios y las autoridades municipales pueden servirse de la situación ambigua de estos asentamientos desde el punto de vista jurídico como excusa para demorar o incluso denegar la prestación de unos servicios adecuados de abastecimiento de agua y de saneamiento. Además, en algunos casos, la propia ley puede impedirles prestar servicio a esas zonas. De igual modo, las comunidades indígenas que viven en zonas rurales pueden encontrarse con que su derecho tradicional a ocupar una determinada parcela de tierra se vea coartado por los derechos del terrateniente legalmente reconocido. En muchos casos esto conduce a desahucios forzados y a la pérdida de acceso a una importante fuente de agua²⁶. La indicación del modo en que los Estados deberían afrontar sus problemas relacionados con la tenencia de la tierra queda fuera del alcance del propósito de este libro, pero es importante hacer hincapié en que los Estados no quedan exonerados de su obligación de realizar progresivamente los derechos al agua y al saneamiento *para todas las personas*, empezando por las más vulnerables y las que sufren marginación. La inseguridad en la tenencia de la tierra suele ser más fácil de resolver en los casos en que los asentamientos están ubicados en terrenos de titularidad pública.

Como se ha explicado anteriormente, el trabajo de DSK es un ejemplo de desarrollo de un diálogo entre comunidades, ONG, proveedores de servicios y las autoridades municipales para comprender que el agua y el saneamiento son derechos humanos y encontrar el modo de prestar esos servicios sin reconocer formalmente la legalidad de un asentamiento informal. **Dushtha Shasthya Kendra (DSK)**, en colaboración con **WaterAid Bangladesh**, ha liderado de forma eficaz un proceso gradual de separación del derecho de acceso a los servicios de agua y saneamiento de la tenencia de la tierra²⁷. A pesar de que la situación legal de los asentamientos sigue siendo en gran medida una cuestión sin resolver, los consumidores de agua disponen ahora, a través del diálogo y del fortalecimiento de capacidades locales, de una línea directa de comunicación con la empresa proveedora, y la tenencia de la tierra ya no constituye un impedimento para la realización universal de los derechos. La construcción de las fuentes de agua y bloques de saneamiento compartidos no protege a los asentamientos frente a la amenaza del desahucio (ni frente al desahucio efectivo), pero garantiza que los

asentamientos informales tengan acceso al menos a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento.

Otro planteamiento consiste en formalizar los barrios marginales y la tenencia de la tierra, de forma que los residentes de los asentamientos informales puedan acceder a los servicios. Este es el enfoque adoptado por **Rajiv Awas Yojana (RAY)**, un ambicioso programa que pretende erradicar de la **India** los barrios marginales para 2014. Uno de los principios fundamentales del programa es integrar los barrios marginales en el tejido urbano existente y abordar las causas que llevaron a la creación de este tipo de barrios, dotando mayores cantidades de terreno para la construcción de viviendas en las zonas urbanas²⁸. Cada estado debe proporcionar planes en los que se indique cómo se puede lograr este objetivo y que incluyan disposiciones relativas a la prestación de servicios a los barrios marginales existentes.

En **Angola**, el **Programa de Lucha contra la Pobreza Urbana de Luanda**, una coalición de cuatro ONG internacionales y locales, promueve un modelo de gestión comunitaria del abastecimiento de agua en una ciudad de 5 millones de habitantes, el 70% de los cuales adquieren el agua a proveedores privados o en fuentes mal administradas. El programa trabaja con las comunidades en colaboración con el proveedor de servicios de abastecimiento de agua y el ayuntamiento para seleccionar las tecnologías adecuadas y escoger los emplazamientos apropiados para las fuentes. Cada comunidad elige un comité responsable de la gestión de la fuente, que incluye el desarrollo de mecanismos transparentes de gestión y rendición de cuentas. Los usuarios pagan por el servicio en el propio punto de venta.²⁹

Inpart Waterworks and Development Company (IWADCO)³⁰, una empresa de construcción con sede en **Manila (Filipinas)** también detectó que los barrios marginales tienen una urgente necesidad de servicios de abastecimiento de agua, a pesar de los contratos de Manila con proveedores a gran escala, Manila Water Company y Maynilad. IWADCO presenta las diferentes opciones que tienen a su disposición las comunidades locales a través de programas de concienciación, y las involucra en el diseño, la construcción y la gestión de los proyectos. La empresa tiene experiencia con diferentes opciones técnicas, así como en el diseño de opciones de prestación de servicios de abastecimiento de agua para bloques de pisos y para asentamientos informales. La prestación de servicios se lleva a cabo como negocio, con fines de lucro, y los hogares pueden decidir el nivel de servicio que desean, ya sea una conexión doméstica o la recogida de agua desde una fuente, en función de su asequibilidad. Entre los miembros de las comunidades locales se selecciona a los encargados de gestionar el abastecimiento de agua (generalmente

mujeres y personas que carecen de otros ingresos) con el apoyo de IWADCO. La persona responsable de la gestión cotidiana del abastecimiento de agua y el director de la empresa están disponibles para recibir las quejas que se presenten. Uno de los aspectos más interesantes de este servicio es que nació debido a la percepción de una necesidad de servicios adicionales, aparte de los que ya prestaban los proveedores oficiales, que no pueden prestar servicios a los asentamientos informales o han optado por no hacerlo por las razones expuestas en el recuadro de debate 3.5. Es posible que este servicio resulte más caro que el servicio municipal, y puede considerarse como una solución provisional. El reto para las autoridades consistirá en garantizar que esta solución “provisional” no se perpetúe.

Otro problema importante que provoca la discriminación de los hogares más pobres es la intermitencia del suministro. En la India, por ejemplo, son muy pocas las empresas que ofrecen un abastecimiento de agua continuado. La mayoría de ellas prestan servicios durante una parte de la jornada, en algunos casos solamente unos días a la semana. Los asentamientos informales tienen mayor probabilidad de recibir un suministro de agua menos fiable que el que reciben los habitantes de las zonas más ricas. Lo anterior tiene consecuencias para la calidad general del agua, como se ha indicado en la sección 3.3, y específicamente para los pobres, que no disponen de los mismos mecanismos de defensa que los hogares más ricos. Entre dichos mecanismos cabe citar una elevada capacidad de almacenamiento de agua o la posesión de bombas para extraer el agua de forma más eficiente cuando esta se suministra a través de tuberías, más capacidad de ejercer clientelismo político para presionar al proveedor y garantizar una mayor frecuencia de suministro en determinadas zonas. Por consiguiente, una de las medidas más importantes para garantizar el acceso a quienes viven en la pobreza es asegurar la continuidad de los servicios de abastecimiento de agua. Esto es lo que ha intentado lograr el **Proyecto de Mejora del Sector del Abastecimiento de Agua en Zonas Urbanas de Karnataka (KUWASIP, por sus siglas en inglés)** en determinadas áreas de tres ciudades de **Karnataka (India)**³¹, en un esfuerzo concertado por demostrar que es posible aumentar el suministro de agua a 24 horas al día, los siete días de la semana, y al mismo tiempo aplicar el principio de recuperación de los costes sin aumentar la cantidad de agua producida. Esto se consiguió mediante la puesta a punto de la red y la eliminación de fugas y conexiones ilegales, lo que permitió reducir de forma significativa la cantidad de agua no contabilizada y aumentar la facturación y el cobro de las facturas. Es interesante señalar que, aunque inicialmente se pusieron fuentes de agua a disposición de quienes no podían costearse una conexión doméstica, todos los hogares de la zona, incluidos los más pobres, han optado por una conexión doméstica por todas las ventajas que conlleva.

RECUADRO DE DEBATE 3.6 Saneamiento Total Liderado por la Comunidad en zonas urbanas

El enfoque del saneamiento integral orientado a la comunidad tiene su origen en las zonas rurales. La extensión de este enfoque a las zonas urbanas ha exigido revisar determinados aspectos de la metodología. Técnicamente, las soluciones más simples propuestas en las zonas rurales no son válidas para las zonas urbanas con alta densidad de población. Desde el punto de vista político, dado que las comunidades que viven en barrios marginales no suelen presentar una situación adecuada en materia de tenencia de tierras, es necesario revisar la normativa con el fin de permitir la construcción de letrinas. En Kenia y la India se está llevando a cabo una serie de proyectos piloto que ofrecen material para el debate. En Mathare, un barrio marginal de Nairobi, **Plan International** trabaja con la **empresa municipal de servicios de limpieza** en la implantación del **saneamiento integral urbano orientado a la comunidad**. Pese a las dificultades mencionadas, se observan avances en cuanto al cambio de actitudes con respecto al entorno en el que viven las personas y, a pesar de la falta de letrinas adecuadas, las familias que poseen un retrete están comenzando a colaborar permitiendo que otras familias que no tienen acceso a un retrete propio utilicen los suyos por una tarifa mínima, por ejemplo. Uno de los debates ha girado en torno a la cuestión de si merece la pena intentar que las comunidades entiendan por qué debe erradicarse la defecación al aire libre si no hay oportunidad de construir letrinas que resuelvan el problema. La empresa municipal de servicios de limpieza ha llegado a la conclusión de que merece la pena concienciar a las comunidades sobre las repercusiones de la falta de letrinas, incluso si no se dispone de una solución para el problema, puesto que ese proceso inspira a la comunidad para encontrar soluciones.³²

El **ayuntamiento de Kalyani (Kolkata, India)** puso en marcha en 2005 un proyecto de saneamiento integral urbano orientado a la comunidad, a raíz de los éxitos cosechados en las zonas rurales del país. Aunque en dicho municipio se han llevado a cabo numerosos proyectos de saneamiento, la defecación al aire libre continúa constituyendo un problema incluso para quienes tienen acceso a letrinas. Se introdujo un nuevo enfoque consistente en la eliminación de todas las subvenciones, que además asignaba a las propias comunidades la responsabilidad de crear un entorno salubre libre del problema de la defecación al aire libre. A partir del proyecto piloto ejecutado en cinco barrios marginales, el proyecto se ha extendido a otros 52; en 44 de ellos la “defecación al aire libre” se ha erradicado por completo, lo que ha conllevado a su vez una reducción significativa de los trastornos gastrointestinales y de las infecciones por parásitos. La eliminación de la expectativa de obtener una subvención ha constituido un importante reto para el proyecto, unido al hecho de que los barrios marginales no autorizados carecen de una estructura legal de gobernanza, por lo que resulta más difícil conseguir que los residentes colaboren eficazmente con las autoridades.³³

Sénégalaise des Eaux (SdE) es la empresa responsable de la prestación de servicios de abastecimiento de agua en **Dakar (Senegal)** a todos los habitantes de la ciudad, con independencia de dónde residan. Previamente a su contratación con el sector privado, que tuvo lugar en 1996, la prestación de servicios era deficiente: únicamente llegaba al 58% de la población que disponía de conexiones domésticas, el agua era de mala calidad, la fiabilidad del suministro dejaba mucho que desear y existía un problema grave de impago de facturas. El Gobierno de Senegal firmó un contrato de arrendamiento con **Sénégalaise des Eaux** por un período inicial de diez años, con el mandato de prestar un servicio universal a todos los habitantes de la ciudad. El servicio se ha ampliado con el fin de llegar a los asentamientos con rentas bajas, estableciendo tarifas sociales para garantizar la asequibilidad. De acuerdo con la información recabada, gracias a estas iniciativas los usuarios muestran mayor disposición a pagar, puesto que reciben un servicio seguro y fiable, que les proporciona agua de buena calidad. El 87% de la población de la ciudad cuenta ahora con una conexión en el interior del hogar, y el 71% de las conexiones nuevas son de tipo social. Algunos asentamientos informales todavía acceden a los servicios a través de fuentes, pero el porcentaje de la población que utiliza esta vía se ha reducido del 22% al 11%. Asimismo, se llevan a cabo encuestas detalladas a los clientes y se dispone de un sistema de presentación de reclamaciones.³⁴

Uno de los desafíos a los que se enfrenta Senegal consiste en garantizar que las inversiones en agua y saneamiento prioricen a las zonas rurales y que se asegure la calidad del agua. Además, **Sénégalaise des Eaux** y el resto de empresas que también prestan paquetes de servicios a las fuentes de agua deben garantizar que el precio pagado por litro en un asentamiento informal no sea mayor que la tarifa social más baja que pagan los consumidores conectados a la red de suministro a través de tuberías. Con el fin de permitir que los costes de administración de la venta de agua de una fuente se trasladen a los consumidores individuales, la tarifa aplicada al suministro de paquetes de servicios debe ser inferior a la tarifa social, y puede que esto resulte difícil de gestionar en el marco del principio de recuperación de costes. Además, es preciso mejorar las normas relativas a la aplicación de las tarifas sociales con objeto de asegurar que las familias numerosas, o aquellas que utilicen conexiones compartidas, tengan derecho a recibir una cantidad suficiente de agua para uso doméstico y personal, sin que exista riesgo de superar el umbral de la tarifa social.

A pesar de que solo una pequeña minoría de hogares recibe servicios de saneamiento, todos aquellos que disponen de conexiones para el abastecimiento de agua deben pagar una cuota adicional en concepto de saneamiento, con independencia de si disponen de conexión o no a dicho servicio. En apariencia, esto representa un pago por la ampliación del sistema de saneamiento, pero en realidad se trata de una

transferencia de los hogares que no poseen conexión a los servicios de saneamiento a los que sí disponen de ella.

La autoridad camboyana de servicios de abastecimiento de agua de Phnom Penh (PPSWA) es la empresa pública designada para la provisión de servicios de abastecimiento de agua a los residentes de la ciudad de Phnom Penh. Junto con **la empresa nacional de agua y saneamiento de Uganda (NAWSCO)**, PPSWA es conocida por convertir una autoridad de abastecimiento de agua deficiente en una empresa exitosa, eficiente y económicamente viable, sin perder su condición de empresa pública. En este libro se realizará un análisis detallado de PPSWA, puesto que su enfoque ha cosechado un éxito especialmente importante entre la población pobre del ámbito urbano. La autora es consciente, no obstante, de que PPSWA no ha abordado la cuestión del saneamiento y de que los esfuerzos dirigidos a ello en Phnom Penh todavía se encuentran en sus fases iniciales.

Hasta 1993, Camboya seguía recuperándose de una guerra civil y los servicios de agua de Phnom Penh presentaban limitaciones: solo un 25% de hogares disponían de conexión al sistema de abastecimiento de agua, y el 73% del agua producida no se contabilizaba. Tras la reforma, PPSWA suministra actualmente agua al 90% de la población, y el porcentaje de agua no contabilizada se ha reducido al 6%. Las subvenciones han experimentado una reducción generalizada, pero han aumentado los enfoques favorables a los pobres, que incluyen la prohibición de interrumpir el servicio así como ayudas para el pago de las conexiones y planes de pago para las personas y los hogares que viven en la pobreza. A pesar de haber adoptado este planteamiento centrado en las necesidades de los hogares más pobres, la empresa lleva desde 2006 presentando resultados positivos, más allá de la mera recuperación de costes.³⁵

La transición distó mucho de ser fluida y fue necesario llevar a cabo una revisión en 1997/98, cuando se descubrió que las políticas favorables a los pobres no estaban siendo eficaces. Esto condujo a la introducción de unidades centradas en la ayuda a los pobres y a esfuerzos más selectivos dirigidos a llegar a los hogares en peor situación económica, lo que incluyó en algunos casos la concesión de subvenciones equivalentes al 100% del coste de la conexión. La clave del éxito de este programa residió en la búsqueda activa de comunidades pobres, así como la mayor concertación de los esfuerzos dirigidos a informar a la población de las subvenciones disponibles. Además, el propio servicio es 25 veces más barato para los hogares pobres, que no obstante reciben el mismo nivel de servicio.

Como puede apreciarse a partir de las prácticas expuestas, los desafíos asociados a la prestación de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento por parte de empresas se pueden solventar a través de una mejor selección y de unos sistemas reglamentarios y de rendición de cuentas de mayor calidad. Además, este tipo de

enfoques funcionan tanto en el ámbito de la prestación de servicios públicos como privados. Con respecto a la prestación de servicios a personas que sufren exclusión, una barrera significativa (aparte de la relacionada con la asequibilidad, expuesta en el capítulo 2) suele ser la tenencia de tierra en condiciones de seguridad para el hogar, así como el proceso burocrático que debe seguirse para acceder a una conexión, incluida la documentación requerida, como la acreditación de residencia, certificados de nacimiento o la aportación de un depósito.

A pesar de que IWADCO (Manila), PPSWA (Camboya) y Sénégalaise des Eaux (Senegal) obtienen beneficios de su actividad de prestación de servicios de abastecimiento de agua, inclusive a clientes con rentas bajas, probablemente el hecho de que no presten servicios de saneamiento es reflejo de una mayor dificultad para garantizar la viabilidad de estos últimos. Los sistemas de saneamiento urbano no conlleva solamente unos elevados costes de construcción, sino también de explotación, en especial en lo referente a la eliminación y el tratamiento de los residuos; estos costes pueden resultar prohibitivos en el caso de no contar con financiación específica. En los barrios marginales y en las zonas densamente pobladas o planificadas de manera informal, las soluciones de saneamiento requieren un análisis y un diseño extremadamente cuidadosos. En las zonas urbanas con alta densidad de población, rara vez es posible construir letrinas de interior debido a la falta de espacio. Sin embargo, la ausencia de una planificación adecuada también impide la construcción de retretes domésticos conectados al sistema de alcantarillado. El elevado volumen de excrementos que se generan en las zonas urbanas densamente pobladas debe gestionarse en condiciones de seguridad con el fin de garantizar que no se contaminen los recursos hídricos ni el entorno local. La falta de seguridad en la tenencia de la tierra agrava estos problemas. En ocasiones puede resultar imposible introducir mejoras, como la construcción de letrinas, debido a restricciones reglamentarias o a la denegación del permiso para construir por parte de los terratenientes; en ausencia de seguridad en la tenencia de la tierra, los hogares no están dispuestos a invertir en equipos de saneamiento si se encuentran bajo amenaza de desahucio. Los proveedores de servicios, por su parte, pueden no estar dispuestos a ampliar los servicios a las zonas con bajas rentas por temor a no poder recuperar los costes. Con demasiada frecuencia los ayuntamientos no disponen de fondos suficientes o no asignan fondos para la prestación de servicios de saneamiento a los habitantes de los asentamientos informales. En la **India, Sulabh International** ha puesto de manifiesto cómo se pueden construir retretes domésticos en asentamientos urbanos con baja renta, en los que el espacio es limitado, y también ha demostrado la viabilidad (y los límites) de unos retretes comunitarios de pago por uso adecuadamente gestionados, como se describe en detalle más adelante.

RECUADRO DE DEBATE 3.7 Responder a las necesidades de los asentamientos informales: alternativas convencionales frente a opciones de bajo costo

Como se ha indicado anteriormente, el precio de los servicios puede ser hasta 30 veces superior en los asentamientos informales que en las zonas que disponen de servicios formalizados. Resulta evidente que el precio que paga una persona o un hogar no es indicativo del coste asociado a la prestación del servicio, si bien el establecimiento de sistemas de subvenciones cruzadas, en virtud de los cuales los hogares más ricos pagan una cantidad mayor por los servicios que reciben, puede contribuir a resolver este problema (véanse los recuadros de debate 2.2 y 2.3 relativos a las subvenciones).

La premisa de que los habitantes de los asentamientos informales deberían recibir un nivel de servicio inferior para reducir el coste e, indirectamente, el precio que pagan las personas y los hogares por esos servicios, no solamente contraviene los principios de derechos humanos, sino que de hecho es incorrecto. Casi con toda seguridad, el método más rentable de prestar servicios de abastecimiento de agua a las zonas densamente pobladas es a través de una red. Las economías de escala que ofrece este planteamiento permitirán generalmente compensar el coste de la instalación de los servicios, que resultarán más económicos para los usuarios.

Puede parecer que los proveedores de servicios locales a pequeña escala representan una solución adecuada de bajo coste ante la incapacidad de la empresa concesionaria de la red de servicios para prestar unos servicios universales. En vista del hecho de que sus costes aparentemente reducidos (inversiones de pequeña cuantía, pero costes de explotación más elevados) pueden imponer unas cargas excesivamente pesadas a los pobres, deberían considerarse como proveedores transitorios, no como un medio de exonerar al proveedor designado de su obligación de lograr la universalidad del servicio. En algunos casos puede ser necesario encontrar una solución provisional antes de poder conseguir que la red de abastecimiento llegue a los asentamientos informales. Sin embargo, la provisión de una tecnología de bajo coste puede no resultar la opción más rentable a largo plazo. Existe una diferencia significativa entre una tecnología económica de instalar pero cara de mantener, o que deberá ser sustituida en breve plazo, y una solución duradera que ofrezca unos menores costes de funcionamiento y mantenimiento.

Para los servicios de saneamiento, un sistema centralizado en red puede no ser la opción más eficaz en función de los costos, y las decisiones relativas al diseño del sistema de saneamiento más adecuado dependerán del contexto específico.

A pesar de que el operador de **Buenos Aires, Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA)**³⁶ es responsable de prestar sus servicios a toda la región del Gran Buenos Aires, no ha sido posible ampliar la red con la rapidez deseada debido a limitaciones económicas. Como resultado de ello, la empresa ejecuta el **Plan Agua+Trabajo** y el **Plan Cloaca+Trabajo** en las zonas urbanas afectadas por la pobreza, con el objetivo de ampliar la red a esos asentamientos de forma más asequible y, al mismo tiempo, ampliar su base de clientes. La empresa trabaja con los gobiernos y las cooperativas laborales locales en la ampliación de la red de suministro de agua potable y de servicios de saneamiento. La concesionaria es responsable de los proyectos de ampliación, así como de celebrar consultas con los gobiernos locales, proporcionar materiales, asistencia técnica y formación a los trabajadores de las cooperativas locales. Una vez finalizada la ejecución de los proyectos, la empresa garantiza la prestación de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento y el mantenimiento de dichos servicios. Se trata de una forma de ayudar a asegurar la asequibilidad de los servicios y de reducir el coste de su prestación, un elemento particularmente importante en el caso de los servicios de saneamiento. De forma simultánea, AySA está construyendo nuevas plantas de tratamiento con el fin de dar respuesta al incremento del alcantarillado a medida que aumenta el número de hogares conectados.

El tratamiento inadecuado de los residuos procedentes de los sistemas de alcantarillado puede causar problemas medioambientales, que a menudo afectan en mayor medida a quienes ni siquiera disfrutan de las ventajas del sistema de alcantarillado (puede consultarse en la sección 4.3 la causa judicial pertinente instruida en Argentina).



Recogida de agua en Katatura, Windhoek (Namibia). Julio de 2011.

FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE

Pese a que se está trabajando para encontrar soluciones técnicas innovadoras a la falta de acceso a los servicios de saneamiento, como la labor que desarrolla la **Fundación Bill y Melinda Gates**, que recientemente aportó 3 millones de dólares estadounidenses para “reinventar el retrete” a un precio asequible³⁷, también es fundamental centrarse en el desarrollo de nuevos enfoques en relación con la gestión, la modificación de las leyes (véase el capítulo 1) y la mejora de la planificación con el fin de incluir los asentamientos informales en los planes de ordenación urbana.

Una solución frecuente es la construcción de letrinas compartidas o públicas para dar respuesta a las necesidades de varios hogares al mismo tiempo, pero este tipo de enfoques tienen importantes consecuencias desde el punto de vista de la gestión. Unas instalaciones de saneamiento mal gestionadas pueden resultar caras, poco higiénicas y ampliamente inaccesibles, lo que representa un problema especialmente en el caso de las mujeres y los niños, que necesitan un lugar seguro, especialmente por la noche. Para resolver este problema, las instalaciones públicas de saneamiento deben ser objeto de una gestión adecuada y estar abiertas las 24 horas del día. La ONG **SPARC** de la **India**, junto con la red de mujeres residentes en barrios marginales, **Mahila Milan**, y la **Federación Nacional de Habitantes de Barrios Marginales**, se dedican a la construcción de retretes comunitarios en el seno de dichos barrios. El proceso de diseño y construcción de estas instalaciones comienza con la detección de las necesidades de la comunidad a través de encuestas en las que se analizan las condiciones económicas en las que viven los habitantes de estos barrios (véase el capítulo 4). Sirviéndose de esta información para colaborar con los gobiernos locales en la identificación y la adquisición de los terrenos necesarios, las mujeres se ven capacitadas para construir y gestionar los retretes con arreglo a sus propias especificaciones, lo que incluye la dotación de espacios comunitarios para la celebración de reuniones, bodas y otros eventos. Por consiguiente, el modelo imperante es el de pago por uso con fines de lucro, con una disposición especial para quienes son demasiado pobres como para poder pagar y con acceso gratuito para los niños.

Sulabh International, una **ONG de la India** que trabaja en el ámbito del saneamiento, ha desarrollado una amplia variedad de tecnologías y letrinas de bajo coste, que incluyen sistemas domésticos de tamaño muy reducido con tanques subterráneos cerrados para recoger los residuos. Sulabh también construye y gestiona letrinas públicas en los barrios marginales y en los asentamientos formales para su uso por parte de los residentes y de los visitantes. En la India, más de 10 millones de personas utilizan diariamente las instalaciones de saneamiento de Sulabh International. La organización ha creado además una universidad y un museo para contribuir a educar a los ciudadanos en la importancia de un saneamiento seguro y en la forma en que se puede abordar el acceso al saneamiento.³⁸

RECUADRO DE DEBATE 3.8 **Carácter central de la participación comunitaria**

En el ámbito de la prestación de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento existe tensión entre un enfoque plenamente acorde con los derechos humanos y los intentos por prestar unos servicios con la dimensión y a la velocidad adecuadas. Para resultar verdaderamente útiles, los procesos participativos requieren una cantidad de tiempo considerable a fin de garantizar que todos los interesados comprendan las consecuencias de las decisiones que se deben adoptar. Sin embargo, si se lleva a cabo con el rigor necesario, el proceso debería conducir a soluciones más aceptables y, por lo general, más sostenibles a largo plazo. Los enfoques dirigidos a lograr una prestación de servicios más rápida pueden provocar la toma de decisiones apresuradas y que no se celebren consultas con las partes interesadas.

La aplicación de los principios de derechos humanos de participación, acceso a la información y rendición de cuentas permite que las comunidades se involucren en el trabajo fundamental del establecimiento de relaciones y el dirigido a lograr un entendimiento entre las comunidades locales y las autoridades locales, lo que a su vez puede traer consigo otros tipos de mejoras para la vida de los individuos y para el conjunto de la comunidad.

Cada vez se utilizan más soluciones alternativas a los sistemas convencionales de alcantarillado, que pueden resultar más adecuadas para los asentamientos de difícil acceso. Una de las soluciones es el **alcantarillado simplificado**, una alternativa más económica que las alcantarillas tradicionales. Utilizando tuberías de diámetro reducido, gradiente bajo y mayor profundidad, y las rutas más cortas posibles para instalar las tuberías, los sistemas de alcantarillado simplificado resultan considerablemente más baratos que el sistema convencional y además requieren una cantidad de agua menor, lo que reduce sus costes de mantenimiento. Estos sistemas pueden exigir un mayor nivel de implicación de los usuarios u hogares de cara a una gestión eficaz de los residuos y, como sucede con el alcantarillado tradicional, requieren una planificación adecuada para garantizar su sostenibilidad. Si bien es cierto que precisan de un mantenimiento más regular, esto también presenta algunas ventajas: dado que las tuberías tienen un diámetro más pequeño, los usuarios deben tener más cuidado con lo que tiran al retrete, pues la eliminación de materiales inadecuados a través del retrete causa problemas al usuario, en lugar de ser trasladados a otra parte al vaciarse la cisterna para ser gestionados por un tercero. El mantenimiento regular significa asimismo que los responsables del mantenimiento de las alcantarillas saben realmente dónde se encuentran estas. Los sistemas convencionales pueden presentar el problema de que el mantenimiento se lleve a cabo con una frecuencia tan baja,

RECUADRO DE DEBATE 3.9 Niveles de servicio: letrinas compartidas

Los derechos al agua y al saneamiento requieren la disponibilidad, asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y seguridad de los servicios. Dado que las normas no especifican que los servicios deban estar disponibles directamente en el interior del hogar, a menudo surge el debate de si debe alcanzarse un nivel “mínimo” de servicio, y sobre los tipos concretos de servicios que deberían quedar excluidos.

El Programa Conjunto de Monitoreo anteriormente descrito es responsable de supervisar el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al acceso al agua potable y los servicios de saneamiento. Este programa ha elaborado una lista de tecnologías que se consideran servicios “mejorados”. Solamente las tecnologías incluidas en esa lista se tienen en cuenta a la hora de considerar los avances hacia el logro del objetivo.

En el caso del saneamiento, las definiciones del término “saneamiento mejorado” que aporta el Programa Conjunto de Monitoreo excluyen la defecación al aire libre, determinados tipos de letrinas y todas las clases de retretes comunitarios, incluidos los retretes públicos y los que son compartidos por varios hogares.

La realización de los derechos al agua y al saneamiento puede presentar numerosos matices, permitiendo la realización progresiva hasta el máximo de recursos disponibles. En consecuencia, pese a estar de acuerdo en que deberían excluirse la defecación al aire libre y las tecnologías que no permiten utilizar una letrina de forma segura e higiénica, los retretes públicos y compartidos que sean seguros, higiénicos y presenten un correcto estado de mantenimiento pueden ser aceptados como soluciones a corto plazo cuando la alternativa consiste en no disponer de retrete.

En algunas situaciones en las que todavía no es posible prestar servicios formalizados, como en el caso de los barrios marginales o las zonas periurbanas, puede ser necesario recurrir a soluciones transitorias (como retretes compartidos o proveedores informales de agua) hasta que se puedan ejecutar planes de servicio a más largo plazo. Estas opciones pueden ser además las más realistas en términos de asequibilidad para la prestación de servicios de saneamiento a quienes carecen de tierra o de espacio para construir una letrina doméstica. Sin embargo, los retretes compartidos o públicos pueden contravenir los derechos humanos si no garantizan la seguridad y una higiene adecuada, o si no son asequibles. El acceso a un retrete doméstico es preferible por motivos de dignidad y privacidad.

El acceso al agua potable y al saneamiento seguros en los barrios marginales también es motivo de preocupación para mí. En la práctica, muchas personas de esos barrios son incapaces de conectarse a la red de agua y saneamiento porque carecen de régimen de tenencia. [...] Es necesario reconocer los derechos de los habitantes de los barrios marginales; no se trata de caridad, sino de un derecho consagrado por la ley.

CATARINA DE ALBUQUERQUE, DECLARACIÓN REALIZADA EN UNA CONFERENCIA DE PRENSA EN DHAKA (BANGLADESH), EL 10 DE DICIEMBRE DE 2009

que sus responsables olviden la ubicación de las alcantarillas. Finalmente, el bloqueo de una alcantarilla simplificada se suele poder solventar limpiándola con agua, mientras que el bloqueo de una alcantarilla convencional suele representar un problema más grave y normalmente no basta con limpiarla con agua. Esta opción ha sido ampliamente utilizada en muchos países de América Latina, así como en otros países como Sudáfrica, pero el caso más conocido es el de **Brasil**, donde se ha incluido en la estrategia nacional de saneamiento.³⁹

En **Dakar (Senegal)** se utiliza un sistema similar de alcantarillado organizado en el marco del programa de la **Oficina Nacional del Saneamiento (ONAS)** para Dakar. Este proyecto financiado por el Banco Mundial está pilotando un total de once planes de alcantarillado organizado, cuyo objetivo es prestar servicio a cerca de 127.000 personas de los distritos periurbanos de Dakar.⁴⁰

Las prácticas de saneamiento anteriormente presentadas se han centrado de forma especial en los países en desarrollo. No obstante, en algunos de los países más ricos del mundo continúan existiendo importantes retos en la esfera del saneamiento, que afectan de forma especial a los grupos excluidos de la sociedad, sobre todo a las personas sin hogar y a determinados colectivos minoritarios, como los romaníes o los itinerantes. En muchos países, los retretes públicos no se someten a un mantenimiento adecuado, son poco utilizados y pueden resultar inseguros. Con el fin de dar respuesta a este problema, el **ayuntamiento de París (Francia)** ha decidido proveer de retretes públicos gratuitos, tanto para su uso por parte de los turistas como de las personas sin hogar. A tal efecto, se ha dotado una cantidad de fondos considerable para garantizar que los retretes se mantengan en buen estado, y sean accesibles a personas con discapacidad.⁴¹



Desinfección mediante energía solar (SODIS) en Bolivia.

FOTOGRAFÍA: HELVETAS

3.3 Calidad del agua

En casi todos los casos, la fuente de agua más apropiada en términos de calidad es una conexión doméstica a una red de suministro, puesto que generalmente constituye la forma más simple de controlar y regular la calidad del agua. En apartados anteriores hemos examinado una serie de buenas prácticas de países en los que está ampliamente extendido el abastecimiento de agua a través de tuberías, en particular a las zonas urbanas más pobres. Este tipo de iniciativas han demostrado ser cruciales para garantizar la calidad del agua. No obstante, la intermitencia del suministro de agua a través de la red puede ser causa de contaminación, puesto que la caída de presión que se produce al interrumpirse o reducirse el suministro puede provocar la absorción de otros líquidos que se encuentren en las inmediaciones de las tuberías (inclusive aguas residuales) a través de cualquier orificio. La fiabilidad y continuidad de los servicios puede ser un buen indicador de la calidad del agua.

No todas las personas ni todos los hogares están conectados a un sistema en red, lo que hace que mucha gente dependa de las fuentes de agua superficiales, como pozos sin protección o ríos inseguros, contaminados por sustancias industriales o agrícolas, o por materias fecales derivadas de un saneamiento inadecuado.

Incluso cuando las personas acceden a agua procedente de fuentes seguras, unos sistemas de distribución o almacenamiento deficientes pueden provocar que el agua quede contaminada antes de su consumo, debido, quizá, a una mala gestión de los depósitos de almacenamiento. Cuando las personas y los hogares dependen de fuentes que pueden estar contaminadas, los hogares necesitan disponer de sistemas de tratamiento del agua para garantizar que el agua recogida y almacenada es segura y asequible. La elección del sistema de tratamiento doméstico de agua más apropiado para un determinado hogar o para un emplazamiento concreto dependerá de las condiciones existentes en términos de agua y saneamiento, calidad del agua, aceptabilidad cultural, viabilidad de su ejecución y disponibilidad de las tecnologías adecuadas⁴². En el capítulo 4 se aborda la cuestión del control de calidad del agua, pero en este punto merece la pena señalar que posiblemente el aspecto más valioso relacionado con la garantía de la calidad del agua es el conocimiento de su calidad y los riesgos asociados a la contaminación. Por lo general no es factible llevar a cabo pruebas diarias de la calidad del agua en los hogares, pero la realización de controles puntuales puede ser de gran utilidad para mantener informados a los usuarios de la calidad del agua que están utilizando.

En el caso de las personas y los hogares que presentan una elevada dependencia de la recogida y el almacenamiento de agua de una fuente o de otro tipo de procedencia, es fundamental aplicar unas prácticas de higiene adecuadas para el almacenamiento y el consumo del agua, garantizando que todos los recipientes estén

cerrados salvo que se estén utilizando, y que no se introduzcan en ellos tazas o jarras que puedan contaminar el agua.

La purificación del agua mediante su cocción o cloración puede resultar costosa, sobre todo si no es fácil encontrar el combustible o las pastillas de cloro necesarios. Una alternativa que resulta muy económica es la desinfección mediante energía solar, también conocida como SODIS, que se basa en un sencillo proceso de aplicación de luz solar directa sobre el agua en botellas de plástico durante un mínimo de seis horas. De ese modo se elimina la mayoría de agentes patógenos que provocan diarrea. Esta tecnología resulta particularmente útil en climas caracterizados por la abundancia de luz solar, y frente a otros sistemas más complejos de filtrado del agua ofrece la ventaja de ser fácil de comprender y utilizar, además de no alterar el sabor del agua. La **Escuela del Agua de Uganda** fomenta este método, junto con otras tecnologías sencillas de saneamiento e higiene⁴³. En **Vietnam**, **Helvetas** también utiliza el SODIS, que ha sido certificado por el Ministerio de Salud como un sistema aceptable para el tratamiento del agua. En la actualidad este método está siendo utilizado por hogares ubicados fuera de los asentamientos originales en los que se introdujo originalmente, lo que sugiere que SODIS constituye una tecnología sostenible y transferible.⁴⁴

En **Afganistán**, la organización **Tearfund** fomenta los filtros de bioarena en el marco de sus iniciativas de **Integración de la incidencia política en los programas de abastecimiento de agua y saneamiento de emergencia** (que se exponen con mayor detalle en la sección 3.7 sobre situaciones de emergencia). El recurso a los artesanos locales para producir los filtros permite reducir el precio de estos y mejorar su disponibilidad y su sostenibilidad. La nueva política WASH de Afganistán también acepta los filtros de bioarena⁴⁵. La ONG camerunesa **Life and Water Development Group**, en colaboración con **Thirst Relief International**, trabaja en la instalación de filtros de bioarena de bajo coste en las escuelas para purificar el

Cada vez se registra una mayor demanda de agua: para la agricultura, la industria, con fines recreativos, así como para la realización del derecho humano al agua y al saneamiento. Los efectos del cambio climático agravan estas demandas que compiten entre sí. Pido [a los gobiernos] que adopten unas normas jurídicas claras para dar prioridad al agua para uso personal y doméstico, y así posibilitar la realización del derecho humano al agua y al saneamiento para todos.

CATARINA DE ALBUQUERQUE, DECLARACIÓN EN UNA CONFERENCIA DE PRENSA EN WASHINGTON DC (EE.UU.), EL 4 DE MARZO DE 2011

agua que consumen los niños. También trabaja con los hogares para que construyan sus propios filtros de bioarena para uso doméstico.⁴⁶

Es preciso señalar, no obstante, que estas tecnologías solo son eficaces si se utilizan de acuerdo con las instrucciones; en ocasiones, el logro de este objetivo puede plantear problemas y requerir una inversión considerable.

3.4 Promoción de la higiene

Una higiene adecuada es un aspecto esencial para aprovechar al máximo las ventajas que ofrece el acceso al agua y al saneamiento. La promoción de la higiene es un aspecto clave de muchos programas relacionados con el acceso al agua y al saneamiento; también es cada vez más importante en los países desarrollados que se han visto afectados recientemente por virus letales, cuya gestión y prevención dependen de un modo fundamental de una higiene adecuada. Sin embargo, en términos de derechos humanos, las buenas prácticas en el ámbito de la promoción de la higiene conciernen sobre todo a los grupos y a las personas marginados o en situación de riesgo, o a aquellas cuyas necesidades no son tenidas en cuenta en el diseño de las letrinas y de las fuentes de agua.

Los sectores del abastecimiento de agua, saneamiento e higiene han ignorado las necesidades de las mujeres en período menstrual, que representan en torno al 26% de la población mundial, en el diseño de las letrinas, los productos y las instalaciones destinadas a practicar una higiene menstrual adecuada⁴⁷. Millones de mujeres y niñas se ven obligadas a afrontar esta situación, lo que supone una negación flagrante de sus derechos a la igualdad entre los géneros, educación, acceso al agua y saneamiento, salud y una vida digna.

Durante la menstruación, las mujeres y las niñas necesitan tener acceso a los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, lo que incluye la disponibilidad de agua limpia para lavar las prendas utilizadas para absorber el flujo menstrual y un lugar en el que secarlas, un lugar privado en el que poder mudarse o cambiar las compresas desechables, instalaciones para eliminar las prendas o compresas usadas, y el acceso a la información para entender el ciclo menstrual y aprender a gestionar la menstruación de forma higiénica. Además de abordar necesidades prácticas como esta, también es necesario promover una mayor concienciación entre hombres y mujeres para superar la vergüenza, las prácticas culturales y los tabúes que rodean a la menstruación, que afectan negativamente a las mujeres y las niñas y refuerzan las desigualdades entre los géneros y la exclusión.

Los profesionales que trabajan en el ámbito del desarrollo y los miembros de la comunidad tienen dificultades para debatir sobre este tema, debido a su naturaleza

delicada y, en ocasiones, a la existencia de prácticas discriminatorias en torno a la menstruación. Sin embargo, es un tema crucial para la salud de las mujeres y para su disfrute de numerosos derechos humanos. Un estudio sobre las colegialas realizado por **WaterAid Nepal** descubrió que el 89% de las encuestadas experimentaban alguna forma de restricción o exclusión durante el período menstrual. **WaterAid Nepal** ha contado con la colaboración de artistas y fotógrafos, que se sirven de las imágenes para abordar este tema tabú.⁴⁸

WaterAid Bangladesh y sus asociados llevaron a cabo un estudio de referencia en los barrios marginales de **Dhaka** a principios de 2005, cuyo objetivo era entender las creencias y las prácticas en el ámbito de la higiene y la gestión menstruales. La investigación puso de relieve la existencia de muchas prácticas poco higiénicas debido a la falta de conciencia y de disposición a hablar sobre la menstruación, así como a la carencia de instalaciones seguras para el lavado y el secado de los paños utilizados durante la menstruación. La cultura subyacente, en la que impera la vergüenza, y una atención inadecuada, pueden conducir a la aparición de graves problemas reproductivos y de salud. Como resultado de ello, **WaterAid Bangladesh** diseñó con carácter piloto diferentes modelos de retretes apropiados para las mujeres y ha elaborado materiales educativos y divulgativos dirigidos a crear conciencia sobre este tema⁴⁹. **WaterAid India** también está analizando los diferentes enfoques y mecanismos de gestión que utilizan las mujeres, y explorando el mejor modo de apoyar a las mujeres y las niñas en sus elecciones, incluida la consideración de los tipos de compresas más adecuadas y cómo garantizar su asequibilidad. En varios países de toda África y de Asia, diversas organizaciones, como el **UNICEF**, **WaterAid** y **SNV** han llevado a cabo iniciativas piloto de fabricación de toallitas sanitarias de bajo coste por parte de mujeres locales, como alternativa más higiénica al uso de paños y como oportunidad de disponer de un medio de subsistencia. Pese a todo, la eliminación de este tipo de materiales de forma respetuosa con el medio ambiente continúa representando un problema.⁵⁰

En un proyecto dedicado al saneamiento en las escuelas, la ONG tanzana **Water and Environmental Sanitation** aborda asimismo el problema de la asistencia a las mujeres y las niñas en la gestión de su higiene menstrual. El objetivo de este proyecto es contribuir a mejorar la capacidad de las niñas que alcanzan la pubertad para gestionar de un modo eficaz la menstruación con dignidad y confianza, y, de ese modo, permanecer en la escuela. En el marco del proyecto se ha elaborado una serie de materiales para la sensibilización de los docentes así como una planificación de lecciones dirigidas a ayudar a las niñas a gestionar su higiene menstrual. Dichos materiales están disponibles para su uso en toda Tanzania.⁵¹

A menudo los centros educativos proporcionan una oportunidad ideal para fomentar una higiene adecuada. Algunos países llegan a incluir la educación en materia de higiene en el plan de estudios de la educación primaria. A menudo, esto incluye programas en los que los niños de más edad involucran a los más pequeños en actividades dirigidas a promover la higiene y el uso de los servicios de saneamiento. Esto también puede resultar eficaz a la hora de alentar a los niños a llevar a casa esos mensajes, de manera que actúan como agentes del cambio en sus propias familias y comunidades. Existen numerosos ejemplos de lo anterior, pero quizá uno de los más conocidos sea el caso del UNICEF, que ha elaborado manuales y directrices que incluyen enfoques en relación con la supervisión de la sostenibilidad de los programas⁵². El WSSCC (Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento) ha creado una guía de gran utilidad sobre la higiene y el saneamiento, que ofrece una introducción a los numerosos enfoques diferentes que existen y proporciona una serie de valoraciones en relación con su eficacia.⁵³

3.5 No discriminación

Un principio fundamental para la realización de los derechos al agua y al saneamiento es el de no discriminación. Los derechos al agua y al saneamiento exigen la eliminación inmediata de las prácticas discriminatorias relacionadas con leyes o políticas que establezcan distinciones entre grupos por motivos como la raza, la etnia o la religión. Muchas prácticas discriminatorias están ocultas o firmemente arraigadas en las relaciones sociales, y no se basan explícitamente en el establecimiento de distinciones en las leyes o las políticas, como sucede en el caso de los romaníes o los itinerantes en muchos países de Europa, o en el de determinadas castas o tribus en otras partes del mundo. A pesar de no estar contempladas en los marcos estatales y de que a menudo están prohibidas expresamente por la ley, estas prácticas discriminatorias siguen requiriendo una atención urgente, incluido un examen específico de la situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados por la sociedad. Con independencia de dónde viva una persona, la tribu a la que pertenezca o cualquier otro posible motivo de discriminación, toda persona tiene idénticos derechos a disfrutar de acceso a cantidades suficientes de agua potable y servicios de saneamiento en condiciones de seguridad, aceptabilidad y asequibilidad.

RECUADRO DE DEBATE 3.10 Obligaciones desde el punto de vista de los derechos humanos con respecto a la higiene

Una conducta adecuada desde el punto de vista de la higiene es fundamental para aprovechar al máximo los beneficios que ofrece el acceso al agua y al saneamiento en materia de salud (y, por tanto, también desde el punto de vista socioeconómico). Diversos estudios han puesto de relieve que el hábito de lavarse las manos es tan importante como garantizar el acceso al agua potable o a una letrina.⁵⁴

Los derechos al agua y al saneamiento abarcan la mayoría de las necesidades relacionadas con una higiene adecuada. Con respecto al agua necesaria para una buena higiene, la Observación General nº 15 señala que el acceso a una cantidad suficiente de agua para fines domésticos incluye el agua para la higiene, la provisión de instalaciones de almacenamiento adecuadas y la higiene en la elaboración de alimentos. Con respecto al derecho al saneamiento, las necesidades en materia de higiene son que la letrina sea fácil de limpiar y que contenga las instalaciones necesarias para lavarse las manos. El derecho a la salud también abarca los elementos subyacentes determinantes de la salud, incluido el acceso al agua y al saneamiento.⁵⁵

El informe elaborado en 2009 por la Relatora Especial sobre el saneamiento⁵⁶ pone de relieve la importancia del acceso al jabón y la asequibilidad de este, así como de la promoción de la higiene. Pese a que la persona es responsable de mantener unas buenas prácticas higiénicas para proteger su salud y la de las personas que le rodean, el Estado también tiene la responsabilidad de facilitar que pueda hacerlo. Entre las cuestiones pertinentes a este respecto cabe citar la garantía de disponibilidad de los materiales necesarios (como jabón, por ejemplo) y que estos sean asequibles, que los ciudadanos sepan cómo llevar a cabo una higiene adecuada, en especial el lavado de manos en momentos críticos, como después de usar el retrete o antes de preparar la comida⁵⁷. Lo anterior puede requerir la introducción de la enseñanza de buenas prácticas en materia de higiene en los planes de estudios de las escuelas a nivel nacional, así como prestar una atención especial a las necesidades de los colectivos marginados y vulnerables. Todos los programas deben conceder gran importancia a las necesidades de las mujeres y las niñas, en especial en lo referente a la gestión de su higiene menstrual. Esto puede incluir también la sensibilización de los hombres y los niños con respecto a las necesidades específicas de las mujeres y las niñas.

En **Tamil Nadu (India)**, el **Departamento de Asuntos del Agua**⁵⁸ ha asumido el compromiso de luchar contra las prácticas discriminatorias por motivos de casta, utilizando el acceso al agua y al saneamiento como punto de partida para debatir sobre la discriminación en el marco de un proyecto denominado **Democratización de la Gestión del Agua**. Después de una serie de intensas sequías y a raíz de la creciente escasez de agua, el Estado se percató de que era necesario revisar la estrategia de abastecimiento de agua y cuestionar la forma en que se había venido trabajando en esta materia, en particular el tipo de interacciones que mantenían los agentes involucrados, desde los funcionarios hasta los ingenieros responsables de los programas de abastecimiento de agua y las propias comunidades. Los responsables de la ejecución del programa descubrieron que a menudo no son sólo las políticas y los programas los que perpetúan las prácticas discriminatorias, sino también el hecho de que las comunidades locales necesitan participar en programas de concienciación para reconocer que sus propias actitudes también son discriminatorias. Un ejemplo de lo anterior es que en ocasiones las castas más bajas no pueden utilizar las mismas fuentes de agua que otras castas. Para responder a este problema, el programa introdujo el concepto de “ciudadanía”, que hacía hincapié en la inclusión plena de todas las personas en los procesos de adopción de decisiones, desafiando así tanto a los ingenieros como a la sociedad civil. Esta medida condujo a un cambio en el enfoque adoptado por los funcionarios con respecto a las visitas a las comunidades; así, el número de funcionarios que visitan, toman nota de las necesidades de las comunidades de mujeres y dalit se ha multiplicado por tres. Como consecuencia de ello, los costes se han reducido por medio de una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, lo que ha llevado a rehabilitar las instalaciones en lugar de construir otras nuevas. Además, la eficacia en la selección de las poblaciones más necesitadas ha aumentado de forma drástica: el 65% de los proyectos se llevan a cabo en aldeas en las que más del 50% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza.

ONU-Hábitat trabaja con la **Autoridad de Abastecimiento de Agua y Servicios de Saneamiento de Harar y el ayuntamiento de Harar** con objeto de prestar servicios a una comunidad de personas sin hogar de Harar (Etiopía)⁵⁹. Se seleccionaron unas 85 familias que vivían en un barracón abandonado del ejército, sin acceso a agua ni a servicios de saneamiento, para prestarles servicios utilizando enfoques participativos. Se emplearon fondos proporcionados por ONU-Hábitat en el marco del programa **Agua para las Ciudades**, y la Autoridad de Abastecimiento de Agua y Servicios de Saneamiento de Harar proporcionó materiales y asistencia técnica para que la comunidad instalara una fuente de agua en la entrada del edificio principal, así como una letrina y un lavadero en el terreno contiguo

donado por la autoridad local. La comunidad organizó un Comité de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, que ha gestionado la construcción de las instalaciones públicas utilizando mano de obra local, así como el mantenimiento permanente y la operación de los servicios. La construcción incluye un tanque para recoger las aguas pluviales para su uso en las instalaciones, lo que ha tenido el efecto positivo de garantizar que, en épocas de sequía, esta comunidad disfrute de un mayor acceso al agua que el resto de la población. El acceso a los servicios es gratuito para la comunidad de personas sin hogar, mientras que los miembros de la comunidad circundante pagan una cuota para garantizar su sostenibilidad económica a largo plazo.

Uno de los objetivos del proyecto era reducir la imagen negativa que los miembros de la comunidad tenían de sí mismos, además de potenciar su perfil a ojos de la comunidad que los rodea. Gracias a la apropiación de esas instalaciones y a las consecuencias positivas para la salud de las familias de la comunidad, los beneficiarios del proyecto ya no se consideran a sí mismos dependientes de la ayuda de otros. También ha mejorado la percepción de la comunidad desde el exterior, no solo por parte del resto de los ciudadanos sino también de las autoridades locales.

Los países europeos registran un porcentaje próximo al 100% en el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento, pero todavía existen en esos países segmentos de población que carecen de acceso a dichos servicios. Un análisis en profundidad revela que la discriminación es la principal causa de esta falta de acceso. Los romaníes y la población itinerante sufren una discriminación sistemática en Europa.

De acuerdo con el informe del Programa Conjunto de Monitoreo correspondiente a 2010, la cobertura de los servicios de saneamiento en Eslovenia es del 100%⁶⁰; sin embargo, durante su visita a los asentamientos de romaníes en aquel país, la Relatora Especial descubrió que esas comunidades a menudo carecen de acceso al agua y al saneamiento. Dado que se requiere la propiedad o la ocupación autorizada de una casa para recibir un servicio del municipio, la condición “ilegal” de un asentamiento puede representar un obstáculo para el acceso a estos servicios. En determinadas zonas en las que existe un mayor grado de integración con la población mayoritaria, los romaníes tienen más facilidades para adquirir tierras y obtener los documentos necesarios para lograr una conexión a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento. Asimismo, los **ayuntamientos de Prekmurje**, en la parte nororiental de **Eslovenia**, han suprimido la estricta normativa relativa a la propiedad o la ocupación legal de una casa, gracias a lo cual 35 asentamientos de romaníes (de un total de 38) han obtenido acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento.⁶¹

El **ayuntamiento de Trebnje** ha adoptado un enfoque distinto con respecto a la solución del problema de la falta de tenencia legal de tierras, fortaleciendo la situación en este ámbito de los habitantes de los asentamientos a través de un programa denominado **Comunidad de Salud**, que permite invertir en infraestructuras como instalaciones de agua y saneamiento, electricidad o carreteras. Esta iniciativa va acompañada de intervenciones sociales, como oportunidades de escolarización o de educación informal. Hasta la fecha, pese a que muchos hogares han invertido los fondos necesarios para conectarse a la red de abastecimiento de agua, se ha demostrado que es más complicado acceder a la red de saneamiento, sobre todo debido a la falta de fondos, pero posiblemente también a una falta de comprensión del valor de la conexión a los servicios de saneamiento. Para estos hogares, el coste del suministro de agua asciende en promedio al 3% de su renta. En los casos en que el consumo de agua conlleve un coste elevado, el centro de trabajo social puede proporcionar asistencia financiera. Los aspectos sociales son cruciales para la integración con la comunidad local; este objetivo también se aborda a través de procesos consistentes en la celebración de consultas participativas.⁶²



Catarina de Albuquerque conversa sobre el acceso al agua con una mujer de la comunidad romani en Eslovenia. Mayo de 2010. FOTOGRAFÍA: LUCINDA O'HANLON

RECUADRO DE DEBATE 3.11 **No discriminación: igualdad frente a equidad**

Al igual que en el caso de muchos derechos humanos, los derechos al agua y al saneamiento son susceptibles de confusión terminológica, en apariencia inocua, pero altamente peligrosa en realidad. Es bastante habitual observar que los Estados, las organizaciones internacionales y las ONG aspiran a lograr la equidad y no la igualdad de acceso al agua y al saneamiento. No se trata de un mero matiz semántico. La equidad no es un término que exista en la legislación sobre derechos humanos. Es un concepto basado en un sentido de justicia inherentemente subjetivo. Por tanto, existe el riesgo de que al perseguir el objetivo de lograr un “acceso equitativo” a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento se favorezca a un grupo frente a otro, sin que ello impida que el Estado realice falaces declaraciones sobre su cumplimiento de la legislación en materia de derechos humanos. La equidad es negociable. La igualdad y los derechos humanos, no. La equidad es un término que los políticos han aceptado y malversado con el fin de sortear sus responsabilidades.

No debe interpretarse, sin embargo, que la igualdad sea un concepto absoluto, es decir, que todos los habitantes del planeta deban disfrutar de idéntico nivel de acceso al agua y al saneamiento. Este supuesto implicaría la existencia de una determinada cantidad fija de agua y saneamiento que es posible proporcionar a todo el mundo y aceptable para todos. La igualdad es un concepto mucho más flexible, abierto a la diferenciación, que permite y requiere que los diferentes grupos tengan acceso a los servicios que necesitan para alcanzar el mismo grado de disfrute sustantivo de sus derechos. No conlleva forzosamente el mismo nivel de acceso al agua y al saneamiento, sino más bien una misma condición jurídica en relación con el agua y el saneamiento. Por ejemplo, las necesidades de una persona con discapacidad, de una mujer en período menstrual o de una persona con VIH/SIDA son diferentes de las de otras personas. Sin embargo, deben tener las mismas posibilidades de reivindicar su derecho de acceso a esos servicios y poder esperar que el Estado trabaje para dar respuesta a sus necesidades específicas con la misma rapidez y eficacia que en el caso de otra persona que no sufra ninguno de esos problemas.

Los esfuerzos encaminados a promover la no discriminación en el acceso al agua y al saneamiento deben centrarse en la capacidad de cada persona para reclamar sus derechos y obtener una respuesta a dicha reclamación que les permita disfrutar de ellos.

Por consiguiente, la igualdad y la no discriminación son los términos más correctos para describir el objetivo de garantizar el acceso al agua y al saneamiento para todos de acuerdo con las necesidades de cada persona, y para comprender mejor los derechos humanos.

Debido a las normas religiosas, culturales y sociales, las mujeres a menudo no son capaces de participar plenamente en los procesos de adopción de decisiones; además, a menudo los tabúes que existen en torno al uso de las letrinas son más fuertes para ellas que para los hombres. En el **Nepal, el Proyecto de Gestión de Recursos Hídricos en Aldeas Rurales** promueve la inclusión de las mujeres y de las personas y los colectivos que sufren exclusión en los procesos de prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento utilizando su **estrategia de inclusión social y equidad entre los géneros**⁶³. Dicha estrategia fomenta y respalda el empoderamiento socioeconómico de las mujeres, de las personas que viven en la pobreza y de quienes sufren exclusión social, mediante el fortalecimiento de capacidades, la igualdad de acceso a los recursos, la participación en la toma de decisiones, la promoción de la generación de ingresos y del cambio social, especialmente en relación con las prácticas discriminatorias, como el aislamiento de las mujeres durante la menstruación.

En el caso de las personas mayores, los niños y las personas con discapacidad, debe prestarse especial atención a garantizar la adecuación de las instalaciones, así como la participación de esas personas en las decisiones que se adopten en relación con el servicio. **UNICEF Tanzania, Rehabilitación Integral Basada en la Comunidad de Tanzania y la Organización de Ingeniería Medioambiental para el Control de la Contaminación** constituyeron una asociación que reunió a los agentes que trabajan en el ámbito de la discapacidad, el agua y el saneamiento para apoyar al Gobierno en la incorporación de las cuestiones relativas a la discapacidad en las directrices nacionales relativas a los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene en las escuelas⁶⁴. A través de la mejora del acceso al agua, el saneamiento y la higiene en los centros escolares, el programa aspira a garantizar la realización del derecho a la educación para todos los niños. La participación de las personas con discapacidad y de las organizaciones que trabajan en este ámbito resultó crucial para mejorar la comprensión de la discapacidad entre los agentes que trabajan en los sectores del agua y el saneamiento. Las directrices promueven la adopción de soluciones adecuadas según los diferentes niveles de disponibilidad de recursos y en función de lo que los diferentes grupos culturales consideran aceptable. Dichas directrices tienen en cuenta asimismo las necesidades de las niñas en cuanto a la gestión de su período menstrual. En 2010 se llevaron a cabo pruebas con diferentes tipos de letrinas sencillas y de bajo coste, lo que ha permitido que los niños y los adultos con discapacidad identifiquen las características de diseño que mejor responden a sus necesidades. Esto ha conducido a la elaboración de las directrices nacionales WASH y de materiales para los centros escolares, que tanto el Gobierno como los actores no estatales pueden utilizar.

Los programas **WASH en los centros escolares** suelen centrarse en las necesidades de los niños con respecto al agua y al saneamiento; sin embargo, estos programas no siempre respetan los derechos humanos de los niños ni su estatus particular como tales. En 2009, **WaterAid y Save the Children Finlandia** iniciaron una colaboración dirigida a desarrollar y ejecutar un **programa WASHS basado en los derechos del niño en Bangladesh (India) y en el Nepal**. La iniciativa perseguía el objetivo de trabajar con el programa WASH desde la perspectiva de los derechos del niño con objeto de mejorar los servicios y las prácticas para la realización de los derechos de los niños al agua y al saneamiento, a la supervivencia y al desarrollo. El planteamiento fundamental consiste en promover la rendición de cuentas, de modo que pueda responsabilizarse a los padres, las comunidades y a otros responsables institucionales de garantizar los derechos de los niños al agua, el saneamiento y la higiene. En la práctica, esto implica el establecimiento de los mecanismos necesarios y el fortalecimiento de capacidades de las comunidades para que puedan hacer realidad los derechos de los niños al agua, al saneamiento y la higiene, y, si es necesario, reclamar dichos derechos en nombre de los niños ante los responsables y los proveedores de servicios pertinentes. Este es uno de los rasgos distintivos de un enfoque basado en los derechos del niño, en contraposición a un enfoque centrado en los niños. Otra diferencia fundamental estriba en el modo en que participan los niños. Son muchos los programas WASH en los que se considera a los niños como agentes del cambio y, en aras de la participación, los niños pueden verse obligados a soportar una carga excesiva y a asumir responsabilidades totalmente inapropiadas, como la de limpiar las letrinas (a veces a muy corta edad) sin un apoyo adecuado ni



Formación en materia de incorporación de la perspectiva de género a cargo de "Agua para las ciudades africanas" en Uagadugú (Burkina Faso). FOTOGRAFÍA: ONU-HÁBITAT

las correspondientes medidas de higiene. El enfoque basado en los derechos del niño hace hincapié en la necesidad de que los niños participen basándose en sus capacidades, que van evolucionando, y en el desarrollo de los mecanismos necesarios para que las opiniones de los niños sean escuchadas y atendidas. Esto también ayuda a asegurar que las instalaciones sean seguras y adecuadas a las necesidades de los niños. De acuerdo con un examen externo de la primera fase del programa, una de las conclusiones más interesantes de este es que su enfoque centrado en los derechos del niño no representa una amenaza tan fuerte para los titulares de obligaciones y para las propias comunidades como la que podría suponer un programa de derechos humanos más amplio, y, al mismo tiempo, resulta más difícil de ignorar.⁶⁵



Antiguos cavadores manuales queman los cestos que utilizaban en su labor, lo que representa su liberación de una ocupación infrahumana.



Mujeres limpian a mano unas letrinas secas en Lucknow (India).

FOTOGRAFÍAS: SAFAI KARMACHARI ANDOLAN

RECUADRO DE DEBATE 3.12 Los trabajadores del saneamiento

En muchos países de todo el mundo, las letrinas y los tanques sépticos todavía se vacían manualmente, sin precaución alguna para garantizar que los trabajadores estén protegidos de las materias fecales. En la India, el trabajo del “escarbado manual”, término empleado para describir la práctica prohibida de vaciar manualmente las letrinas domésticas, es realizado por los hombres y mujeres de la casta más baja. La naturaleza degradante de esta labor representa un caso extremo y está vinculada en gran medida a las desigualdades inherentes a un sistema de castas firmemente arraigado y a la falta de posibilidades de elección para buscar otro tipo de trabajo. A pesar de que el escarbado manual está prohibido, se sigue llevando a cabo. En muchos asentamientos, la práctica presentaba una tasa de incidencia tan alta que incluso las oficinas públicas contrataban inevitablemente escarbadores manuales en las zonas que carecían de conexión a la red de saneamiento.

En Tanzania, el vaciado manual de las letrinas de pozo y de los tanques sépticos corre a cargo de los “buceadores”, que vacían las letrinas de pozo manualmente; en Bangladesh, quienes se ocupan de esta labor son los barreneros, tal como describe la Relatora Especial en su informe sobre la misión que llevó a cabo en 2010⁶⁶. Más allá del estigma que supone el hecho de realizar un trabajo degradante, el vaciado manual de los pozos puede conllevar riesgos para la integridad física, tanto por la contracción de enfermedades como por el peligro de sufrir lesiones.

El informe elaborado en 2009 sobre saneamiento por la Relatora Especial recomienda que los Estados garanticen la salud laboral, la seguridad y la dignidad de los trabajadores de los servicios de saneamiento⁶⁷. Es necesario tener en cuenta esta recomendación al acometer la planificación de los servicios de saneamiento, en especial en las zonas en las que es necesario vaciar los pozos y los tanques sépticos antes de que los lodos de aguas residuales hayan sido reducidos a estiércol inocuo. Un ejemplo de lo anterior es el Vacutug, que ya se ha mencionado anteriormente (DSK, Bangladesh). Cuando no existe alternativa al vaciado de los pozos o a la limpieza de los sumideros de forma manual, es necesario garantizar que las personas que puedan entrar en contacto con la materia fecal lleven ropa protectora y puedan lavarse a conciencia después de dicho contacto. Asimismo, el hecho de abordar los aspectos sociales de la discriminación de los trabajadores de los servicios de saneamiento a través de programas de concienciación puede conllevar una serie de ventajas. Las ONG, como la india **Safai Karmachari Andolan**, trabajan con los vaciadores manuales de letrinas y los ayuntamientos para encontrar formas alternativas de empleo que conlleven menos riesgos para la integridad física y sean más dignas para los trabajadores, proponiendo al mismo tiempo nuevos tipos de letrinas con el fin de garantizar que ya no sea necesario recurrir a la práctica del escarbado manual.⁶⁸

3.6 Situaciones de emergencia

A menudo las necesidades en materia de agua y saneamiento son las preocupaciones más importantes en situaciones de emergencia, en las que a menudo escasean los recursos hídricos y la falta de una instalaciones de saneamiento adecuadas supone un riesgo importante de propagación de enfermedades. Las emergencias pueden provocar que las personas y familias queden en situación precaria desde su inicio y durante muchos años.

Varias organizaciones internacionales han abordado estas necesidades inmediatas mediante la publicación de manuales y directrices para la provisión de agua y/o saneamiento en situaciones de emergencia, como el **Manual de abastecimiento de agua del ACNUR** en situaciones con refugiados⁶⁹ o el Manual para la protección de los desplazados internos elaborado por el Comité Permanente entre Organismos, que contiene un Plan de acción sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento.⁷⁰

Acción contra el Hambre y el **grupo de trabajo sobre agua, saneamiento e higiene del UNICEF** identificaron una falta de conocimiento sobre la importancia de los derechos humanos en las situaciones de emergencia, que llevó a la organización de una serie de **talleres regionales con profesionales**. De ahí nació un **manual** en el que se explican los derechos al agua y al saneamiento y se aclara cómo pueden utilizar este marco los trabajadores especializados en situaciones de emergencia para mejorar el acceso al agua y al saneamiento.⁷¹

El equipo de gestión de desastres de Tearfund en Afganistán trabaja en la fase de recuperación en caso de emergencia, especialmente con las comunidades de repatriados. El equipo intenta adoptar una visión de más largo plazo en relación con las emergencias, a fin de garantizar que los enfoques adoptados sean sostenibles e integradores⁷². Con ese propósito, Tearfund integra las labores de incidencia política en su trabajo de respuesta ante situaciones de emergencia, alentando a las comunidades a comprender su función en la garantía de la sostenibilidad de los proyectos, creando al mismo tiempo un vínculo de responsabilidad entre el Gobierno y sus ciudadanos y fortaleciendo la capacidad gubernamental para la prestación de servicios. Dado que el saneamiento integral orientado a la comunidad es fundamental en este trabajo, Tearfund ha elaborado también un conjunto de directrices para su implantación en las zonas en las que trabaja.⁷³

El saneamiento integral orientado a la comunidad modifica el planteamiento normalmente centrado en los componentes tradicionales de infraestructura en casos de emergencia relacionados con el agua, el saneamiento y la higiene, adoptando un enfoque autoanalítico y autosuficiente con respecto a la introducción de mejoras en el ámbito del saneamiento. Afganistán ha sufrido un conflicto permanente durante

años, y muchas políticas están obsoletas o directamente no existen. En este país, Tearfund ha contribuido a la revisión de la **Política Nacional de Agua, Saneamiento e Higiene de 2010**, que incorpora planteamientos de saneamiento integral orientado a la comunidad, sentando las bases para un cambio sostenible a largo plazo. Además, el Ministerio de Rehabilitación Rural y Desarrollo ha asumido el liderazgo en la elaboración de un manual que contribuirá a una aplicación más amplia.⁷⁴

El proyecto Sphere⁷⁵, puesto en marcha en 1997 por un grupo de ONG humanitarias y por el **Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja** especifica las normas aplicables a la provisión y construcción de infraestructuras de abastecimiento de agua y de saneamiento en situaciones de emergencia. El **Manual Sphere**, actualizado recientemente, hace referencia a los derechos al agua y al saneamiento y demanda que se defiendan los principios de no discriminación, participación y acceso a la información.

El uso de las normas del proyecto Sphere está muy extendido en situaciones de emergencia. A modo de ejemplo, cabe citar **Servicio Mundial de Iglesias de Pakistán/Afganistán**, que utiliza las normas del proyecto Sphere en su trabajo para



¡Me estás empapando! Una niña pequeña recibe tratamiento para una enfermedad de la piel en Goa (India).

FOTOGRAFÍA: LINDA PLEIS

garantizar que las comunidades dispongan al menos de un nivel mínimo de acceso al abastecimiento de agua potable y a los servicios de saneamiento en los momentos inmediatamente posteriores a un desastre. La iniciativa siempre incorpora la provisión de equipos (bombas manuales y letrinas), educación en materia de higiene (lavado de manos y tratamiento del agua en el hogar) así como la provisión de material para la higiene, como jabón. Aunque el agua se ofrece inicialmente de forma gratuita en las situaciones de crisis, el Servicio Mundial de Iglesias trabaja en estrecha colaboración con el Gobierno para garantizar que pueda asumir la responsabilidad de los servicios hasta la finalización del proyecto, contribuyendo así a la sostenibilidad y asequibilidad a largo plazo del suministro de agua.⁷⁶

3.7 Escuelas, centros sanitarios y otros edificios y lugares públicos

Las escuelas y otros centros educativos, así como los lugares y edificios públicos, incluidos los hospitales, las cárceles, los centros de detención y los lugares de trabajo, requieren abastecimiento de agua y servicios de saneamiento. En algunas de esas instituciones, donde las personas pueden residir durante largos períodos, la obligación del Estado de prestar servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento se intensifica, puesto que las personas que residen en ellos no tienen acceso a fuentes de agua ni a servicios de saneamiento alternativos. Esto es particularmente cierto en el caso de las personas ingresadas en hospitales o en centros penitenciarios. La realización de los derechos al agua y al saneamiento requiere, por tanto, que exista disponibilidad de instalaciones de abastecimiento de agua y de saneamiento para su uso en todos los centros educativos, sanitarios, penitenciarios, lugares de detención y lugares de trabajo, sin limitación alguna.

La higiene es un aspecto fundamental de las obligaciones en materia de derechos humanos en relación con el agua, el saneamiento y la salud, y pedimos a todos los Estados que cumplan estas obligaciones. Los Estados deben dar prioridad a las inversiones dirigidas a garantizar el acceso al agua y el jabón, en especial en los colegios.

CATARINA DE ALBUQUERQUE, DÍA MUNDIAL DEL LAVADO DE MANOS. GINEBRA, 15 DE OCTUBRE DE 2009



Niñas y niños esperan en el exterior de retretes separados en un colegio privado de Kirtipur (Nepal). FOTOGRAFÍA: WATER AID / ROCKY PRAJAPATI



Buenas prácticas: Una niña pequeña lava sus manos con jabón tras usar el retrete en un colegio privado de Bhaktapur (Nepal)

FOTOGRAFÍA: WATER AID / KABITA THAPA



Por aquí no se va al retrete. El muro de este colegio indica la dirección para llegar a los retretes. Las flechas conducen a la jungla cercana.

FOTOGRAFÍA: WATER AID / BIJAY GAJMER

RECUADRO DE DEBATE 3.13 El acceso en todas las esferas de la vida de las personas

Tanto en este libro como en otras publicaciones, buena parte de la importancia otorgada a la realización de los derechos al agua y al saneamiento guarda relación con el acceso a estos servicios en el propio hogar. No obstante, aunque los derechos al agua y al saneamiento están vinculados principalmente al uso personal y doméstico, sería un error suponer que el acceso en el hogar es el único problema que existe. Es fundamental que también las escuelas, los hospitales y cualquier otro lugar en el que las personas lleven a cabo alguna actividad en el marco de su vida pública cuenten con instalaciones de abastecimiento de agua y de saneamiento. La dotación de este tipo de instalación no solo permite cumplir una serie de criterios como los de accesibilidad y disponibilidad, sino que también respalda la plena realización de otros derechos, en especial el derecho a la salud, al trabajo y a la vivienda.

Por ejemplo, una de las principales barreras que impide a las jóvenes reivindicar su derecho a la educación es la ausencia de instalaciones de saneamiento adaptadas a sus necesidades en las escuelas. El Relator Especial sobre el derecho a la educación ha hecho hincapié en que las infraestructuras de los centros escolares deben incluir “servicios sanitarios privados, seguros y separados para las niñas y las adolescentes” y “establecer mecanismos eficientes para suplir de toallas sanitarias...”⁷⁷. La ausencia de instalaciones o recursos separados para cada sexo que ayuden a las niñas a mantener una adecuada higiene menstrual hace que muchas abandonen la escuela. De igual modo, los hospitales que no disponen de suficientes cantidades de agua potable o de instalaciones adecuadas de saneamiento e higiene socavan el derecho al máximo nivel de salud alcanzable. Además, cuando las escuelas no proporcionan acceso a agua potable, este hecho también se convierte en causa de abandono o ausencia de la escuela, debido, por ejemplo, a la aparición de enfermedades relacionadas con el agua.

De forma más general, el derecho al saneamiento está unido de forma inextricable a la dignidad humana y a la seguridad física, dos principios que sustentan todos los derechos humanos, aunque para muchas personas, el simple acto de aliviar sus necesidades fisiológicas conlleva riesgos. Las mujeres y las niñas que se ven obligadas a defecar por la noche para disfrutar de algún grado de privacidad a menudo se ven expuestas a importantes riesgos para su integridad física⁷⁸. En algunos casos, como sucede en las prisiones, se ha descubierto que unas instalaciones de saneamiento inadecuadas alcanzan la consideración de trato inhumano o degradante.⁷⁹

Se ha demostrado que, en aquellas escuelas que no disponen de letrinas, no solo resulta más complicado contratar docentes sino también garantizar que las niñas acudan a la escuela durante el período menstrual. Reconociendo este hecho, el **proyecto de salud, nutrición, abastecimiento de agua y saneamiento en Kailali (Nepal)** ha introducido un programa de abastecimiento de agua y servicios de saneamiento en 170 escuelas de enseñanza primaria, centrado especialmente en aumentar el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento y en lograr un cambio de conducta, con el fin de alentar a los niños a que asistan a la escuela.⁸⁰

La OMS ha trabajado tanto directamente, en centros de salud sobre el terreno, como en la elaboración de directrices y normas dirigidas a garantizar el acceso al abastecimiento de agua potable, los servicios de saneamiento y la higiene en los centros sanitarios⁸¹. Las instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento son vitales en este tipo de centros, no solo porque ayudan a reducir las enfermedades sino también porque son utilizadas predominantemente por las poblaciones de alto riesgo que utilizan los centros sanitarios. Estas intervenciones también resultan útiles desde el punto de vista de que brindan una oportunidad educativa para la promoción de la higiene y de la importancia y conveniencia de las instalaciones de abastecimiento de agua potable y de saneamiento, contribuyendo así, posiblemente, a la creación de entornos más higiénicos en los hogares.

El acceso a unas instalaciones de saneamiento seguras puede representar un problema específico en las prisiones y los centros de detención, con prácticas insalubres indignas, como el vaciado manual de las letrinas de cubo en las celdas de las cárceles. Tras su visita a Portugal en 2008, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura llegó a la conclusión de que la práctica “de defecar en un cubo en un espacio reducido utilizado como zona de residencia es degradante” y recomendó la adopción inmediata de medidas encaminadas a poner fin a esa práctica⁸². En 2011, durante el seguimiento realizado tras la visita a Portugal de 2008, el Comité confirmó que la práctica había sido eliminada.⁸³

3.8 Fortalecimiento de capacidades, incidencia política y concienciación

Todos los interesados tienen capacidad para desempeñar un papel en las labores de concienciación y presión en favor del logro de los derechos al agua y al saneamiento. Los gobiernos pueden llevar a cabo campañas públicas de promoción, y pueden convertir el acceso a la información en un elemento nuclear de cualquier estrategia dirigida a mejorar el acceso al agua y al saneamiento, concentrándose específicamente en las personas y los grupos a los que es difícil llegar. Esto incluirá la provisión de información sobre las subvenciones o ayudas disponibles para per-

sonas, hogares o comunidades con rentas bajas utilizando para ello los medios de comunicación pertinentes.

Es posible que la sociedad civil tenga que asumir el liderazgo en las labores de información y formación de la ciudadanía en materia de derechos humanos, y más concretamente de los derechos al agua y al saneamiento, especialmente en aquellos países cuyos gobiernos están incumpliendo su deber de promover los derechos humanos. Estas actividades pueden tener efectos significativos en la articulación de las demandas comunitarias, ejerciendo presión para que las autoridades ofrezcan respuestas en relación con las carencias existentes en lo referente al acceso.

En los meses precedentes a la **Tercera Conferencia de Asia Meridional sobre el Saneamiento (SACOSAN III)**, los grupos internacionales, regionales y locales se reunieron para presionar a los ocho países participantes para que reconocieran el acceso a unos servicios de saneamiento y de abastecimiento de agua potable seguros como derechos humanos fundamentales en la declaración de la conferencia. La declaración **resultante de la conferencia**, conocida como **Declaración de Delhi**, ha sido utilizada para presionar a los gobiernos para que cumplan las promesas que hicieron durante la conferencia, incluida la realización del derecho al saneamiento y el compromiso de un presupuesto suficiente para lograr ese objetivo. Esta práctica se mencionó en el capítulo 1.

El **Manual de Incidencia Política de Freshwater Action Network (FAN)**⁸⁴ sirve de guía para la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos en la incidencia para la mejora de la prestación y regulación de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento. Dicho manual esboza las actividades que pueden llevar a cabo las comunidades para participar en los procesos gubernamentales, ya sea para contribuir a la elaboración de nuevas políticas, para protestar frente a incrementos de precios ilógicos o para involucrarse de forma más específica en el diseño, la construcción y la gestión de la prestación de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento.

Desde el año 2001, **Amnistía Internacional (AI)** trabaja en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, además de la labor que ya venía desarrollando tradicionalmente en la esfera de los derechos civiles y políticos. Su **Campaña para la Dignidad**⁸⁵ incluye un elemento relativo a los derechos al agua y al saneamiento, especialmente en el trabajo de incidencia que la organización lleva a cabo en los barrios marginales. En este marco se han elaborado informes sobre el acceso al agua en los territorios palestinos ocupados; sobre las mujeres de Nairobi (Kenia), que no pueden utilizar las letrinas públicas por temor a ser agredidas, sobre todo (aunque no exclusivamente) por la noche; sobre el acceso al agua en las Islas Salomón, donde, de nuevo, las mujeres manifiestan sentir miedo a ser agredidas cuando acuden a recoger agua; y

sobre las comunidades romaníes de Eslovenia, cuya falta de acceso al agua y al saneamiento pone de relieve las prácticas discriminatorias que existen en aquel país.⁸⁶

Creada con ocasión del Mundial de Fútbol de Sudáfrica, celebrado en 2010, la organización **WASH United**, con sede en Alemania, contó con la participación de estrellas del deporte como Didier Drogba, Arjen Robben o Haile Gebreselassie, así como de líderes políticos como Desmond Tutu y varios ministros africanos para promover el reconocimiento y la realización de los derechos al agua y al saneamiento. Asimismo, la organización traslada mensajes relativos al uso de los servicios de saneamiento y a unas prácticas higiénicas adecuadas. Los políticos encuentran atractivo el hecho de colaborar con una campaña positiva que, no obstante, envía un mensaje serio. Además, WASH United ejecuta programas educativos en las escuelas en los que se utilizan juegos para instruir a los niños sobre las prácticas adecuadas en materia de higiene. El éxito de la primera campaña que llevó a cabo WASH United hasta el Mundial de Fútbol de 2010 ha inspirado a la organización para involucrarse en otros deportes como el cricket, que se utilizará como herramienta para promocionar el agua, el saneamiento y la higiene en Asia Meridional. WASH United trabaja en ocho países africanos, pero también a escala internacional.⁸⁷

El **Consejo de colaboración para el abastecimiento de agua potable y saneamiento (WSSCC)** también se sirve de personalidades importantes para fomentar el acceso al saneamiento. Durante el **Foro Mundial del WSSCC sobre saneamiento e higiene**⁸⁸ organizado en Mumbai en octubre de 2011, **Shahrukh Khan**, célebre



Crece la sensibilización en los colegios: un proyecto del UNICEF en Qena, Luxor (Egipto).

FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE

estrella de Bollywood, anunció que había asumido el cargo de nuevo Embajador Mundial de WASH para luchar en favor del derecho a unos servicios de saneamiento seguros y a una higiene adecuada. El actor instó particularmente al Gobierno y los ciudadanos a contribuir a solucionar la crisis del saneamiento en la India, expresando una preocupación especial por la dignidad de las mujeres y las niñas⁸⁹. Durante todo el Foro se promovieron los derechos al agua y al saneamiento, fomentando la equidad a través de una gobernanza, una supervisión y una financiación adecuadas.⁹⁰

La propia **Relatora Especial** está comprometida en su mandato con la incidencia política y con el fortalecimiento de capacidades, participa en numerosos debates y conferencias y colabora con instituciones de investigación para asegurar la comprensión y defensa de los derechos al agua y al saneamiento. La Relatora Especial ha elaborado un folleto de preguntas frecuentes relacionadas con estos derechos, así como otro referente a las ventajas de los derechos al agua y al saneamiento⁹¹. Con el fin de señalar los días especiales, como el Día Mundial del Agua y el Día Mundial del Saneamiento, la Relatora Especial publica **comunicados de prensa** dirigidos a crear conciencia sobre los retos concretos asociados a la aplicación de estos derechos. Asimismo, al finalizar las misiones que lleva a cabo en los diferentes países, siempre organiza una conferencia de prensa para exponer sus conclusiones y recomendaciones preliminares a los medios de comunicación. En el **sitio web** de la Relatora Especial pueden consultarse los informes que ha presentado al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General de las Naciones Unidas, los informes de sus misiones en los diferentes países, folletos y otras publicaciones, así como vídeos explicativos del contenido de esos derechos. En apoyo al mandato de la Relatora Especial, el ACNUDH ha rodado una serie de vídeos breves en los que resume las conclusiones de la Relatora Especial en el contexto de sus misiones en los diferentes países, y ha elaborado guiones sobre los derechos al agua y al saneamiento. Todos estos materiales están disponibles en el sitio web de la Relatora Especial.

El **sitio web sobre el derecho al agua**⁹², gestionado por un grupo de ONG interesadas en este tema (**WaterAid, Freshwater Action Network, WASH United, End Water Poverty y Derechos y Humanidad**), también ofrece información fundamental en relación con los derechos al agua y al saneamiento y su realización. Las organizaciones locales también han creado sus propios sitios web sobre el derecho al agua, proporcionando un foro que permite presentar quejas relativas a la mala calidad del agua o a otras violaciones del derecho al agua. Uno de esos sitios web es el **Centro de Derechos Medioambientales de Habi**, ubicado en Egipto.⁹³

El **Grupo de Emergencia en materia de Abastecimiento de Agua, Saneamiento e Higiene (EWASH)**⁹⁴ de los **territorios palestinos ocupados** se creó en 2002 con el objetivo de coordinar el trabajo en los sectores del abastecimiento de

agua, el saneamiento y la higiene, incluida la coordinación de las intervenciones en caso de emergencia, así como de asegurar una respuesta y unos mensajes de incidencia coherentes sobre los derechos al agua y al saneamiento. EWASH, que actualmente está compuesto por 30 organizaciones, ha desempeñado una importante función, al poner de relieve la repercusión del bloqueo por parte de Israel de los servicios esenciales en los territorios palestinos ocupados. EWASH trabaja en estrecha colaboración con los jóvenes de los territorios palestinos ocupados con el objetivo de proporcionarles una mayor cantidad de información sobre los recursos hídricos en dichos territorios y sus derechos como ciudadanos palestinos. Entre las iniciativas llevadas a cabo se incluye una serie de conferencias con vistas a proporcionar a los estudiantes palestinos información sobre sus derechos y sus recursos hídricos de forma que puedan reclamar mejoras en el acceso al agua y al saneamiento, así como la equidad en la asignación de agua. En mayo de 2011, el Parlamento Juvenil de Jerusalén, un grupo de jóvenes palestinos procedentes de Jerusalén Oriental, realizaron una película de animación en el marco de la campaña **Sed de Justicia**⁹⁵ para ilustrar las dificultades existentes en el acceso al agua⁹⁶. Parte de la campaña consiste en la presencia en las redes sociales, como Facebook o Twitter, con el objetivo de lograr una mayor visibilidad en línea para las cuestiones relacionadas con el agua y el saneamiento en los territorios palestinos ocupados y crear mayor conciencia —sobre todo en Europa— sobre los desafíos y las desigualdades a los que se enfrentan los palestinos al intentar acceder a los recursos hídricos.

Las redes de organizaciones de la sociedad civil regionales, nacionales y locales, organizadas en torno a temas comunes, han llevado a cabo una colaboración eficaz con las autoridades gubernamentales para lograr determinados objetivos. En el **Nepal**, el **Foro de ONG para el Abastecimiento de Agua y los Servicios de Saneamiento en el Ámbito Urbano** ha conseguido aumentar el compromiso político en favor de los derechos al agua y al saneamiento; dichos derechos han llegado a incluirse en el proyecto de constitución (2010) y en el plan maestro de servicios de saneamiento, con su correspondiente dotación presupuestaria.⁹⁷

El Foro de ONG también pretende eliminar los tabúes relacionados con el agua, el saneamiento y la higiene. Junto con **WaterAid Nepal**, el Foro de ONG encargó a diez artistas que crearan obras que **sirvieran para concienciar sobre los tabúes asociados a la menstruación**. Esta exposición pone de manifiesto la cruda realidad del estigma vinculado a la menstruación en la tradición cultural nepalí.⁹⁸

En **Uganda**, la **Asociación de ONG para Profesionales del Medio Ambiente (NAPE)**⁹⁹ elaboró una serie de documentos informativos breves, disponibles en las lenguas locales, en los que se aclaraban las leyes y políticas vigentes en materia de abastecimiento de agua y de saneamiento y se explicaban los derechos conexos,

con objeto de ayudar a las comunidades locales a comprender las funciones y responsabilidades de los diferentes interesados.

Desarrollando una labor más directa con las comunidades, en particular con las mujeres y los dalit, el **Centro de Estudios Rurales y Desarrollo (CRSD) de Andra Pradesh (India)**, una organización creada en 1991 que trabaja en el ámbito de los derechos, se dedica a crear conciencia entre la población acerca de sus derechos, en especial los referentes al agua y al saneamiento, a elaborar estrategias de colaboración con el Departamento de Abastecimiento de Agua y Saneamiento Rural para mejorar el acceso al agua y al saneamiento¹⁰⁰. El papel desempeñado por las mujeres en este proceso ha potenciado su perfil en el seno de sus comunidades, de manera que ahora los hombres aceptan mejor el liderazgo de las mujeres y, además, las autoridades locales aprecian la ayuda que puede ofrecer una comunidad bien organizada en la protección de los recursos hídricos y la prestación de servicios.

El CRSD organiza sesiones de formación dirigidas a las comunidades en las oficinas del Departamento de Abastecimiento de Agua y Saneamiento Rural, lo que proporciona una oportunidad para interactuar con los funcionarios y pedirles que rindan cuentas sobre la prestación de los servicios.

Asimismo, forma parte de la South Asian Freshwater Action Network (FANSA), y comparte sus experiencias y estrategias con otras 170 ONG con sede en Andra Pradesh. Además, colabora con los funcionarios de Andra Pradesh responsables de las cuestiones relacionadas con el agua y el saneamiento, ayudándoles a mejorar sus estrategias de prestación de servicios a las comunidades pobres de las zonas rurales.

Una labor adecuada de formación y fortalecimiento de capacidades, combinada con una supervisión regular y con un compromiso de colaboración entre todos los interesados constituyen también algunos de los aspectos básicos del programa **Water for People** (Agua para el Pueblo) desarrollado en **Chinda (Honduras)**¹⁰¹. Water for People está diseñando ambiciosas iniciativas a las que ha bautizado con el nombre de EVERYONE (“todo el mundo”), que aspiran a garantizar que todos los residentes de la zona en la que se ejecute el programa sean capaces de acceder a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, inclusive en los centros escolares y hospitalarios. Una de las cuestiones que tuvo que someterse a examen para lograr este objetivo es el programa de fortalecimiento de capacidades. Los intentos precedentes dirigidos a formar a las comunidades de usuarios de los servicios de abastecimiento de agua en materia de gestión y manejo de los sistemas de suministro de agua resultaron ineficaces, hasta que se descubrió que los cursos no respondían con la suficiente precisión a las necesidades de cada una de las comunidades del municipio, y que la información que recibían determinados miembros de los comités de usuarios no se trasladaba a los habitantes de la aldea. Gracias a la impartición de

programas formativos mejor diseñados, que se llevaron a cabo en todas las aldeas con la participación de una amplia variedad de partes interesadas, el ayuntamiento ha logrado un grado de cobertura del 100% tanto en los servicios de abastecimiento de agua como en los de saneamiento. Es necesaria una supervisión regular y selectiva para garantizar que los sistemas se gestionen y operen correctamente. El departamento local responsable del abastecimiento de agua y de los servicios de saneamiento debe controlar la calidad de las fuentes de agua cada ocho meses. Las escuelas locales también se han beneficiado del programa; los alumnos y sus profesores han recibido formación en materia de gestión del agua y de cómo llevar a cabo una higiene adecuada.

La **ONG egipcia New Horizon (Nuevo Horizonte)** trabaja con los habitantes de los asentamientos informales para ayudarles a reivindicar sus derechos, exponiéndoles modelos de base comunitaria en los que las comunidades reciben asistencia en forma de iniciativas de fortalecimiento de capacidades y otros enfoques para lograr el objetivo del acceso al agua y a los servicios de saneamiento. Estas iniciativas incluyen el aprendizaje por parte de las comunidades de cómo acercarse a las autoridades y comunicarse con ellas. A través de este proceso, New Horizon ha logrado una importante repercusión en cuanto a los niveles de sostenibilidad alcanzados, puesto que las comunidades ahora son capaces de organizarse por sí mismas y reivindicar su derecho al agua y al saneamiento, y, al mismo tiempo, movilizar y apoyar a otras comunidades para que apliquen su modelo.¹⁰²

Desde 2007, la organización de base comunitaria **Community Development Bethesda (Desarrollo Comunitario Bethesda, Indonesia)** facilita la prestación de servicios de atención primaria de la salud, en particular el acceso al agua y al saneamiento. Para ello utiliza un enfoque participativo basado en derechos que incluye la movilización, incidencia política y el trabajo en red con el Gobierno y las ONG. Los procesos de descentralización que se habían llevado a cabo en el pasado, y que supuestamente debían conducir a una mejora de la gobernanza y a la reducción de la pobreza, fracasaron en gran medida, y la presupuestación y la prestación de servicios favorables a los pobres por parte del gobierno local distaban mucho de ser adecuadas. CD Bethesda acometió una evaluación inicial de las necesidades, que ayudó a la comunidad a comprender la importancia de organizarse para ser capaces de reclamar sus derechos con una sola voz.¹⁰³

La organización de base comunitaria creada en el marco de este proyecto ha tenido éxito en las presiones que ha ejercido sobre el gobierno local y otras instituciones públicas pertinentes basándose en las necesidades detectadas en la evaluación, incluido el acceso al agua y al saneamiento. También ha trabajado para concienciar a las autoridades locales sobre la disposición de la comunidad a contribuir a la me-

jora de sus servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, así como sobre el potencial que esta ofrece.

La constitución de Bolivia, promulgada en 2009, reconoció el agua como derecho humano en un momento en el que los habitantes de los barrios marginales pobres de La Paz vivían en asentamientos carentes de servicios esenciales adecuados. El **Plan de Desarrollo Municipal de La Paz** incluye el programa **Barrios de Verdad**, que ha resultado muy eficaz a la hora de garantizar el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, proporcionando conexiones domésticas, redes de saneamiento y nuevos módulos sanitarios. Sin embargo, inicialmente esta infraestructura no se sometió a un mantenimiento adecuado, existía un sentido limitado de apropiación entre la comunidad y había un problema creciente de déficit hídrico en la ciudad, puesto que las nuevas instalaciones provocaron un incremento de la demanda superior a la capacidad de suministro cuando las fuentes de agua se vieron afectadas por el cambio climático en la región andina. **ONU-Hábitat** trabaja con la sociedad civil y las autoridades locales para fortalecer el programa Barrios de Verdad, mediante la introducción de una estrategia de cultura ciudadana de cara a promover un uso adecuado del agua y crear conciencia sobre los efectos del cambio climático en la ciudad. El objetivo de esta estrategia es capacitar a las comunidades para reivindicar sus derechos y educarlas en relación con sus responsabilidades. Esto incluye el aumento del sentido de apropiación de la infraestructura con el fin de mejorar su mantenimiento, así como el aprovechamiento del enfoque cultural andino con respecto al agua como ser vivo, con objeto de fomentar la adopción de enfoques dirigidos a la conservación del agua. Esta iniciativa cuenta con el apoyo de grupos de mujeres, líderes juveniles y grupos de niños en las escuelas. Los Comités de Vigilancia de los Barrios, formados por miembros de la comunidad, se encargan de controlar los servicios.¹⁰⁴

El Servicio Rural Rangpur Dinajpur (RDRS) de Bangladesh ha creado un programa denominado **Mejora de la salud ambiental a través de la organización comunitaria**. Su finalidad es capacitar a las organizaciones de base comunitaria de las zonas rurales para introducir mejoras sostenibles en sus hábitos higiénicos y reducir la exposición a los riesgos para la salud relacionados con el abastecimiento de agua y el saneamiento ambiental.

Reconociendo que la consecución del acceso seguro y sostenible al agua y al saneamiento debe ir más allá de la instalación de pozos y letrinas, esta iniciativa otorga gran importancia al fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil y de las instituciones públicas locales. Esto incluye la impartición de cursos sobre temas como el liderazgo, la incidencia política, la gestión y las habilidades de negociación con el objetivo de mejorar su capacidad para identificar, gestionar y movilizar los recursos

RECUADRO DE DEBATE 3.14 Niveles de participación

De acuerdo con las normas de derechos humanos, la participación debe ser activa, gratuita y útil, y debe proporcionar a los ciudadanos oportunidades reales para tomar decisiones relativas a su acceso al agua y al saneamiento, o para influir en dichas decisiones. La participación en la toma de decisiones puede interpretarse de forma distinta en función del tipo de participación y del nivel en el que se adopten las decisiones¹⁰⁹. La mayoría de los profesionales que trabajan en el ámbito del desarrollo están familiarizados con la participación en las decisiones relativas al emplazamiento y la gestión de una letrina pública, una fuente de agua o un pozo protegido en el seno de una comunidad determinada. El valor de la participación comunitaria también se comprende bien en esas situaciones, en las que la comunidad, dependiendo de su tamaño, es la que mejor entiende las condiciones y el entorno locales. Sin embargo, incluso en esos casos es importante garantizar que quienes suelen disponer de menos oportunidades para hacer oír sus opiniones y sus necesidades, como las mujeres, los niños, las personas mayores, discapacitadas, enfermas o aquellas pertenecientes a los estratos sociales inferiores, también puedan tener la oportunidad de expresar sus necesidades y sus deseos y de que estos sean tenidos en cuenta en el proceso de adopción de decisiones. La participación de las mujeres reviste una importancia especial, teniendo en cuenta el papel central de la mujer en el uso (y, a menudo, en el mantenimiento y la gestión) de los recursos hídricos y las necesidades en materia de saneamiento para uso personal y doméstico. Incluso este nivel de adopción de decisiones puede resultar complejo si se quiere garantizar una participación plena y útil de toda la población, en especial allí donde existen tabúes culturales para la participación de las mujeres o de determinados grupos o personas. Por consiguiente, el primer paso debe consistir en convencer a los líderes comunitarios de que debe permitirse hablar a las personas que tradicionalmente no tenían voz, y que sus opiniones se vean reflejadas en las decisiones y en las inversiones.

En el otro extremo de la escala se encuentran las decisiones relativas a la política o el presupuesto nacionales, que también requieren una participación activa, libre y útil de todos los interesados. En este caso es necesario diseñar procesos que permitan la representación de todos los interesados; no es necesario que toda persona tenga la oportunidad de expresar sus opiniones o sus necesidades directamente, sino a través de procesos democráticos que permitan recabar información desde las estructuras administrativas de menor tamaño para alimentar los procesos de planificación y toma de decisiones a escala nacional, ya sea en las esferas de la elaboración o reforma de las leyes o en la formulación de políticas. A modo de ejemplo de un lugar en el que se ha logrado este objetivo con notable éxito es el **Consejo de las Ciudades**¹¹⁰ de **Brasil**, que cuenta con un sistema de representación desde las comunidades locales hasta el nivel estatal o nacional. La comunicación se produce en ambos sentidos, a través de canales bien definidos, con debates específicos sobre proyectos de ley y de políticas en todos los niveles de gobierno y con la participación de los repre-

sentantes de la comunidad en los procesos finales de toma de decisiones en el Parlamento. Aunque quizá no quepa esperar que el diseño o la reforma de la legislación y de la política vaya a caracterizarse siempre por un grado tan elevado de participación como en el Consejo de las Ciudades de Brasil, debería consultarse a un amplio sector de la sociedad (que incluya a las personas marginadas y vulnerables) para garantizar que dichas reformas y procesos no sean discriminatorios y conduzcan a una mejora de los servicios para quienes no tienen acceso a ellos.

La planificación de programas y presupuestos dirigidos a determinados grupos o personas concretos, como los asentamientos informales ubicados en zonas urbanas densamente pobladas, deben incluir la participación de los colectivos beneficiarios previstos. Sin esa participación fundamental, es fácil que los responsables de la planificación no comprendan bien las barreras de acceso existentes y no sean capaces de determinar con exactitud el modo de superar dichas barreras.

Como se expondrá en el capítulo 4, la participación en la supervisión es crucial para obligar a los Estados y a otros actores a rendir cuentas sobre la prestación de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento a través del control presupuestario, inclusive en el proceso de elaboración del presupuesto. Dicha participación también debe desempeñar un papel esencial en el cuestionamiento de las estructuras de poder existentes, que están sesgadas en favor de quienes ya gozan de un buen acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, o de quienes se benefician de forma ilícita de la prestación de dichos servicios.



Ciudadanos protestan ante la falta de acceso al agua potable en el valle de San Joaquín, California (EE.UU.). Marzo de 2011. FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE

necesarios, y ha traído consigo un aumento de la inversión destinada al abastecimiento de agua y al saneamiento ambiental.¹⁰⁵

Muchos países utilizan “mascotas de agua” a modo de herramientas de concienciación, como **La Gotita (Perú)**, una gota de agua animada que traslada importantes mensajes, como los relacionados con el lavado de manos o el ahorro de agua.¹⁰⁶

Como se ha expuesto en el capítulo 2 en relación con las aportaciones realizadas por los hogares, el marketing de los servicios de saneamiento también puede constituir una potente herramienta de incidencia para la construcción y el uso de letrinas. La organización **IDE, de Camboya**, ha creado un sencillo sistema de construcción de letrinas al que ha bautizado como “**Letrina Fácil**”, que se publicita a través de mensajes positivos para despertar el sentido de la dignidad entre la población¹⁰⁷. Igualmente, **WaterAid Madagascar y Water and Sanitation for the Urban Poor (WSUP)** han creado un divertido vídeo en el que se muestran los placeres del acceso al saneamiento.¹⁰⁸

La necesidad de llevar a cabo actividades de incidencia sobre el acceso a una información de mayor calidad y sobre una mayor participación para garantizar el cumplimiento de los derechos al agua y al saneamiento no es exclusiva de los países en desarrollo. La **Berliner Wassertisch (Mesa Redonda de Berlín sobre el Agua)**, una coalición de ciudadanos y organizaciones interesadas en el tema, ha desempeñado una función muy importante, al hacer pública una serie de documentos que permitieron llevar a cabo un examen más amplio de éstos, incluidos los contratos celebrados en el marco del proceso de asociación entre el sector público y el privado de 1999 de la empresa concesionaria municipal, Berliner Wasser Betriebe. Esta iniciativa se acometió debido al importante grado de descontento existente por unos cargos por servicio cada vez más elevados y a las quejas derivadas de los cuantiosos beneficios que obtenía la empresa de titularidad público-privada.¹¹¹

3.9 Investigación y educación

A pesar de que la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos no han reconocido formalmente los derechos al agua y al saneamiento hasta fechas muy recientes, la investigación académica y la formación de los profesionales que trabajan en este ámbito ha desempeñado durante muchos años un papel crucial, proporcionando información para una formulación de políticas y una programación de mayor calidad para lograr el acceso universal a unos servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento seguros y asequibles. Existen numerosas iniciativas en este sentido, nacidas bajo los auspicios de universidades, centros de estudios, ONG y otras instituciones. La investigación y la formación prestan una

atención cada vez más específica a los derechos al agua y al saneamiento, incluida la investigación sobre los efectos del reconocimiento de estos derechos y la formación para hacerlos realidad.

El Programa sobre los Derechos Humanos al agua y al saneamiento¹¹² del Centro Carr para la Política de Derechos Humanos adscrito a la Harvard Kennedy School proporciona orientaciones fundamentales a los gobiernos, las empresas multinacionales y las ONG sobre el modo en que los derechos humanos al agua y al saneamiento pueden influir en las leyes y en la política. A través de la investigación y el diálogo interdisciplinarios, este programa analiza los temas que contribuirán a la realización progresiva de estos derechos. Por ejemplo, los investigadores del Centro Carr están estudiando cómo podría interpretarse el requisito constitucional de Iraq de garantizar la “distribución justa” del agua de forma coherente con el derecho humano al agua y el derecho a saciar la sed previsto en el Islam. Asimismo, están investigando las repercusiones de una sentencia reciente del Tribunal Supremo israelí en una causa iniciada por representantes de las aldeas beduinas no reconocidas; según dicha sentencia, el acceso al agua es un derecho humano fundamental que merece ser protegido en virtud del derecho a la dignidad humana. El Centro Carr promueve además el discurso sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento colaborando con expertos universitarios de los campos del Derecho, la Ingeniería, el Diseño, la Economía y otras disciplinas, así como organizando diversos eventos, como una reciente mesa redonda en la que participó la Relatora Especial de las Naciones Unidas, Catarina de Albuquerque, y seminarios a lo largo de todo el año.

La **Escuela de Ingeniería Civil de la Universidad de Leeds** (Inglaterra) ofrece un **máster en Ingeniería del Abastecimiento de Agua, el Saneamiento y la Salud**, un curso que abarca varias disciplinas centrado en la sostenibilidad, la reducción de la pobreza y la igualdad en la prestación de servicios a las poblaciones de los países en desarrollo¹¹³. En el máster se analizan las políticas adecuadas a cada tipo de entorno y se explora el coste de ciclo de vida de las tecnologías de abastecimiento de agua y de saneamiento, incluidos todos los costes asociados a un determinado servicio, desde su construcción a su mantenimiento y su operación, y desde la recogida de los residuos fecales a su tratamiento y eliminación en condiciones de seguridad. Esto permite obtener una visión clara de las implicaciones en términos de costes para los gobiernos y para los hogares, lo que les ayuda a tomar decisiones sobre las tecnologías adecuadas.

En la actualidad se ha incorporado este enfoque centrado en los derechos al agua y al saneamiento en las conferencias y los talleres, y las conferencias de la **Asociación Internacional del Agua**¹¹⁴ y el **Consejo Mundial del Agua**¹¹⁵ celebradas en 2011 y 2012 han convertido estos derechos en un tema central. De igual modo,

otras conferencias de corte más académico, como las **Conferencias sobre Salud y Política del Agua celebradas en 2010 y 2011 en la Universidad de Carolina del Norte**, incluyeron debates sobre la realización de los derechos al agua y al saneamiento, así como talleres organizados conjuntamente por el ACNUDH y la Relatora Especial.¹¹⁶

La **Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)** patrocina un taller anual, denominado **AguaSan**, que reúne a miembros de la comunidad de expertos en materia de desarrollo para debatir sobre asuntos relacionados con el agua y el saneamiento. En 2011, el taller AguaSan trató de forma específica los derechos al agua y al saneamiento, con una intervención de la Relatora Especial a través de videoconferencia. Asimismo, se está elaborando un conjunto de herramientas sobre la aplicación de los derechos, con el fin de ayudar a los profesionales que trabajan en favor de la realización de los derechos.¹¹⁷

Existen innumerables campos de investigación que podrían beneficiarse de una mayor cantidad de estudios dirigidos a mejorar nuestra comprensión del modo en que se pueden aplicar los derechos al agua y al saneamiento, pero también de los motivos por los que hay gente que carece de acceso a estos servicios. Uno de los campos que requiere mayor consideración es la gestión de la higiene menstrual. Teniendo en cuenta los tabúes que rodean a la menstruación y la percepción de que la sangre procedente del flujo menstrual es más sucia o está más contaminada que otros tipos de sangre, existe una oportunidad para intensificar las investigaciones y



Catarina de Albuquerque interviene en una mesa redonda con expertos universitarios en el Centro Carr de la Universidad de Harvard. Octubre de 2012. FOTOGRAFÍA: ERIC JENKINS-SÄHLIN, CENTRO CARR PARA LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS, ESCUELA KENNEDY DE HARVARD

las iniciativas de incidencia en este terreno. Otras áreas que requieren un mayor número de investigaciones son el desarrollo de indicadores adecuados para la vigilancia de los derechos al agua y al saneamiento, de modo que los responsables de la toma de decisiones cuenten con información de mayor calidad, así como de enfoques dirigidos a combatir las prácticas corruptas utilizando mecanismos de rendición de cuentas basados en derechos.



La menstruación sigue siendo un tabú y es un asunto del que se habla en voz baja. Las niñas todavía titubean a la hora de compartir sus problemas con la menstruación en el Instituto Bhumimata de Tipchowk, Kavre (Nepal).

FOTOGRAFÍA: WATER AID/ BIJAY GAJMER



“Cbbaupadi Abba Gbar Vitra”, de Erina Tamrakar, se refiere a la práctica de obligar a las mujeres con el período a vivir en chozas (Cbbaupadi). Instalación y representación de artistas visuales sobre la higiene menstrual organizada por WaterAid Nepal. FOTOGRAFÍA: WATER AID

3.10 Responsabilidades de terceros

Las responsabilidades que atañen específicamente al sector privado en lo referente a los derechos humanos han sido analizadas por el **Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales**¹¹⁸, si bien también existen responsabilidades concretas en relación con los derechos al agua y al saneamiento que es importante aclarar.

Dado que las responsabilidades de las empresas dedicadas al abastecimiento de agua y a la prestación de servicios de saneamiento, ya sean de titularidad pública o privada, se han abordado en otras partes de este libro, esta sección se concentra en las empresas del sector privado que consumen agua o tienen alguna repercusión sobre su consumo por parte de otros usuarios. Las compañías privadas que consumen agua o influyen en su consumo por parte de otros usuarios también tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos relativos al uso de este recurso. No deben violar los derechos humanos y deben ejercer la diligencia debida para mantenerse informadas sobre las consecuencias posibles o reales de su actuación para los derechos humanos. Entre las consecuencias que puede tener el consumo de agua por terceros sobre los derechos humanos cabe citar la sobreexplotación de agua, la contaminación de los recursos hídricos debido a prácticas contaminantes o la limitación del acceso de otros usuarios a una fuente de agua a través de la apropiación. El capítulo 4 aborda las cuestiones referentes a la litigación en relación con estas actividades.

El **CEO Water Mandate** es una iniciativa impulsada por el **Pacto Mundial de las Naciones Unidas**, que ha iniciado debates sobre derechos humanos con las empresas, fomentando un consumo de agua más responsable, aunque no ha incorporado expresamente los derechos al agua y al saneamiento en su trabajo.¹¹⁹

PepsiCo¹²⁰, miembro del CEO Water Mandate, ha adoptado una serie de directrices relativas al derecho al agua que considera requisitos comunitarios previos a la construcción de una nueva fábrica, así como durante la vida de ésta. La empresa está estudiando asimismo la posibilidad de utilizar evaluaciones de los efectos sobre los derechos humanos en sus actividades.

Northstar¹²¹, compañía dedicada a la gestión de activos con sede en los **Estados Unidos de América**, selecciona las empresas que componen su cartera basándose en criterios como la realización de inversiones socialmente responsables o el respeto del derecho al agua. En el marco de su compromiso corporativo, ha trabajado con PepsiCo, Intel y Connecticut Water Services en el desarrollo de políticas específicas sobre el derecho al agua.

RECUADRO DE DEBATE 3.15 Responsabilidad social empresarial (RSE) y derechos humanos

Muchas empresas llevan a cabo actividades catalogadas dentro de lo que se conoce como Responsabilidad Social Empresarial (RSE). En apariencia, la RSE está diseñada para proporcionar una plataforma para que las empresas demuestren los efectos positivos que pueden tener sus actividades de negocios. Sin embargo, sus detractores señalan que a menudo está diseñada para potenciar la reputación de esas empresas entre la comunidad local e internacional, para proteger sus negocios de las críticas negativas o, en los casos más extremos, del boicot de sus productos.

El Representante Especial sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales aclara que “las empresas pueden asumir compromisos adicionales, voluntariamente o por razones de filantropía. Estas son operaciones válidas que pueden contribuir al cumplimiento de los derechos humanos. Pero no hay que confundir lo que conviene que hagan las empresas con lo que deben hacer. Además, estas actividades convenientes tampoco compensan el incumplimiento de la obligación fundamental de la empresa, que es la de respetar los derechos humanos en todas sus operaciones y relaciones”.¹²²

Los programas de RSE pueden utilizarse para dar respuesta a las necesidades de las poblaciones locales mediante la prestación de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento a las aldeas o a los barrios marginales próximos, lo que ofrece a los beneficiarios una doble ventaja, tanto en términos de la mejora potencial de la salud de los trabajadores como de la protección de su reputación en el seno de la comunidad local. En otros casos, las empresas crean una subdivisión dedicada a la realización de actividades benéficas, encargada de prestar servicios a las comunidades en países donde no desarrollan otro tipo de actividades comerciales con el fin de potenciar su imagen. En ninguno de los casos expuestos puede considerarse que las empresas estén necesariamente abordando cuestiones relacionadas con los derechos humanos en sus actividades comerciales nucleares.

La Relatora Especial ha recibido informes de empresas que se corresponden con actividades benéficas en el marco de la RSE. Sin embargo, en dichos informes no queda claro qué hacían las empresas para cumplir con sus responsabilidades en materia de derechos humanos dentro de su actividad principal. Por este motivo no se han incluido ejemplos de RSE en este libro.

Conclusión

En este capítulo se ha presentado una amplia variedad de prácticas en las que participan todos los actores interesados en la aplicación de los derechos al agua y al saneamiento. Algunas de ellas son ambiciosas, ya sea por su alcance geográfico o por su capacidad para considerar los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento desde un punto de vista sostenible. Otras son de naturaleza más local o se concentran en dar respuesta a una necesidad inmediata. Todas ellas comparten la visión de que, para conseguir la disponibilidad universal de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, es necesario un enfoque centrado en la prestación de servicios para todos, basado en la participación y la cooperación. La satisfacción de los derechos humanos requiere un enfoque amplio, más allá de la simple construcción de instalaciones físicas, que incluya la movilización social, la realización de campañas de concienciación, educación y formación, así como el cuestionamiento de las normas en vigor y de las prácticas discriminatorias existentes. Como se ha puesto de manifiesto en este capítulo, los enfoques más eficaces y sostenibles sitúan a la persona y al hogar en el centro del desarrollo, pero los vinculan estrechamente con otras instituciones, particularmente el Estado, a nivel local, regional y nacional, y con los proveedores de servicios, las ONG y otros agentes. En el último capítulo se analizan las iniciativas que demuestran cómo puede responsabilizarse a los Estados de los servicios que prestan (o que no consiguen prestar), y se presenta de nuevo una amplia variedad de casos de diversos actores del sector.



Una mujer acarrea agua en Kaolak (Senegal). Noviembre de 2011. FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE

NOTAS – CAPÍTULO 3

- ¹ A/HRC/12/24, párr. 63.
- ² Compendio de Sistemas y Tecnologías de Saneamiento, WSSCC y EAWAG, 2008, disponible en: www.wsscc.org/node/160.
- ³ *Sanitation for a Healthy Nation: Sanitation Technology Options*, Ministerio de Asuntos Hídricos y Silvicultura, febrero de 2002, Sudáfrica.
- ⁴ Programa Conjunto de Monitoreo 2011: *Access to Drinking Water with a Focus on Equity, Safety and Sustainability*, p.4.
- ⁵ Mukherjee, N., y Frias, J., *Private Sector Sanitation Delivery in Vietnam, Harnessing Market Power for Rural Sanitation*, nota del WSP sobre el terreno, 2006, disponible en: www.wsp.org/wsp/sites/wsp.org/files/publications/eap_harnessing.pdf.
- ⁶ En Tanzania, el Gobierno calcula que el 30% de los sistemas construidos no están operativos. Un estudio más reciente estima que, en la actualidad, el 46% de las fuentes de agua se encuentran fuera de servicio, y que un 25% de las fuentes de agua no funcionan dos años después de su instalación (WaterAid, 2009).
- ⁷ Respuesta de ONGAWA, Ingeniería para el Desarrollo Humano, anteriormente Ingeniería sin Fronteras Asociación para el Desarrollo, Tanzania, al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Tanzania_ISF_Accessibilityofcommunitymanageservices.pdf.
- ⁸ Respuesta de Lutheran Health Care Bangladesh al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Bangladesh_LHCB_Empoweringcommunities_to_access_water.pdf; véase también lhcb.org/programs/safewater.
- ⁹ Se calcula que la agricultura y la industria juntas representan el 92% del consumo de agua a escala mundial. Fuente: www.unesco.org/water/wwap/facts_figures/water_industry.shtml.
- ¹⁰ Presentación de Solister Phiri (Malawi) durante la consulta con proveedores de servicios celebrada en Lisboa en noviembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/presentations2010_partI/service_providers/Malawi_Phiri.pdf.
- ¹¹ www.verc.org.
- ¹² Bartram, J., Charles, K., Evans, B., O'Hanlon, L., y Pedley, S., *The human right to sanitation: Should the right to community-wide health be won at the cost of individual rights?* (Pendiente de publicación). Véase también: www.guardian.co.uk/global-development.
- ¹³ www.wsp.org/wsp/FeaturesEvents/Features/starting-sanitation-marketing-conversation.
- ¹⁴ Miller, Kathleen A., *Climate Change and Water Resources: The Challenges Ahead*, *Journal of International Affairs*, 61(2) (2008).
- ¹⁵ *Ibid.*
- ¹⁶ Cullet, Philippe, *Water Law in a Globalized World: The Need for a New Conceptual Framework*, *Journal of Environmental Law* 23(2) (2011).
- ¹⁷ Lenton, R. y Muller, M. (eds.), *Integrated Water Resources Management in Practice. Better Water Management for Development*. GWP/Earthscan, 2009.
- ¹⁸ Respuesta del Servicio Mundial de Iglesias (Camboya) al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Cambodia_CWS_Making_participation_count.pdf.
- ¹⁹ Respuesta de Churches Action in Relief and Development (Malawi) al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Malawi_CARD_Sunny_times_for_water.pdf.
- ²⁰ Respuesta de la Inter-Church Charitable Round Table Foundation (Armenia) al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Armenia_ART_Drinkingwateranessentialneed.pdf.
- ²¹ Programa Conjunto de Monitoreo 2010, pp.16-19.
- ²² Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del PNUD, pp.52-53.
- ²³ Declaración a la finalización de la visita de la Relatora Especial sobre el derecho al agua y al saneamiento a Senegal, disponible en: www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11625&LangID=F.
- ²⁴ www.dskbangladesh.org.
- ²⁵ www.wateraid.org/international/what_we_do/where_we_work/bangladesh/7955.asp.
- ²⁶ Para más información sobre la relación que existe entre los desahucios forzados y los derechos humanos, véase por ejemplo el informe de 2010 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una alimentación adecuada (A/65/281) y el informe de 2004 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada (E/CN.4/2004/48) y los principios básicos y directrices relativos a los desahucios y el desplazamiento basados en el desarrollo (A/HRC/4/18), así como la Hoja informativa n° 25 del ACNUDH sobre derechos humanos y desahucios forzados, disponible en: www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet25en.pdf.
- ²⁷ Véase: WaterAid Bangladesh, *Rights of Water Connections for Urban Slum Dwellers in Bangladesh*, marzo de 2007, disponible en: www.wateraid.org/documents/plugin_documents/water_points_for_urban_slum_dwellers.pdf.
- ²⁸ Rajiv Awas, Yojana: Guidelines for Slum-free City Planning, en: jnnurmmis.nic.in/jnnurm_hupa/jnnurm/RAY%20Guidelines-%20English.pdf.
- ²⁹ Programa de Lucha contra la Pobreza Urbana de Luanda, *Model of Community Management of Water: Good practice in the musseques of Luanda*, 2007.
- ³⁰ Presentación de IWADCO (Filipinas) durante la consulta con proveedores de servicios celebrada en Lisboa en noviembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/presentations2010_partI/service_providers/Phillipines_Inpart.pdf. Véase también: www.adb.org/water/champions/mejia.asp.
- ³¹ Proyecto de Mejora del Sector del Abastecimiento de Agua en Zonas Urbanas de Karnataka: *24x7 Water Supply is Achievable* (El objetivo del abastecimiento de agua 24 horas al día, los siete días de la semana es realizable), nota del WSP sobre el terreno, septiembre de 2010.
- ³² www.communityledtotalsanitation.org.
- ³³ www.wsscc.org.
- ³⁴ Presentación de Sénégalaïse des Eaux (Senegal) durante la consulta con proveedores de servicios celebrada en Lisboa en noviembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/presentations2010_partI/service_providers/Senegal_SDE.pdf.
- ³⁵ Presentación de la autoridad de servicios de abastecimiento de agua de Phnom Penh (Camboya) durante la consulta con proveedores de servicios celebrada en Lisboa en noviembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/presentations2010_partI/service_providers/Cambodia_Phnom%20Penh.pdf; véase también: www.adb.org/water/actions/cam/PPWSA.asp.
- ³⁶ Presentación de Aguas y Saneamientos Argentinas (Argentina) durante la consulta con proveedores de servicios celebrada en Lisboa en noviembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/presentations2010_partI/service_providers/Argentina_AySA.pdf.
- ³⁷ www.gatesfoundation.org/press-releases/Pages/safe-affordable-sanitation-110719.aspx.
- ³⁸ Presentación de Solister Phiri (India) durante la consulta con proveedores de servicios celebrada en Lisboa en noviembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/presentations2010_partI/service_providers/India_%20Sulabh%20International.pdf.
- ³⁹ www.source.irc.nl/page/36592.
- ⁴⁰ Norman, G.J., Can sewerage be pro-poor? Lessons from Dakar, presentado en el Simposio Regional de África Occidental sobre Saneamiento e Higiene, celebrado en Accra (Ghana) del 3 al 5 de noviembre de 2009.
- ⁴¹ UNECE: *No-one left behind* (publicación prevista para 2012).
- ⁴² Lantagne, Daniele, *Preventing Diarrheal Disease in Developing Countries: Proven Household Water Treatment Options*, Centro para el Control de Enfermedades y USAID, enero de 2010.
- ⁴³ Respuesta de The Water School (Uganda) al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Uganda_TheWaterSchool_Solarwaterdesinfection.doc.
- ⁴⁴ Respuesta de Helvetas (Vietnam) al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Vietnam_Helvetas_Solar_Water_desinfection.doc, véase también www.sodis.ch.
- ⁴⁵ Respuesta de Tearfund (Afganistán) al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Afghanistan_Tearfund_AdvocacyinWatsanEmergencyProgrammes.doc.
- ⁴⁶ www.lwdgc-africa.org/8.html.
- ⁴⁷ Datos tomados de: Oficina de Información Demográfica, The World's Women and Girl's Data Sheet 2011, disponible en: www.prb.org/pdf11/world-women-girls-2011-data-sheet.pdf.
- ⁴⁸ nepal.wateraid.org/news/item/63-dropping-in-on-development-an-exhibition.
- ⁴⁹ Presentación de DSK Bangladesh durante la consulta pública con la sociedad civil sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en septiembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/presentations2010/civil_society_organizations/CSO_DSK%20-%20Bangladesh.ppt, véase también www.dskbangladesh.org.
- ⁵⁰ UNICEF, *Sharing Simple Facts: Useful Information about Menstrual Health and Hygiene*, 2008, disponible en: www.wsscc.org/resources/resource-publications/sharing-simple-facts-useful-information-about-menstrual-health-and
- ⁵¹ www.twesa.org/Menstruation_activities_-_Ngara,_Shinyanga,_Kasulu,_Kibondo/-3/9.
- ⁵² www.unicef.org/wash/schools.
- ⁵³ Peel, Andy, Evans, Barbara, Van der Voorden, Carolien, *Hygiene and Sanitation Software: An overview of approaches*, Consejo de colaboración para el abastecimiento de agua potable y el saneamiento, Ginebra, 2010.
- ⁵⁴ Cairncross, Sandy, et al., *Water, sanitation and hygiene for the prevention of diarrhoea. International Journal of Epidemiology*, 39 (Suplemento n° 1), p.i193-i205, 2010.
- ⁵⁵ Observación General n° 14 del CDESC sobre el derecho al máximo nivel de salud alcanzable.
- ⁵⁶ A/HRC/12/24, párr. 79, disponible en: www.ohchr.org/srwaterandsanitation.
- ⁵⁷ Foro Mundial del WSSCC sobre saneamiento e higiene, conclusiones del Foro, p. 15. Véase también: www.plosmedicine.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pmed.100105
- ⁵⁸ Vibhu Nayar, *Democratisation of water management: the Tamil Nadu experiment*, 2005, disponible en: www.irc.nl/page/24817indiasanitationportal.org/category/author/vibhu-nayar.
- ⁵⁹ Respuesta de ONU-Habitat Etiopía al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Ethiopia_UN-Habitat_Small_scale_community_based_water_supply.pdf.
- ⁶⁰ Informe 2010 del Programa Conjunto de Monitoreo, p.49.

- ⁶¹ Presentación de Eslovenia durante la consulta pública de los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en febrero de 2011, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/StateActors/Slovenia.pdf.
- ⁶² Respuesta de Eslovenia al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/contributions/Slovenia_State_Hudeje.doc.
- ⁶³ Respuesta del proyecto Gestión de Recursos Hídricos en Aldeas Rurales (Nepal) al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Nepal_Finland_Cooperation_Rural_village_water_resources_management.pdf.
- ⁶⁴ Respuesta de CCBRT, EEPSCO y UNICEF Tanzania al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/contributions/NGO_UNICEF_CCBRT_EEPCO.doc.
- ⁶⁵ Nair, Padmaja y Khanna, Amod, informe de síntesis de la fase preparatoria del programa WASH basado en los derechos del niño en el examen de los avances y del aprendizaje en Asia Meridional. Bangladesh (India) y Nepal, marzo de 2011.
- ⁶⁶ A/HRC/15/55, párrs. 75 y 76.
- ⁶⁷ A/HRC/12/24, párr. 53.
- ⁶⁸ www.safaikarmachariandolan.org/action2010.html o www.facebook.com/pages/Safai-Karmachari-Andolan/184341901615156.
- ⁶⁹ Manual del ACNUR sobre el abastecimiento de agua en situaciones con refugiados, 1992, disponible en: www.unhcr.org/3ae6bd100.html.
- ⁷⁰ Comité Permanente entre Organismos, Manual para la protección de los desplazados internos, junio de 2010, disponible en: www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html.
- ⁷¹ *The human right to water and sanitation in emergency situations: The legal framework and a guide to advocacy*, Acción contra el Hambre para el Grupo de trabajo mundial sobre agua, saneamiento e higiene, febrero de 2009, disponible en: www.actioncontrelafaim.org/fileadmin/contribution/8_publications/pdf/Ouvrages_et_fascicules_techniques/MAQ.WASH_PROMOTION_FINAL.pdf.
- ⁷² Respuesta de CCBRT, EEPSCO y UNICEF Tanzania al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/contributions/NGO_UNICEF_CCBRT_EEPCO.doc.
- ⁷³ *Adoption of Community-Led Total Sanitation: Guidance for Programming of CLTS in Tearfund-Supported Projects*, Tearfund 2010, disponible en: www.tilz.tearfund.org/webdocs/Tilz/Topics/watsan/CLTS_web.pdf.
- ⁷⁴ Respuesta de Tearfund (Afganistán) al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Afghanistan_Tearfund_AdvocacyinWatsanEmergencyProgrammes. Véase también la presentación de Tearfund durante la consulta pública con la sociedad civil sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en septiembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/presentations2010/civil_society_organizations/CSO_Tearfund%20-%20Afghanistan.ppt.
- ⁷⁵ *The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, 2011, disponible en: www.sphereproject.org.
- ⁷⁶ Respuesta del Servicio Mundial de Iglesias (Afganistán/Pakistán) al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Pakistan_CWS_Safety_in_troubled_waters.pdf.
- ⁷⁷ E/CN.4/2006/45, párrs. 129,132.
- ⁷⁸ A/HRC/12/24, párr. 43.
- ⁷⁹ www.cpt.coe.int/en/about.htm
- ⁸⁰ Respuesta del proyecto de salud, nutrición, abastecimiento de agua y saneamiento en las escuelas del Nepal al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: [www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Nepal_School%20Health%20and%20Nutrition%20Water%20and%20Sanitation%20Project%20\(NNDSWO\).doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Nepal_School%20Health%20and%20Nutrition%20Water%20and%20Sanitation%20Project%20(NNDSWO).doc).
- ⁸¹ www.who.int/water_sanitation_health/hygiene/settings/buildings/en/index.html.
- ⁸² www.cpt.coe.int/documents/prt/2009-13-inf-eng.pdf.
- ⁸³ www.cpt.coe.int/documents/prt/2011-01-inf-eng.pdf.
- ⁸⁴ *Rights to Water and Sanitation: a Handbook for Activists*, Freshwater Action Network, 2010, disponible en: www.freshwateraction.net/content/rights-water-and-sanitation-handbook-activists.
- ⁸⁵ www.amnesty.org/en/demand-dignity
- ⁸⁶ Informes de la campaña Exige Dignidad, disponibles en www.amnesty.org/es/demand-dignity.
- ⁸⁷ www.wash-united.org.
- ⁸⁸ Conclusiones del Foro Mundial del WSSCC sobre saneamiento e higiene, 2011, disponible en: www.wsscc-global-forum.org.
- ⁸⁹ El vídeo está disponible en: www.youtube.com/watch?v=DMWnoH2Mxc8.
- ⁹⁰ www.wsscc-global-forum.org/photo-exhibition-the-urban-right-to-water-and-sanitation.html
- ⁹¹ www.ohchr.org/srwaterandsanitation.
- ⁹² www.righttowater.info.
- ⁹³ www.hcer.info/en.
- ⁹⁴ www.ewash.org/en/?view=79YOcy0nNs3D76djujAn3TTG.
- ⁹⁵ Puede consultarse información adicional en: www.thirstingforjustice.org.
- ⁹⁶ El vídeo está disponible en: www.youtube.com/watch?v=L96wO-KJOHo&feature=player_embedded.
- ⁹⁷ www.ngoforum.net.
- ⁹⁸ www.ngoforum.net/index.php?option=com_content&task=view&id=11614&Itemid=1.
- ⁹⁹ www.nape.or.ug/index.php.
- ¹⁰⁰ Puede consultarse información adicional en: www.crsdindia.org.
- ¹⁰¹ Puede consultarse información adicional en: www.waterforpeople.org.
- ¹⁰² Presentación de New Horizon (Egipto) durante la consulta pública con la sociedad civil sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en septiembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/presentations2010/civil_society_organizations/CSO_NHASD%20-%20Egypt.ppt.
- ¹⁰³ Respuesta de Community Development Bethesda (Indonesia) al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Indonesia_CB%20Bethesda_Makingwaterflow.pdf.
- ¹⁰⁴ Respuesta de ONU-Hábitat Bolivia al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Bolivia_UN-Habitat_Real_Neighborhoods_Program.pdf.
- ¹⁰⁵ Respuesta del Servicio Rural de Fangput Dinajpur (Bangladesh) al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/questionnaires2010/Bangladesh_RDRS_Rooted_advocacy_for_pro-poor_water_governance.pdf.
- ¹⁰⁶ www.vivienda.gob.pe/pronasar.
- ¹⁰⁷ Puede consultarse información adicional en: www.makingsanitationeasy.com.
- ¹⁰⁸ www.youtube.com/watch?v=2YRZC3hZHMg&feature=channel_video_title.
- ¹⁰⁹ Véase también el recuadro 6.4: Niveles de participación, en COHRE, AAAS, COSUDE y ONU-Hábitat, *The Manual on the Right to Water and Sanitation*, 2007, p.80.
- ¹¹⁰ Presentación de Brasil durante la consulta pública de los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en enero de 2011, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/StateActors/BrazilLaw_11445%20Geneva.pdf. Véase también: www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades.
- ¹¹¹ www.berliner-wassertisch.net.
- ¹¹² www.hks.harvard.edu/cchpr/hr2w/index.php
- ¹¹³ www.leeds.ac.uk/coursefinder/19011/MSc_%28Eng%29_Water,_Sanitation_and_Health_Engineering.
- ¹¹⁴ www.iwa2011kl.org.
- ¹¹⁵ www.worldwaterforum6.org/en.
- ¹¹⁶ whconference.unc.edu/index.cfm.
- ¹¹⁷ www.sdc.admin.ch.
- ¹¹⁸ www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home. Este mandato ha pasado recientemente al Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas.
- ¹¹⁹ Presentación de CEO Water Mandate durante la consulta con representantes del sector privado celebrada en Lisboa en noviembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/presentations2010_partI/private_sector/CEO%20Water%20Mandate.pdf. Véase también: www.unglobalcompact.org/Issues/Environment/CEO_Water_Mandate/index.html.
- ¹²⁰ www.pepsico.com/Purpose/Environmental-Sustainability/Partnerships-and-Community.html.
- ¹²¹ Presentación de Northstar Asset Management (EE.UU.) durante la consulta con proveedores de servicios celebrada en Lisboa en noviembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/Iexpert/docs/presentations2010_partI/private_sector/Northstar%20Asset%20Management.pdf. Véase también: www.northstarasset.com/services.html.
- ¹²² A/HRC/11/13, párr. 62.



Defendamos nuestra agua: un litigante exitoso en un caso de acceso al agua en Sardinal, Guanacaste (Costa Rica). Marzo de 2009.

FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE

En términos generales, considero que los derechos humanos tienen el potencial para capacitar a las personas, para luchar contra las desigualdades existentes y para transformar las relaciones de poder y generar cambios reales y sostenibles.

CATARINA DE ALBUQUERQUE, REUNIÓN DE LA UNSGAB, SOFÍA (BULGARIA), EL 26 DE MAYO DE 2009

Introducción

Hasta el momento se han presentado en este libro diversas prácticas que muestran cómo se han realizado o se están realizando los derechos al agua y al saneamiento. En este último capítulo se analiza el modo en que puede responsabilizarse a los Estados y a otros actores involucrados en la realización de estos derechos.

Parte de la fuerza del marco de derechos humanos reside en su capacidad ejecutiva. Los derechos al agua y al saneamiento hacen que el acceso universal al agua y al saneamiento pasen de ser una “buena idea” a un derecho legal. A pesar de que la realización de los derechos al agua y al saneamiento depende de un modo fundamental de la garantía de la prestación de unos servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento seguros y asequibles, también resulta esencial que los diversos actores responsables de la prestación de dichos servicios sean conscientes de sus obligaciones específicas en virtud de la legislación nacional e internacional, y que los usuarios puedan exigirles responsabilidades en caso de que incumplan sus obligaciones. El proceso por el que las personas y las comunidades asumen sus derechos y garantizan que los Estados, como principales responsables, respeten, protejan y cumplan sus obligaciones nacionales e internacionales se denomina rendición de cuentas. Se trata de un principio fundamental del empoderamiento individual y de la dignidad personal que se encuentra en el núcleo de la legislación internacional en materia de derechos humanos.

La rendición de cuentas tiene dos funciones principales. En su sentido más literal, hace referencia a los medios a través de los que una persona o un grupo hacen valer sus derechos frente al Estado o a otro actor privado, exigiendo reparación por las violaciones pasadas o actuales de dichos derechos. Con independencia de si el acto o la omisión fueron cometidos por un ente público o privado, los Estados tienen la obligación legal de garantizar la igualdad de acceso a unos órganos judiciales competentes y eficaces, como los juzgados o los tribunales¹. Las reparaciones que pueden proporcionar dichas instituciones pueden incluir la restitución o una compensación, la asunción de compromisos legalmente vinculantes de introducir medidas correctoras o incluso la imposición de sanciones penales si se ha causado un daño particularmente grave a la sociedad. Es importante tener en cuenta que no todas las violaciones requieren un acceso inmediato al poder judicial. También

pueden exigirse responsabilidades a los Estados y a otros agentes por sus acciones u omisiones a través de otros tipos de mecanismos. En los casos menos graves, por ejemplo en caso de desacuerdo sobre las tarifas o en situaciones de interrupción del servicio, puede ser adecuado recurrir a mecanismos como una audiencia administrativa o un procedimiento de reclamación puesto a disposición de los usuarios por un proveedor de servicios o un organismo regulador, así como grupos de consulta de los ciudadanos o sistemas de reparación informales basados en la comunidad. Este tipo de mecanismos pueden posibilitar la resolución de las quejas siempre que sean accesibles, asequibles, transparentes y justos para todos.

La rendición de cuentas no se limita a tratar de corregir errores pasados; también tiene visión de futuro y persigue la transparencia, la buena gobernanza y la responsabilidad de las instituciones. Su objetivo es influir en la conducta futura de los Estados para conseguir que respondan mejor a las necesidades de los más marginados. Varias de las iniciativas que se describen en este capítulo no están relacionadas con mecanismos de reparación de carácter judicial ni administrativo. En lugar de ello, destacan una serie de herramientas diseñadas para fomentar la participación y la transparencia, que posteriormente pueden traducirse en la adopción de medidas políticas e, idealmente, en cambios normativos más coherentes con las normas de derechos humanos. En este sentido, la rendición de cuentas es un ejercicio social y político, pero también jurídico. La rendición de cuentas puede ser formal o informal y producirse a través de mecanismos diversos, como comités parlamentarios de examen o defensores del pueblo hasta iniciativas de la sociedad civil en forma de campañas de promoción, movilizaciones políticas o el uso de la prensa y otros medios de comunicación.

Todas estas formas de rendición de cuentas desempeñan una función igualmente importante y mutuamente complementaria a la hora de influir en el comportamiento del Estado y de reparar los errores del pasado. Las actividades de promoción que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, pueden generar la presión política necesaria para lograr compensaciones individuales. De forma alternativa, las acciones procesales de interés público, aunque se interpongan en respuesta a violaciones de los derechos de carácter individual, pueden sensibilizar al público contra las violaciones generalizadas. Los mecanismos judiciales y cuasijudiciales, como las instituciones nacionales de derechos humanos, así como los mecanismos internacionales (como los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, los procedimientos especiales y los tribunales regionales de derechos humanos), suelen desempeñar una doble función: unas veces tienen que juzgar las actuaciones de los Estados y prescribir compensaciones individuales, mientras que en otras ocasiones actúan como defensores y entes creadores de opinión.

Las buenas prácticas que aquí se exponen muestran toda esta variedad de enfoques. Todas las intervenciones diseñadas para mejorar la supervisión de los derechos humanos, fortalecer las instituciones, mejorar la transparencia, luchar contra la corrupción y promover una cultura más amplia de rendición de cuentas pueden ser constitutivas de buenas prácticas. Este capítulo ofrece una muestra de las estrategias utilizadas por diversos actores en el ámbito local, nacional, regional e internacional para fomentar la rendición de cuentas dentro de los sectores del abastecimiento de agua y el saneamiento. Su contenido se centrará en las siguientes áreas, entre otras: la creación de órganos y procesos de supervisión eficaces y el diseño de indicadores sólidos para evaluar los avances en la elaboración del contenido normativo de los derechos; el establecimiento y la utilización con éxito de mecanismos fiables, accesibles y eficaces de presentación de reclamaciones judiciales y administrativas que permitan a las personas notificar sus quejas y obtener las reparaciones correspondientes; y el fomento de la buena gobernanza.

4.1 Supervisión

La rendición de cuentas rara vez comienza en la sala de un tribunal o en las calles. El control de la realización de los derechos humanos es fundamental para sentar las bases de las actuaciones futuras. En términos generales, la supervisión implica la recopilación de datos sobre los avances hacia el logro progresivo de la realización universal de los derechos, así como el examen de las estructuras subyacentes, como las políticas y las instituciones. Se trata de un elemento esencial para comprender los niveles actuales de acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento centrándose, por ejemplo, en cuestiones como la asequibilidad y la calidad del agua, la identificación de las barreras de acceso a las que se enfrentan las poblaciones desatendidas o insuficientemente atendidas y la garantía de que los procesos de participación sean integradores. Solo es posible llevar a cabo una supervisión eficaz de los derechos humanos si se cuenta con indicadores sólidos que permitan que los órganos de control tengan en cuenta una amplia gama de temas, y no solamente el tipo de instalaciones existentes. Sin embargo, es posible que los mecanismos disponibles para la recogida de datos sean limitados. Como se ha indicado en la introducción, el **Programa Conjunto de Monitoreo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF** es responsable de supervisar los avances hacia el logro del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM)², pero en la actualidad no evalúa los criterios de acceso, fundamentales desde la perspectiva de los derechos humanos. En lugar de ello, el Programa Conjunto de Monitoreo ha elaborado un indicador *proxy*, definido por medio de si una fuente o servicio es “mejo-

rado” (como un pozo protegido o una red de suministro de agua), o “no mejorado”, lo que incluye ríos, pozos no protegidos y agua suministrada por proveedores informales, y, en el caso del saneamiento, si una letrina es compartida o se encuentra en el interior del hogar. El Programa Conjunto de Monitoreo ha llevado a cabo recientemente un estudio que le permite medir periódicamente la calidad real del agua a escala nacional (y en su caso, por tanto, también a escala mundial), mediante la realización de pruebas con un módulo de medición de la calidad del agua y la utilización de las dos principales encuestas a hogares³ que proporcionan la mayor parte de los datos de los que se sirve dicho Programa. Algunos de los resultados preliminares ponen de manifiesto que, en algunos países, hasta un tercio de las fuentes de agua potable mejoradas están contaminadas por microorganismos⁴. Se considera que determinadas fuentes, como los pozos protegidos, tienen menores probabilidades de ser seguros que las fuentes de agua suministrada a través de tuberías. Teniendo en cuenta la calidad real del agua en lugar de considerar únicamente el tipo de fuentes de agua potable “mejoradas” conduce a una estimación muy inferior del acceso al agua potable en esos países. Esto demuestra que el hecho de reflejar una serie de criterios adicionales de derechos humanos en la definición del concepto de acceso proporcionará una mayor especificidad al cumplimiento de los derechos al agua y al saneamiento. A partir de 2010, el Programa Conjunto de Monitoreo se dedica también a analizar las mejoras en el acceso al agua y al saneamiento en los diferentes quintiles de riqueza, lo que ha permitido obtener información de gran interés sobre los países que están teniendo éxito en el acceso de los quintiles inferiores.⁵

En preparación de un programa de monitoreo posterior a 2015, el Programa Conjunto de Monitoreo ha iniciado recientemente un proceso dirigido a evaluar si es factible incorporar indicadores específicos basados en derechos a su marco de supervisión, con el objetivo de determinar si el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento son seguros, asequibles y si se prestan a todas las personas sin discriminación, centrándose en primer lugar en los colectivos marginados y vulnerables.

La Relatora Especial ha detectado de primera mano lagunas similares en la calidad del agua durante las misiones que ha llevado a cabo en diferentes países, tanto en países desarrollados como en desarrollo. En uno de los casos, se desplazó a una zona periurbana de Wardan (El Cairo, Egipto) donde prácticamente toda la población tenía acceso a una supuesta fuente de agua “mejorada”, pero su calidad era tan baja que no era apta para su consumo. Ello obligaba a la comunidad a hervir y filtrar el agua de dicha fuente antes de beberla o de utilizarla para cocinar, o bien a comprar agua embotellada los que podían permitírselo. En otros lugares, por ejemplo en el norte de Namibia, algunas de las fuentes de agua “mejoradas” se encuentran tan

alejadas de las casas que los habitantes utilizan principalmente una fuente no mejorada que les resulta más cómoda, que comparten con el ganado y otros animales, lo que plantea las consiguientes preocupaciones desde el punto de vista de la salud.⁶

Reconociendo estos fallos a la hora de capturar la realidad del acceso al agua y al saneamiento para un porcentaje importante de la población mundial, como se ha señalado en el capítulo 1, el Programa Conjunto de Monitoreo está estudiando la posibilidad de incorporar indicadores específicos y pertinentes, basados en derechos, a su marco de supervisión, con el objetivo de determinar si el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento son seguros, asequibles y si se prestan a todas las personas sin discriminación, centrándose en primer lugar en los colectivos marginados y vulnerables⁷. El establecimiento de indicadores coherentes con los criterios de derechos humanos puede proporcionar información útil sobre los avances reales y ayudar a mejorar las medidas encaminadas a lograr el acceso universal a los servicios.

Además del Programa Conjunto de Monitoreo, la **Evaluación mundial de ONU-Agua y la OMS sobre saneamiento y agua potable (Informe GLAAS)**⁸ es uno de los principales mecanismos mundiales de supervisión de los esfuerzos que llevan a cabo los Estados, los donantes y los organismos de las Naciones Unidas para garantizar el acceso al agua y al saneamiento. Además, se trata de un instrumento complementario al Programa Conjunto de Monitoreo. El Informe GLAAS se centra en los aspectos financieros y reglamentarios de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, lo que incluye el examen de las políticas y las instituciones. Utilizando como referencia la meta 10 del Objetivo de Desarrollo del Milenio, el informe analiza las políticas, las prioridades y los flujos financieros de los Estados y los donantes internacionales para determinar si respaldan la consecución de dicha meta. Como consecuencia del reconocimiento del derecho al agua potable y al saneamiento por parte de la Asamblea General, y en colaboración con la Relatora Especial sobre el derecho al agua potable y al saneamiento, el último cuestionario utilizado para el Informe GLAAS 2012 pregunta sobre la existencia de instituciones nacionales de supervisión y sobre sus funciones y responsabilidades; sobre la existencia de objetivos nacionales en materia de agua y saneamiento y de un marco reglamentario favorable; y sobre los presupuestos y gastos nacionales. El cuestionario se ha enviado a países, organismos internacionales e instituciones financieras. Se espera que proporcione al Informe GLAAS 2012 datos relacionados con temas como el reconocimiento nacional de los derechos al agua y al saneamiento y la posibilidad de reclamar esos derechos por vía judicial, la participación ciudadana y la no discriminación.⁹

Si se cuenta con indicadores sólidos, son varios los interesados que pueden llevar a cabo las labores de supervisión, desde entes públicos (como organismos regu-

ladores, por ejemplo; véase el capítulo 1) hasta organizaciones locales de la sociedad civil. En el plano regional, organizaciones como la **Asociación de organismos reguladores de América Latina en el ámbito del agua y el saneamiento (ADERASA)**; véase el capítulo 1) pueden ayudar a impulsar la rendición de cuentas entre los Estados mediante el establecimiento de metas y referencias comunes y el intercambio de datos nacionales¹⁰. El **Consejo Ministerial Africano sobre el Agua (AMCOW)**¹¹ encarga la realización de **análisis regulares del estado de la situación en los diferentes países**, en los que se estudia en qué medida cuentan los países del África Subsahariana con instituciones, políticas y presupuestos adecuados para posibilitar, desarrollar y mantener unos servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento de mayor calidad. Los análisis del estado de la situación a escala nacional proporcionan una oportunidad para debatir sobre las tendencias regionales y los desafíos relacionados con la aplicación de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, al tiempo que ofrecen comparaciones bilaterales sobre los progresos de cada país. Estas pueden resultar útiles para identificar qué Estados están avanzando hacia el logro del objetivo del acceso universal y cuáles llevan retraso en ese aspecto. No obstante, la conclusión general es que los ingresos con una renta estable, aunque baja, son los que están registrando los mayores progresos.

La **Red Internacional de Comparaciones para Empresas de Agua y Saneamiento (IB-Net)**¹² proporciona una herramienta mundial para la supervisión y la comparación de empresas del ámbito urbano. IB-Net no ofrece todavía indicadores significativos relativos a la situación de los pobres, aparte de algunos datos sobre la asequibilidad, ni cuenta con una definición clara de las áreas de servicio, por lo que



La Comisión de Aguas y Alcantarillado de Boston tiene una política de “derecho de servicio”, dirigida a evitar cortes de agua y para ayudar a hogares con ingresos reducidos a mantener los servicios de agua y saneamiento también durante períodos de dificultades financieras en Boston, Massachusetts (Estados Unidos). Marzo de 2011. FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE

no resulta en absoluto evidente que todos los habitantes de una ciudad estén incluidos en las estadísticas. No obstante, constituye una valiosa herramienta que ayuda a los ciudadanos/consumidores a entender cómo está actuando la empresa de abastecimiento de agua de su ciudad y, en algunos casos, los servicios de saneamiento.

El control de la asequibilidad continúa representando un desafío, y ninguna de las herramientas de supervisión anteriormente mencionadas ha conseguido resolver este problema de manera satisfactoria, sobre todo para los hogares más pobres. Pese a que algunos Estados, como Kenia, han establecido objetivos en materia de asequibilidad, no siempre consiguen identificar de forma precisa qué hogares están gastando en los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento una cantidad superior a la correspondiente a esos objetivos. La OCDE calcula que el decil más bajo de renta de **Polonia**, por ejemplo, gasta cerca del 8% de su renta disponible en estos servicios. Sin embargo, para que esta información sea útil para resolver el problema de la falta de asequibilidad de los servicios, sería preciso disponer de mayor cantidad de información desglosada¹³. **Kenia** también ha establecido límites en relación con la asequibilidad, que se verifican regularmente en referencia a la renta media de cada hogar; quienes viven en la pobreza tienen derecho a una tarifa reducida. Sin embargo, el país no ha conseguido todavía establecer mecanismos de control adecuados que le permitan saber si este enfoque es suficiente.¹⁴

Los procesos nacionales de control del cumplimiento de los derechos al agua y al saneamiento por parte de los Estados también revisten una importancia crucial. En algunos países, las instituciones nacionales de derechos humanos (incluidas las instituciones de los defensores del pueblo) desempeñan un papel esencial en el control del acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento. Las instituciones nacionales de derechos humanos de **Colombia**¹⁵, **Ecuador**¹⁶ y **Perú**¹⁷, por ejemplo, participan en diversas actividades, como la aprobación y revisión de las estructuras tarifarias para garantizar la asequibilidad, la respuesta a las reclamaciones presentadas por los ciudadanos y la instrucción de investigaciones en caso de incumplimiento de los derechos humanos. A menudo las instituciones supervisan a los organismos gubernamentales y a los proveedores de servicio, y trabajan en estrecha colaboración con las autoridades reguladoras, ofreciéndoles recomendaciones sobre cómo mejorar el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento y la calidad de dichos servicios de forma no discriminatoria.

Un caso notable es la publicación, por parte de la **Defensoría del Pueblo de Colombia**, del primer estudio nacional sobre el cumplimiento de los derechos al agua y al saneamiento¹⁸. Dicho estudio incluye información detallada sobre cada uno de los 32 departamentos que componen el país, posibilitando así la evaluación de los avances en pos del logro de los criterios normativos de estos derechos en

prácticamente todos los municipios. A continuación la Defensoría difunde esta información entre los miembros de la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales. También colabora con el Viceministro de Medio Ambiente, responsable de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento básico, en la promoción de la concienciación pública sobre los objetivos de la estrategia nacional en esta materia (véase el capítulo 3).¹⁹

En Perú y Ecuador también existen instituciones similares que llevan a cabo vigorosas campañas de promoción, en un caso presionando a los proveedores de servicios para que conecten los hogares a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento incluso cuando no pueden demostrar la propiedad de las tierras en las que viven²⁰, y en el otro trabajando para mejorar la asequibilidad de las tarifas del agua²¹. **La Defensoría del Pueblo de Ecuador** presentó recientemente una petición ante el Tribunal de Segunda Instancia de Garantías Penales, solicitando la adopción de medidas cautelares contra el director de la empresa local de abastecimiento de agua y servicios de saneamiento, y contra otros agentes. Entre otras peticiones, la Defensoría solicitó la suspensión de los cobros a los usuarios hasta que se procediera a la regularización del servicio, especialmente en las zonas insuficientemente atendidas.²²

En Ghana, la **Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo**²³ lleva a cabo una **encuesta participativa sobre supervisión y evaluación**, en la que se pregunta a los ciudadanos si las políticas y los programas del Gobierno están produciendo los efectos deseados. Con la encuesta se pretende analizar los temas referentes al agua y el saneamiento, además de las políticas relacionadas con la atención de la salud y la educación. Mediante el desglose de los datos por regiones, el estudio presenta, entre otras cosas, el coste medio mensual de los servicios de abastecimiento de agua potable, la fuente de agua potable y las sugerencias realizadas por la sociedad civil sobre el modo de mejorar su calidad, el tipo de retrete utilizado por cada hogar, la distancia media (en minutos) a un retrete, el método utilizado por las comunidades para eliminar los residuos humanos y quién es responsable de dicha eliminación, y el nivel general de satisfacción con los servicios de saneamiento.²⁴

También existe un **libro de datos y análisis comparativos de las empresas de abastecimiento de agua** en la India²⁵, que ofrece información comparada sobre diversos indicadores, como la cobertura del servicio, las tarifas o la continuidad del suministro, entre otros. Además, la **Campaña por un Saneamiento Integral de la India**, como se ha indicado en el capítulo 3, cuenta con un **sistema de supervisión a través de Internet**, que los usuarios pueden utilizar para comprobar el progreso de la campaña en cada aldea.²⁶

La supervisión no es una competencia exclusiva de las instituciones nacionales e internacionales. Las organizaciones de la sociedad civil también están bien situadas

para evaluar el cumplimiento de los derechos al agua y al saneamiento por parte de los entes tanto públicos como privados. Por ejemplo, el **Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos**²⁷, con sede en **Guayaquil (Ecuador)** ha colmado una laguna existente en el ámbito de la rendición de cuentas sobre las violaciones de los derechos al agua y al saneamiento por parte del sector privado. Citando casos de contaminación del agua potable y los drásticos incrementos de las tarifas como dos de las principales amenazas para los derechos al agua y al saneamiento, el Observatorio vigila si las prácticas de los actores del sector privado son acordes con sus obligaciones contractuales y con la legislación nacional e internacional. En caso de sospechar la existencia de violaciones, el Observatorio presenta sus quejas en diversos foros, y al mismo tiempo hace pública la información de que dispone.

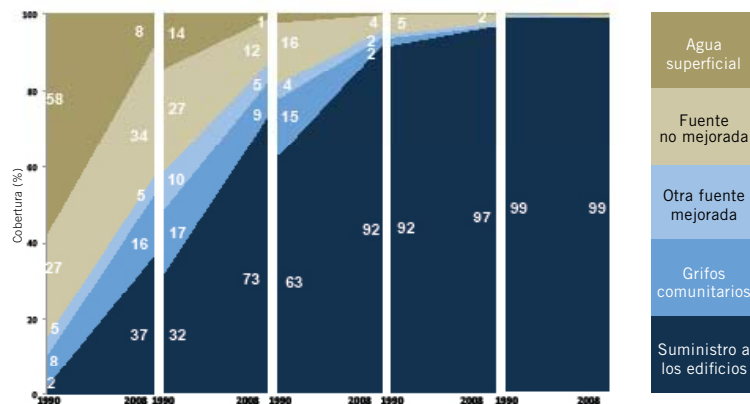
Uno de los principales campos de batalla del Observatorio en los últimos años ha consistido en hacer responsable a Interagua (una empresa privada de Guayaquil dedicada al abastecimiento de agua) de las interrupciones del acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en los barrios pobres y del incumplimiento general de las disposiciones de su contrato de concesión con el Gobierno de Ecuador. Entre otras actuaciones, el Observatorio presentó una reclamación ante **Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO) del Banco Mundial**²⁸. Pese a que algunas de las quejas incluidas en ella fueron declaradas nulas tras el referéndum celebrado en 2008 sobre la prohibición de llevar a cabo nuevas privatizaciones en el sector del abastecimiento de agua, el Observatorio y otra ONG local, el CAO y la empresa prosiguieron con las negociaciones mediante una mesa de resolución de conflictos para resolver las 3.500 reclamaciones individuales presentadas por los residentes de Guayaquil. En julio de 2010, las partes alcanzaron un acuerdo en virtud del cual la empresa se comprometió, entre otras cosas, a buscar alternativas a su política de interrupción del servicio y a crear un fondo especial para ayudar a los usuarios que no pudieran pagar sus facturas pero que tampoco cumplieran los requisitos para recibir subvenciones. El Observatorio afirma que este caso demuestra la eficacia de los modelos de participación de los usuarios en la resolución de las reclamaciones.²⁹

En **Nicaragua**, las organizaciones de la sociedad civil **La Cuculmecca** y **ONGAWA** (anteriormente denominada Ingeniería Sin Fronteras Asociación para el Desarrollo)³⁰ han proporcionado un modelo excelente para la elaboración y aplicación de indicadores basados en derechos humanos en los procesos de supervisión nacionales (o de forma complementaria a dichos procesos). Las encuestas nacionales anteriores sobre el acceso al agua y al saneamiento en Nicaragua se han centrado en gran medida en la disponibilidad de infraestructuras. Con el fin de aumentar la visibilidad de las deficiencias en la provisión de agua y saneamiento como derechos humanos, La Cuculmecca y ONGAWA llevaron a cabo un estudio titulado *Diagnóstico*

sobre el Derecho Humano de Acceso al Agua Potable y Saneamiento en Nicaragua. A lo largo de un período de 18 meses encuestaron a más de 1.300 hogares en 91 comunidades rurales de todo el país. En 66 de ellas se complementó la encuesta con una entrevista estructurada con los comités de agua potable y saneamiento de las aldeas, principales proveedores de servicios en las comunidades rurales.³¹

La encuesta incluía una serie de factores relacionados con el acceso, calidad, aceptabilidad, participación y rendición de cuentas, como las percepciones de los usuarios sobre disponibilidad y calidad del agua y los servicios de saneamiento; la opinión de los usuarios sobre el papel de los comités de agua potable y saneamiento; la respuesta de esos comités a las reclamaciones presentadas; la presencia de enfermedades transmitidas por el agua; la asequibilidad de las tarifas; y las poblaciones más afectadas por la discriminación y las razones subyacentes a ésta. Además de evaluar el disfrute de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en los hogares, también estudió la situación en las escuelas y los centros de salud locales. Las organizaciones confían que el hecho de disponer de esta información adicional mejorará significativamente el estado de la realización de los derechos en Nicaragua, al permitir que los diferentes interesados demanden, planifiquen y ejecuten programas dirigidos a realizar esos derechos y a respaldar la sostenibilidad de los sistemas de abastecimiento de agua y de saneamiento a largo plazo.³²

Bolivia: los más pobres están obteniendo con rapidez un acceso mejor, pero persisten las grandes desigualdades



Proportión de la población que utiliza agua corriente canalizada a los edificios, grifos comunitarios, otra fuente mejorada de agua potable, agua superficial u otra fuente no mejorada, por quintil de riqueza en Bolivia (1995 y 2008).

Fuente: Agua potable, igualdad, seguridad y sostenibilidad. Programa Conjunto de Supervisión de UNICEF/OMS para el suministro de agua y el saneamiento (2011), p. 27.

RECUADRO DE DEBATE 4.1 Supervisión a escala mundial, nacional y local

Las iniciativas presentadas en este capítulo ponen de relieve que la supervisión desempeña diferentes funciones a nivel local, nacional e internacional, y que pueden existir tensiones derivadas de las diferentes necesidades de los procesos de supervisión entre los distintos niveles. La incorporación de los derechos humanos en los mecanismos de supervisión también plantea desafíos específicos.

La supervisión internacional hace un seguimiento de las pautas generales que siguen los Estados y los donantes internacionales a la hora de hacer frente al desafío de la realización de los derechos al agua y al saneamiento, estableciendo análisis comparativos entre las diferentes regiones y Estados del mundo así como comparaciones temporales. Ofrece un panorama general de los países que están logrando buenos resultados y puede ayudar a los donantes y a las instituciones financieras internacionales a decidir dónde concentrar sus esfuerzos y sus recursos. El informe GLAAS proporciona una instantánea de las prioridades de gasto a escala mundial y puede servir de base para intensificar las actividades de promoción. La inclusión de los principios de derechos humanos en el control de los recursos invertidos en el ámbito del agua y el saneamiento proporciona información útil sobre las regiones a las que deberían asignarse recursos para llegar a las comunidades desatendidas o insuficientemente atendidas, con el fin de respaldar las obligaciones inmediatas de los Estados de garantizar un nivel mínimo de acceso. En el caso del Programa Conjunto de Monitoreo, los datos se obtuvieron en gran medida a partir de encuestas a hogares y se extrapolaron generando estadísticas urbanas y rurales, sin tener en cuenta los diferentes niveles de acceso entre las diversas tribus, castas, religiones, regiones o tipos de asentamiento. Este análisis se podría refinar, dado que los conjuntos de datos que utiliza el Programa Conjunto de Monitoreo incluye cierta cantidad de datos desglosados.

Por lo general es necesario llevar a cabo una supervisión a escala nacional con la finalidad de aportar información para la toma de decisiones presupuestarias o de planificación, además de ser un requisito previo para la aplicación de los derechos al agua y al saneamiento y para comprender los avances hacia la realización de esos derechos. Para que resulten útiles desde el punto de vista de los derechos humanos, los procesos de supervisión deben garantizar la identificación de las prácticas discriminatorias relativas al acceso al agua y al saneamiento a través de datos desglosados, que permitan conocer, por ejemplo, las diferencias de acceso existentes entre diferentes grupos étnicos, tribus o ciudades. Sin la desagregación de la información, los datos recopilados a través de la supervisión ofrecen una utilidad limitada y no podrán contribuir a llegar a quienes carecen de acceso a los servicios. Por consiguiente, en el marco de las misiones que ha llevado a cabo en diferentes países, la Relatora Especial ha instado a menudo a los gobiernos a desglosar los datos que recogen (véanse los informes de las misiones realizadas en Eslovenia y Egipto).³³

La supervisión local corre a cargo de personas, hogares o comunidades, y les ayuda a comprender mejor su situación en términos de acceso a los servicios. Asimismo, este tipo de supervisión puede utilizarse tanto para ayudar a diseñar unos servicios adecuados como para ejercer presión sobre los responsables pertinentes. Uno de los aspectos más importantes de este tipo de recogida de datos es

que permite a las personas y a las comunidades identificar sus necesidades específicas en el ámbito del agua y el saneamiento y, a continuación, involucrar a las autoridades competentes a través de la promoción y el diálogo para comenzar a introducir las mejoras oportunas.

Los actores internacionales reconocen cada vez más la importancia de la supervisión como herramienta de promoción. En un análisis exhaustivo de una serie de cuestiones como la discriminación en el acceso, especialmente en las zonas urbanas, **ONU-Hábitat y h2.0 Monitoring Services** han elaborado el **sondeo de desigualdades urbanas**³⁴. En colaboración con los institutos de estadística nacionales, dicho estudio desagrega los datos relativos a la cobertura de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento por sexo, condición socioeconómica y ubicación geográfica con vistas a poner de relieve las diferencias existentes en términos de acceso y a identificar las necesidades específicas en materia de infraestructura. Hasta el momento el sondeo de desigualdades urbanas se ha llevado a cabo en un total de 17 comunidades en todo el este de África.

Control de la calidad del agua

Como se ha indicado anteriormente, las instituciones nacionales de derechos humanos y las autoridades reguladoras desempeñan un papel crucial en la supervisión de la realización de los derechos al agua y al saneamiento en muchos países. En algunos casos, la capacidad de estas instituciones para controlar todos los aspectos de estos derechos puede ser limitada. El control de calidad del agua, por ejemplo, requiere a menudo unos conocimientos científicos especializados, si bien es esencial garantizar la transparencia de modo que el público pueda acceder a la información referente a las normas de calidad del agua. En el ámbito rural puede resultar complicado llevar a cabo un control eficaz de la calidad del agua, al igual que en las zonas periurbanas y en los asentamientos informales, donde son escasas las instituciones que poseen la capacidad técnica necesaria para controlar la calidad del agua con regularidad. Asimismo, ha habido casos en los que los gobiernos no han querido publicar información pertinente sobre la calidad del agua para evitar sufrir consecuencias económicas y que su reputación de viera afectada. El Programa Conjunto de Monitoreo de la OMS y el UNICEF (descrito en el capítulo 1) está aplicando con carácter piloto métodos de control de calidad del agua, reconociendo el papel central que desempeña en la comprensión y la mejora de las estadísticas concernientes al acceso al agua. Los diferentes países pueden presentar requisitos diversos en cuanto a las pruebas de control de cali-

dad. En Bangladesh, por ejemplo, es conocido por el problema de la contaminación por arsénico que sufren muchas de las fuentes de agua del país. El Gobierno de Bangladesh está intentando solucionar este problema a través de la realización de controles de calidad regulares, y la introducción de un “plan semáforo” que muestra la probabilidad de que una determinada fuente esté contaminada. Sin embargo, este proceso se ve dificultado por la falta de recursos, particularmente en lo referente a la provisión de información a las comunidades sobre las precauciones que deben adoptar al acceder a agua procedente de fuentes potencialmente contaminadas, sobre todo teniendo en cuenta que la contaminación por arsénico no se ve ni se huele.³⁵

En respuesta a la dificultad que plantea el control de calidad del agua, el Gobierno de **Rumanía** ha aprobado una ley específica que obliga al Ministerio de Salud, en colaboración con los gobiernos y proveedores de servicios locales, a controlar la calidad del agua haciendo hincapié en las zonas rurales y en las fuentes de agua privadas (como los pozos, por ejemplo). El Ministerio debe informar a las autoridades competentes y a la población de los casos en que la calidad del agua se sitúe por debajo de las normas de la Unión Europea.³⁶

Aunque se detecte una grave amenaza para la calidad del agua, la actuación de las autoridades locales no siempre está garantizada. Para dar respuesta a este problema, **Women in Europe for a Common Future (WECF)**³⁷ trabaja con los asociados y las escuelas locales de Rumanía, Armenia, Georgia y Moldova para crear un paquete educativo (la guía del Plan para la Seguridad del Agua) para que las escuelas desarrollen planes de base comunitaria para la seguridad del agua procedente de pequeños sistemas de suministro local, como pozos de agua, pozos de sondeo o fuentes públicas. La guía ofrece orientaciones a las comunidades, las escuelas y otros interesados a través de enfoques centrados en la recogida de información para relacionarse con las autoridades sanitarias locales y con las autoridades locales responsables del abastecimiento de agua, e instruye sobre las propiedades del agua potable y sobre las fuentes de contaminación y los riesgos asociados a ellas.³⁸

Control presupuestario

La sociedad civil ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de estrategias y métodos dirigidos a mejorar el control presupuestario, que es esencial para garantizar que los fondos públicos destinados a respaldar los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento sean suficientes y vayan dirigidos a los destinatarios adecuados. También es necesario realizar un seguimiento del gasto para determinar si el presupuesto asignado se ha utilizado según lo previsto. En caso de inejecución presupuestaria, cabe suponer la existencia de problemas de capacidad o

de prácticas corruptas. No obstante, una ejecución presupuestaria inferior a la prevista puede tener justificación si se demuestra que se han alcanzado los resultados esperados con un gasto menor.

En 2009, **WaterAid Nepal** detectó una incoherencia entre las prioridades manifestadas por el Gobierno nepalí y la cantidad de fondos que dicho Gobierno había destinado a los sectores del agua y el saneamiento. Dado que el proceso presupuestario del Nepal ha ido ganando en transparencia a lo largo de la última década, WaterAid Nepal identificó una oportunidad para una mayor participación de la sociedad civil en su formulación, promulgación, ejecución y auditoría, con objeto de asegurar que los fondos destinados al agua y al saneamiento siga siendo una prioridad tanto fiscal como retórica. Con este fin, WaterAid ha elaborado una **guía presupuestaria**³⁹ para su uso por parte de las organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de ayudar a las comunidades a entender y supervisar los presupuestos asignados al agua, el saneamiento y la higiene. Este tipo de herramientas permite a la sociedad civil juzgar si las políticas diseñadas para apoyar el acceso al agua y al saneamiento cuentan con las asignaciones presupuestarias necesarias.

De forma similar, en **Tanzania, Norwegian Church Aid**⁴⁰, en colaboración con varios asociados locales, dio respuesta a la necesidad que tenían las comunidades de controlar cómo se estaban gastando los recursos públicos y qué destino se les estaba dando. Utilizando el **sistema de seguimiento del gasto público (SSGP)**, los socios persiguen el objetivo de ayudar a las personas y los grupos a erradicar las conductas ilícitas y apoyar una gobernanza más responsable y proactiva de los servicios comunitarios de abastecimiento de agua. Este sistema controla si los fondos asignados a los servicios públicos, incluidos los de abastecimiento de agua y de saneamiento, se gastan según lo previsto y en beneficio de los destinatarios seleccionados. El proceso implica la elección de comités de la SSGP a nivel comunitario. A continuación, los miembros de la comunidad identifican un proyecto o un sector concreto en los que desearían que los comités concentrasen su atención. Tras un breve período de formación, los comités buscan posibles discrepancias entre las asignaciones presupuestarias y los gastos reales; si detectan alguna, piden explicaciones a los funcionarios públicos pertinentes.

En un caso, el SSGP ayudó a los miembros de la comunidad a descubrir que se estaban utilizando fondos públicos supuestamente destinados a los servicios públicos de abastecimiento de agua para financiar un servicio privado de agua potable, que cobraba unas tarifas superiores por el agua y limitaba el acceso a ella. Los miembros de la comunidad señalaron el caso a la atención del Gobierno local, que destituyó al funcionario responsable del servicio. El SSGP ha recibido el apoyo explícito del Gobierno tanzano, que ha promulgado una serie de directrices nacionales para otras organizaciones que deseen participar en ella.⁴¹

RECUADRO DE DEBATE 4.2 Participación comunitaria en la supervisión

En general, los mecanismos de control por sí solos no conducen a una mayor rendición de cuentas. La introducción de mejoras significativas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento dependerá de la medida en que los ciudadanos y las comunidades, así como los propios gobiernos, puedan utilizar los datos recabados por los órganos de control a escala internacional, nacional o local para lograr una movilización política y social. Conseguir que la información sea accesible y garantizar su pertinencia para las comunidades es crucial para superar la brecha que existe entre la supervisión y la participación ciudadana. La población debe comprender, al menos a un nivel básico, la situación actual de los derechos al agua y al saneamiento en la zona en la que vive. Si es posible, los ciudadanos deberían participar directamente en el desarrollo de los propios mecanismos de supervisión, como en el caso anteriormente citado de los comités de la SSGP, o como se describe más adelante con respecto a los procesos de recogida de información de Slum Dwellers International, conocidos como “enumeraciones”. En los casos en que las comunidades colaboren con una ONG durante una enumeración o la elaboración de mapas de fuentes de agua, por ejemplo, deberían mantenerse conversaciones entre los representantes y los miembros de la comunidad con el fin de estudiar el significado de los datos recopilados y la forma en que se utilizarán. Es igualmente importante que los ciudadanos y los representantes de la sociedad civil conozcan en cierta medida los marcos normativos o jurídicos en los que basan sus demandas de unos servicios de mayor calidad. Ese puede ser el contenido normativo de los derechos, por ejemplo, pero también una ley o un conjunto de políticas nacionales. También deben conocer las funciones y responsabilidades de los diferentes actores, con objeto de garantizar que estén dirigiendo sus reivindicaciones a la autoridad adecuada.

La iniciativa **Acción Ciudadana**⁴² de WaterAid cuenta con varios casos de éxito en la transformación de la supervisión a nivel comunitario en una auténtica participación comunitaria. En el estado de **Jharkhand (India)**, por ejemplo, la organización impartió formación a los miembros de la comunidad sobre cómo utilizar la Ley del derecho a la información, entre otras, para recabar información sobre asignaciones presupuestarias y gasto en servicios de abastecimiento de agua y saneamiento⁴³. A continuación presentó los datos recopilados junto con una serie de testimonios relativos a las dificultades existentes en materia de acceso al abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento, en el marco de un foro público que contó con la participación de funcionarios locales. Además de cristalizar en la elaboración de un plan de acción acordado por un panel de miembros de la comunidad, proveedores de servicios y funcionarios públicos, dicho foro contribuyó a establecer una línea de comunicación más abierta entre los consumidores de agua y las autoridades.

Supervisión orientada a la comunidad

Ya se trate de control presupuestario o de la elaboración de mapas de fuentes de agua, las prácticas anteriores muestran que, desde el punto de vista de la promoción, la supervisión es más eficaz cuando la información recopilada resulta pertinente para las necesidades de la comunidad. Con demasiada frecuencia, los datos son recabados por el Gobierno nacional u otros organismos para satisfacer fines externos y no se divulga activamente entre los interesados locales. **Shack/Slum Dwellers International (SDI)**⁴⁴, una red mundial de organizaciones de base comunitaria, ha desarrollado un proceso flexible y orientado a la comunidad denominado “enumeración”, por el cual la recogida de datos relativos al acceso al agua y al saneamiento, así como a otras cuestiones de interés, es realizada por miembros de la comunidad, a menudo en colaboración con profesionales o expertos académicos locales. El proceso implica la realización de un estudio cuantitativo y cualitativo de la comunidad y está diseñado para garantizar que la información refleje con precisión los problemas a los que se enfrentan los habitantes de los barrios marginales.

SDI ha llevado a cabo enumeraciones en barrios marginales y asentamientos informales de todo el mundo, inclusive en Sudáfrica, Namibia, Uganda y la India. Por ejemplo, la enumeración realizada por **Act Together, organización Ugandesa asociada a SDI, en el asentamiento de Kikiramoja (Uganda)**⁴⁵ reveló que la inmensa mayoría de los miembros de la comunidad adquirirían su agua en una fuente



Un ejemplo de una “fuente de agua mejorada” que proporciona agua no segura en Warden (Egipto). FOTOGRAFÍA: CATARINA DE ALBUQUERQUE

pública, pero que su elevado coste estaba obligando a muchos de ellos a utilizar un pozo abierto. También quedó patente que solo un 13% de los miembros de la comunidad utilizaba los retretes públicos. No hay dos barrios marginales idénticos, por lo que estos datos pueden resultar extremadamente útiles a las comunidades a la hora de negociar con los funcionarios locales sobre la introducción de mejoras en los servicios, puesto que les permite determinar y articular mejor sus necesidades. De igual modo, los datos pueden orientar a los funcionarios y a los responsables políticos a establecer sus prioridades de gasto.

El **Programa de Información sobre Tierras Comunitarias (CLIP)**⁴⁶ de **Namibia**, una iniciativa nacional de las organizaciones asociadas a **SDI Shack Dwellers Federation de Namibia (SDFN)** y **Namibian Housing Action Group (NHAG)**⁴⁷, se encarga de recopilar datos sobre las condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos informales, incluida información pertinente relativa a la higiene y al acceso al saneamiento. Esta información desempeñará una función de gran importancia en la aplicación de la estrategia nacional de Namibia en materia de saneamiento (véase el recuadro de debate 1.5), en especial en la elaboración de los planes regionales de desarrollo del saneamiento y la higiene. SDFN, entre cuyos socios se encuentra un alto porcentaje de mujeres, ofrece una oportunidad para que las comunidades colaboren activamente con las autoridades locales, regionales y nacionales y constituye un foro ideal para la educación en materia sanitaria e higiene, así como para la planificación de proyectos. CLIP presta una atención especial a la participación y la asequibilidad, entre otras cuestiones, para garantizar que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de mejorar su acceso al saneamiento⁴⁸.

Cada vez son más los gobiernos estatales que utilizan procesos de enumeración en sus planes de desarrollo. En la **India**, por ejemplo, los gobiernos estatales y municipales deben elaborar planes de acción para la eliminación de los barrios marginales, que incluyen elaboraciones de mapas exhaustivos de este tipo de barrios, con objeto de recibir fondos del Gobierno a través del programa **Rajiv Awas Yojana**⁴⁹. Igualmente, en el marco de un paquete de reformas del sector hídrico más amplio aprobado en Kenia (véase el recuadro de debate 1.6), el **Fondo Fiduciario de los Servicios de Abastecimiento de Agua** ha puesto en marcha el programa **Maji-Data** para empezar a recopilar datos más pertinentes y localizados sobre la cobertura de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, específicamente en los barrios marginales de las zonas urbanas⁵⁰. Esta información se utiliza posteriormente para que los proveedores de servicios de abastecimiento de agua elaboren propuestas de proyectos realistas para el Fondo Fiduciario, y para que este pueda evaluar y priorizar dichas propuestas. Además, los datos recopilados están a disposición de todos los interesados que trabajan en el sector del abastecimiento de agua y

el saneamiento en Kenia, incluidos los propios residentes de los barrios marginales, a quienes se invita a actualizar la información.

Más allá de la identificación de las necesidades de la comunidad al inicio de una iniciativa, la enumeración y otras estrategias similares pueden contribuir a crear una cultura de rendición de cuentas permanente entre los miembros de la comunidad y los proveedores de servicios. Bangalore introdujo de forma pionera los **formularios de calificación de los servicios por los usuarios** para sondear el nivel de satisfacción de los usuarios con los servicios existentes, en especial en lo referente al coste y la calidad de estos. En la actualidad dichos formularios son ampliamente utilizados en otros países y regiones. En Uganda, la organización **Community Integrated Development Initiatives (CIDI)**⁵¹ ha promovido el uso de los formularios de calificación de los servicios por los usuarios como forma de estimular la participación ciudadana a largo plazo⁵². CIDI consolida los resultados obtenidos en un único informe, que comparte con los proveedores de servicios y el Gobierno local.

Asimismo, en Ghana algunas comunidades utilizan formularios de calificación comunitarios que, junto con una autoevaluación solicitada por el propio proveedor de servicios, sirven de base para los debates sobre las reformas potenciales. Estas reformas pueden ser eficaces en ambas direcciones: gracias a ellas las autoridades locales y los proveedores de servicios pueden responder mejor a las necesidades de los usuarios, al tiempo que modifican la conducta y la actitud de los residentes. En un caso, este diálogo posibilitó que la comunidad pusiera fin a la práctica del desvío de parte del suministro de agua para su reventa en otras zonas.⁵³

Uno de los inconvenientes del sistema de formularios de calificación es que solo funciona para los miembros de la sociedad que reciben sus servicios de la empresa proveedora, y que no desempeña una función reglamentaria ni de supervisión en el caso de la prestación de servicios de carácter informal.

Algunas comunidades también han logrado mejorar sus procesos de rendición de cuentas a través del seguimiento de la ubicación física de los recursos hídricos y de saneamiento. Dado que los sistemas de geolocalización SIG (Sistema de Información Geográfica) y GPS (Sistema de Posicionamiento Global) son cada vez más accesibles, se observa que algunos de los enfoques relativos al **seguimiento geográfico de las fuentes de agua y de los servicios de saneamiento** están evolucionando. Este tipo de seguimiento geográfico ayuda a las comunidades y a las autoridades locales a determinar la existencia, el estado, la seguridad y la asequibilidad de los puntos de agua y las letrinas, y pueden utilizarse para presionar a los gobiernos para que mejoren el acceso en las zonas insuficientemente atendidas. WaterAid ha utilizado este tipo de sistemas en varios de sus programas nacionales para realizar el seguimiento de la ubicación y el estado operativo de las fuentes de agua mejoradas.

Por ejemplo, en la Unión Wagga de **Bangladesh**, los miembros de la comunidad que recibieron formación en SIG pudieron utilizar los datos que recopilaron sobre la accesibilidad y la gestión de las instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento para celebrar consultas con las partes interesadas de la comunidad, lo que llevó a la elaboración de un plan de acción para la mejora de los servicios.⁵⁴

4.2 Resolución de conflictos

La supervisión y la acción comunitaria desempeñan una función muy importante en el fortalecimiento de las instituciones, definiendo las responsabilidades y los roles de los diferentes actores involucrados y fomentando la rendición de cuentas. Sin embargo, en caso de violaciones concretas de los derechos, es fundamental que los ciudadanos y los grupos tengan la oportunidad de hacer cumplir sus derechos al agua y al saneamiento a través de procedimientos de enjuiciamiento, ya sean formales o informales. En la siguiente sección se expondrá el enjuiciamiento formal.

Aunque no cabe duda de que los infractores de los derechos al agua y al saneamiento deben responder de sus actos, no siempre es posible resolver todas las disputas que surgen a través de procesos judiciales, como se ha indicado anteriormente. Cuando se producen violaciones de dichos derechos a pequeña escala, como sucede, por ejemplo, con respecto a las tarifas o a la interrupción de los servicios, la instrucción de un procedimiento judicial sencillamente no representa una solución factible, oportuna o asequible. En consecuencia, es importante que los Estados, los proveedores de servicios, los órganos de control, las comunidades y el resto de partes interesadas creen foros alternativos para resolver los conflictos y fomentar la rendición de cuentas.

La Defensoría del Pueblo de Perú, por ejemplo, ha desempeñado un papel de gran importancia en la promoción del diálogo y como mediador en las disputas surgidas entre las diferentes comunidades, los proveedores de servicios y SUNASS, la autoridad reguladora del agua y el saneamiento a escala nacional. Tras un estudio exhaustivo del sector hídrico, que se tradujo en la elaboración del informe *Ciudadanos sin Agua: Análisis de un Derecho Vulnerado* (2005)⁵⁵, la Defensoría convenció a SUNASS para que adoptase resoluciones que le obligaran a responder a todas las reclamaciones relativas a cuestiones operativas y comerciales, así como para que elaborase directrices para que un tribunal nacional de control administrativo (TRASS) actuara como órgano de segunda y última instancia en la resolución de las quejas formuladas por los usuarios⁵⁶. A pesar de que la Defensoría señala que, por lo general, los proveedores de servicios se muestran colaboradores, muchos de ellos siguen careciendo de un procedimiento explícito para la presentación de reclama-

ciones por parte de los usuarios y para realizar un seguimiento de la tramitación de dichas reclamaciones. A tal fin, la Defensoría ha propuesto trabajar con SUNASS y con los proveedores de servicios de cara a la elaboración de un procedimiento de reclamación armonizado.⁵⁷

En algunos países, los consejos de protección del consumidor facilitan una mayor rendición de cuentas en los sectores del agua y el saneamiento. La **Ley de proveedores de servicios públicos de Australia**, por ejemplo, ordena la creación de un **Consejo de Consumidores**⁵⁸. El Consejo está facultado para prohibir que los proveedores de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento interrumpan el servicio a un usuario en los casos en que estos atraviesen situaciones de dificultad económica, así como para exigir el restablecimiento inmediato del servicio⁵⁹. Este órgano también puede actuar como mediador en la resolución de conflictos entre usuarios y proveedores de servicios.

El **Consejo de los Consumidores para el Agua (CCWater)**, una organización similar al servicio de los consumidores de agua de **Inglterra y Gales**, responde a las consultas sobre política en nombre de los consumidores; participa activamente en los exámenes quinquenales de las tarifas; organiza reuniones públicas en las que los participantes pueden preguntar a los proveedores sobre cualquier aspecto de los servicios que prestan, y actúa en nombre de los consumidores en la resolución de reclamaciones no resueltas por los proveedores, con el objetivo de resolver el 70% de las quejas en un plazo de 20 días hábiles⁶⁰. En respuesta a los cambios introducidos en el modelo de gestión de CCWater, uno de los proveedores de servicios de titularidad privada de menor tamaño, Cambridge Water, ha decidido crear su propio consejo de consumidores local, que a su juicio es más representativo de los usuarios de esa ciudad que el consejo general CCWater. En la actualidad, la autoridad reguladora en materia económica, Ofwat, insta a la creación de grupos de control de consumidores de cara al siguiente examen tarifario.

Como se ha señalado anteriormente, la rendición de cuentas suele ser especialmente eficaz en los casos en que los consumidores de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento son capaces de organizarse y actuar de forma independiente. Este es el principio que inspiró a **WASREB**, la **autoridad reguladora de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento de Kenia**, para empezar a constituir **Grupos de acción en materia de abastecimiento de agua (WAG)** en 2010⁶¹. La iniciativa de los WAG, que todavía se encuentra en su fase piloto, se limita a las ciudades de Nairobi, Mombasa, Kisumu y Kakamega, pero WASREB espera comenzar a ampliarla a otras zonas del país en los próximos años. La idea original que subyace a la iniciativa WAG fue la de comenzar a acercar a los consumidores y las instituciones y a mejorar la confianza de aquellos, con un modelo de

funcionamiento muy semejante al de los Consejos de Consumidores de Inglaterra y Gales anteriormente descritos. No obstante, WASREB señala que estos grupos también tenían la función de tratar de mejorar la capacidad de respuesta de los proveedores de servicios, al trasladar las quejas de los consumidores de una forma más constructiva, detallada y cooperativa.

Los WAG tienen el mandato de organizar foros públicos con los proveedores de servicios, con el objetivo de mejorar la formación de los consumidores y de identificar y comenzar a resolver las áreas problemáticas. Hasta el momento se han organizado más de 50 foros públicos y 25 grupos de discusión en toda **Kenia**⁶². Además, estos grupos trabajan con los consumidores en la resolución de los conflictos que surgen con los proveedores de servicios. Los WAG facilitan este proceso al ayudar a los usuarios a cumplimentar un formulario de reclamación detallado, que puede contribuir a identificar el origen de la reclamación con un mayor grado de precisión y a conseguir de ese modo una respuesta más satisfactoria. “Una conclusión muy clara de la iniciativa de los WAG”, señala WASREB, “es el hecho de que los consumidores rara vez presentan reclamaciones infundadas o frívolas”. Desde la puesta en marcha de la iniciativa, los grupos han realizado un seguimiento de más de 400 expedientes. WASREB también atribuye a la iniciativa desarrollada en Kakamega un papel esencial en la mejora del acceso en aquella zona, hasta el punto de que la oferta de agua ya supera a la demanda.⁶³

En **Zambia** se está ejecutando un programa similar, en virtud del cual el **Consejo Nacional de Servicios de Abastecimiento de Agua y de Saneamiento (NWASCO)**⁶⁴ intenta aumentar su presencia en las zonas con bajas rentas atendidas por empresas de abastecimiento de agua, fomentando al mismo tiempo la resolución amistosa de conflictos entre los consumidores y los proveedores. Para ello, ha creado una serie de **Grupos de Vigilancia del Agua (WWG)** en todo el país. Estos grupos, compuestos por consumidores de agua, son asociaciones voluntarias que supervisan el efecto de las políticas nacionales en el plano local, así como la calidad del agua, las interrupciones del servicio o la facturación en nombre del Consejo. Sin embargo, su función principal es impulsar el diálogo entre los consumidores y los proveedores de servicios, realizando un seguimiento de las reclamaciones presentadas por los consumidores e incluso actuando como árbitros en los conflictos en curso. En los casos en que los WWG no son capaces de resolver un conflicto, someten el asunto a NWASCO, que evalúa la reclamación y, si es necesario, sanciona al proveedor o hace pública la infracción cometida. Los WWG gestionaron más de 50.000 reclamaciones solo entre 2004 y 2005, y los informes que elaboran estos grupos señalan que la relación entre los proveedores de servicios y los consumidores ha mejorado considerablemente.⁶⁵

4.3 Enjuiciamiento formal

Una forma de hacer cumplir los derechos humanos consiste en recurrir a los procedimientos judiciales formales. Esta solución puede resultar costosa en términos de tiempo y de dinero, y con frecuencia se considera una opción de último recurso. Sin embargo, cuando los gobiernos o los agentes privados incumplen sistemática su obligación de respetar los derechos humanos, puede ser una forma de hacer que los ciudadanos y las comunidades reciban una reparación adecuada. Los casos siguientes representan algunas de las sentencias más coherentes con los derechos al agua y al saneamiento, e ilustran algunas de las formas en que la instrucción de acciones legales puede contribuir a su realización. También ofrecen ejemplos del modo en que se pueden utilizar mecanismos de rendición de cuentas a escala internacional. Al igual que con todas las demás iniciativas presentadas en este libro, solamente se expone una muestra de la amplísima jurisprudencia nacional e internacional que existe en el campo de los derechos al agua y al saneamiento. Los casos aquí presentados solo pretenden demostrar que los mecanismos judiciales y cuasijudiciales pueden constituir una herramienta eficaz para hacer cumplir estos derechos (por ejemplo, fortaleciendo la rendición de cuentas de los Estados con respecto a la calidad del agua o garantizando el acceso a unos servicios básicos de saneamiento).

Los casos llevados ante los tribunales abarcan diferentes tipos de problemas, lo que pone de manifiesto que la aplicación de los derechos al agua y al saneamiento no se circunscriben únicamente al ámbito de la prestación de servicios, aunque por supuesto este terreno reviste una importancia particular para las personas y los grupos excluidos. Las causas expuestas se refieren a la falta de acceso al agua y al saneamiento en asentamientos informales, comunidades indígenas, hospitales y otras instituciones.

En 2007, en el caso de la *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra el Gobierno de Buenos Aires*⁶⁶, los residentes de un poblado de chabolas conocido como Villa 31 bis denunciaron al Gobierno de **Buenos Aires** por interrumpir el abastecimiento de agua a la comunidad mediante camiones cisterna. Citando la Observación General n° 15 y los principios de realización progresiva a que se refiere la Observación General n° 3, el tribunal reconoció el derecho al agua como derecho humano, argumentando que forma parte de los derechos a la vida, autonomía, dignidad humana, salud, bienestar y trabajo. Sentenció que “se ha demostrado que el derecho al agua es un derecho operativo que debe cumplirse sin demora...”⁶⁷. El tribunal ordenó a la ciudad que continuara suministrando agua al barrio mediante camiones cisterna, pero también que comenzara a ampliar y mejorar la red de tuberías de abastecimiento en aquella zona. En 2010 se informó de que el ayunta-

miento había adjudicado un contrato para empezar a construir la infraestructura de abastecimiento de agua en la zona.⁶⁸

La instrucción de procedimientos judiciales a menudo puede conducir a la obtención de reparaciones por parte de las víctimas individuales, pero también puede aportar seguridad jurídica en relación con las reclamaciones relativas a los derechos al agua y al saneamiento. Lo anterior reviste una importancia especial en los casos en los que el acceso al agua pueda estar vinculado a la titularidad de la tierra. Por ejemplo, en enero de 2011, un tribunal emitió la sentencia definitiva en un procedimiento iniciado por representantes de un grupo de la comunidad indígena basarwa, que vive en la reserva cinegética del Kalahari Central de **Botswana**, en virtud de la Ley del agua del país, con objeto de hacer cumplir su derecho al agua.

Los miembros de la citada comunidad llevaban viviendo varias décadas en dicha reserva o en sus proximidades y, durante ese período, el Gobierno de Botswana había venido prestando servicios básicos a la comunidad. En 1986, los basawra alcanzaron un acuerdo con la empresa DeBeers para convertir un pozo de prospección utilizado con fines de exploración de minerales en un pozo perforado que los miembros de la comunidad podrían utilizar con fines de abastecimiento doméstico. No obstante, en 2002, tras una modificación en la política del Gobierno en lo referente a los asentamientos humanos de la reserva cinegética del Kalahari Central, las autoridades expulsaron por la fuerza a los basawra de aquella tierra y desmantelaron el pozo. Unos años más tarde, sin embargo, varias familias regresaron a la reserva después de que un tribunal declarara ilegal la reubicación a la que se habían visto forzadas. Aquellas familias se encontraron con que residían de forma legal en la reserva, pero no se les permitía utilizar el pozo existente para satisfacer sus necesidades de consumo de agua. Sufrían de falta de acceso al agua y carecían de agua suficiente para la higiene personal y para otros usos personales y domésticos, lo que acarrearía graves consecuencias para su salud.

Volvieron a denunciar su situación ante los tribunales, y el Tribunal de Apelación dictó su sentencia definitiva en enero de 2011. Dicho tribunal señaló que la correcta interpretación de la Ley del agua permitía que cualquier persona que ocupase un terreno a perforar pozos para uso doméstico aunque no contara con un derecho específico para el abastecimiento de agua. Además, basándose en la Observación General n° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la resolución adoptada en 2010 por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua y al saneamiento, el tribunal estimó la reclamación de la comunidad basarwa de que la privación de agua puede conducir a un trato degradante en virtud de la Constitución del país.⁶⁹

En algunos casos, los procesos judiciales han ayudado a resaltar la importancia de disponer de unos servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento adecuados en los espacios públicos, además de en los hogares. En el caso *Santa Casa de Misericórdia de Santa Rosa do Viterbo Hospital c. Basic Sanitation Company of São Paulo State*, instruido en 2007 en **Brasil**, un proveedor local de servicios de abastecimiento de agua interrumpió el suministro a un hospital alegando una situación de impago⁷⁰. En este caso, el Tribunal de Apelación sentenció que la interrupción del servicio nunca es aceptable cuando plantea un riesgo para la población, cuando afecte por ejemplo a escuelas públicas, guarderías, universidades u hospitales (públicos o privados). Según el tribunal, la ley contempla otros mecanismos para que las empresas puedan recuperar las deudas de estas instituciones y deberían recurrir a ellos en ese tipo de situaciones.

Una de las principales formas en que la litigación puede desempeñar un papel de apoyo en la aplicación de los derechos al agua y al saneamiento es a través de la creación de un espacio para que los Estados comiencen a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos en un contexto jurídico nacional. Por ejemplo, en **Indonesia**, varias ONG acudieron en 2005 al Tribunal Constitucional para cuestionar la constitucionalidad de varias disposiciones de la Ley de recursos hídricos del país, por temor a que dichas disposiciones limitaran el acceso al agua potable a través de la privatización. Finalmente, el tribunal no halló inconstitucionalidad en la ley. Sin embargo, sentenció que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y cumplir el derecho al agua, y que debe interpretar la citada ley de un modo que apoye dicho derecho. Citando numerosas disposiciones de la legislación internacional de derechos humanos, incluido el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 12 del ICESCR, el artículo 24 de la CRC y las Observaciones Generales n° 14 y 15 del CESCR, el tribunal falló en concreto que el uso doméstico del agua debe tener prioridad frente a otros usos. Asimismo declaró que el Estado debe desarrollar redes de distribución con el objetivo de garantizar que toda persona tenga acceso al agua y que los precios del agua deberían fijarse en consulta con las comunidades locales.⁷¹

La instrucción de procedimientos judiciales a menudo desempeña una doble función, como herramienta de reparación individual y como vehículo de promoción. Incluso en los casos en que fracasa en última instancia, puede tener efectos positivos si se combina con campañas de la sociedad civil que ejerzan presión sobre los responsables políticos, y en ocasiones pueden derivar en cambios normativos. Por ejemplo, en el caso *Mazibuko c. Ciudad de Johannesburgo*, los habitantes de la comunidad phiri de Soweto (**Sudáfrica**) denunciaron a la Ciudad de Johannesburgo, a Johannesburg Water (Pty) Ltd. y al Ministerio de Asuntos Hídricos y Silvicultura,

alegando que la política de instauración del agua básica gratuita no proporcionaba a los residentes suficiente agua y que la instalación de contadores de agua de prepago era ilegal⁷². En última instancia, el Tribunal Constitucional falló en contra de los demandantes, pero a pesar de todo el municipio aceptó modificar su política con objeto de proporcionar una mayor cantidad de agua gratuita cada mes a los hogares indigentes y de adoptar medidas dirigidas a subsanar algunos de los defectos atribuidos al uso de contadores de prepago.⁷³

Más allá de las sentencias judiciales que obligan a los gobiernos a cumplir sus obligaciones de derechos humanos, los procedimientos legales también pueden ser una forma eficaz de hacer que los actores privados cumplan esos derechos, forzando a los Estados a actuar cuando no se consiguen resultados satisfactorios mediante la promoción. Por ejemplo, en el caso de *Menores Comunidad Paynemil*, en **Argentina**, un acuífero del que dependía una comunidad indígena local para el abastecimiento de agua potable quedó contaminado por metales pesados como consecuencia de las labores de extracción de petróleo en la zona.⁷⁴ En el procedimiento legal subsiguiente interpuesto por el Defensor Público del Menor, el tribunal decidió que cuando el Gobierno argentino incumple su obligación de proteger a una comunidad de las acciones del sector privado, tiene la obligación de satisfacer el derecho él mismo. El tribunal condenó al Gobierno a proporcionar agua potable a la comunidad a modo de reparación transitoria.⁷⁵

El caso de *Perumatty Grama Panchayat c. el estado de Kerala e Hindustan Coca-Cola Beverages (Pvt.) Ltd.* representa otro importante ejemplo de causa judicial por una disputa con un actor privado⁷⁶. En este caso, un consejo municipal reclamaba que la sobreexplotación de los recursos subterráneos por parte de una planta local de embotellado era la principal causa de la grave escasez de agua potable que estaba sufriendo aquella zona. El consejo procedió a cancelar la licencia de actividad de la empresa, lo que condujo a un prolongado conflicto jurídico que todavía se encuentra en curso. A pesar de que la cuestión de si la sobreexplotación del agua subterránea es motivo para la revocación de una licencia continúa pendiente de resolución en el Tribunal Supremo de la **India**, el tribunal de primera instancia, en este caso el Alto Tribunal de Kerala, dictó varias sentencias importantes con respecto al derecho al agua. Por ejemplo, falló que la disposición constitucional que consagra el derecho a la vida, junto a las normas internacionales relacionadas con la sostenibilidad medioambiental, imponen límites máximos a la extracción de agua subterránea. Además, sentenció que las entidades del Estado que incumplen su deber de proteger los recursos hídricos de la sobreexplotación, incurren en una violación del derecho a la vida. Pese a que el juicio en segunda instancia no resultó favorable (puesto que anuló la sentencia del Alto Tribunal y permitió a la empresa extraer agua sub-

terránea en determinadas condiciones), la planta de embotellado permanece cerrada desde 2004, también debido a las labores de promoción que se llevaron a cabo en la comunidad. De nuevo, esto demuestra que a menudo los mejores resultados se consiguen mediante la combinación de las acciones judiciales con otras estrategias dirigidas a hacer cumplir los derechos humanos.

El enjuiciamiento formal a través de acciones legales también puede ayudar a garantizar el cumplimiento de los derechos en situaciones de emergencia. Tras el desastre originado por el tsunami de 2004, por ejemplo, los habitantes de las islas de Andamán y Nicobar (**India**) sufrieron escasez de agua tras la contaminación de sus pozos. Los esfuerzos iniciales de las autoridades locales para proporcionar compensaciones a los afectados fueron lentos y se concentraron únicamente en las principales ciudades. En el caso *Kranti c. Union of India y otros*, varios habitantes de las islas solicitaron al Tribunal Supremo de la **India** que ordenara a las autoridades locales empezar a tomar medidas más firmes para garantizar que todo ciudadano tuviera acceso al agua potable. El tribunal aceptó la petición y ordenó a los gobiernos locales que adoptasen medidas con carácter inmediato para desarrollar infraestructuras de recogida del agua pluvial y para empezar a descontaminar y recargar los pozos.⁷⁷

La cantidad de jurisprudencia que respalda el derecho a unos servicios básicos de saneamiento es menor, aunque va en aumento. Ya en 1980 el Tribunal Supremo de la **India** reconocía que el Estado tenía la obligación de proporcionar unas instalaciones de saneamiento adecuadas. En el caso del *Consejo Municipal de Ratlam c. Shri Vardichand y otros*, el tribunal condenó al ayuntamiento de Ratlam a proporcionar instalaciones de saneamiento para poner freno a una crisis sanitaria que comenzaba a adquirir tintes preocupantes en un barrio marginal de la localidad⁷⁸. Aunque el tribunal no hizo referencia expresamente al derecho de saneamiento, este desempeñó un importante papel al considerar el saneamiento como una cuestión de justicia social y de salud pública, señalando de forma sugerente que el hecho de no proporcionar acceso al saneamiento “lleva a los habitantes de barrios marginales que viven en la miseria a satisfacer sus necesidades fisiológicas en las calles, a escondidas al principio y abiertamente después, porque, bajo la presión de la Naturaleza, la timidez se convierte en un lujo y la dignidad, en un arte difícil”.

En una causa presentada en 2004 ante el Juzgado de lo Civil y Mercantil de Córdoba (**Argentina**), los residentes de **Chacras de la Merced**, con el apoyo del **Centro de Derechos Humanos y el Ambiente (CEDHA)**, solicitaron reparación por parte del Gobierno provincial después de que este permitiera a una planta de tratamiento de aguas residuales gestionada por el Gobierno verter aguas residuales sin tratar en la fuente de suministro de agua potable de la comunidad⁷⁹. Refiriéndose al Derecho constitucional y medioambiental argentino y a la Observación

General n° 15 del CESCR, el tribunal falló que el ayuntamiento no había adoptado medida alguna para evitar la amenaza que representaba el agua contaminada para la salud pública. Ordenó al ayuntamiento rehabilitar, restaurar y mejorar la planta de tratamiento de aguas residuales, y al Gobierno provincial que proporcionara a la comunidad una fuente de abastecimiento de agua potable alternativa en tanto no hubieran culminado los trabajos de mejora. El Gobierno provincial finalizó las obras de construcción del nuevo sistema de abastecimiento de agua potable en 2008.⁸⁰

El Tribunal Supremo de **Costa Rica** reconoció explícitamente el derecho al agua en el caso *Ileana Vives Luque c. Compañía de Servicios Públicos de Heredia* (2003)⁸¹. En este caso, la demandante (Sra. Luque), inició un procedimiento judicial contra la empresa local encargada del suministro de agua, después de que esta se negara a conectarla a la red de abastecimiento. El tribunal falló en favor de la Sra. Luque, señalando que el derecho al agua puede derivarse de varios derechos constitucionales así como de instrumentos internacionales como la CEDAW y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Más recientemente, en 2007, la Cámara Constitucional de **Costa Rica** sentenció que los sistemas de saneamiento de Villa Flores, que presentaban un estado de mantenimiento deficiente, contribuían a la inundación de los hogares con aguas residuales y violaban el derecho constitucional a la salud, por lo que condenó al ayuntamiento y a diversas entidades públicas a adoptar de forma inmediata las medidas de reparación necesarias.⁸²

Los órganos internacionales y regionales de derechos humanos también han desempeñado un papel muy activo en el fortalecimiento de las normas internacionales de derechos humanos relacionadas con el agua y el saneamiento. Algunos procedimientos, como el examen periódico universal (EPU) y los procedimientos de elaboración de informes de los órganos creados en virtud de tratados tienen la finalidad de evaluar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de los Estados, mientras otros abordan casos específicos de presuntas violaciones de los derechos humanos.

El EPU tiene el objetivo de examinar el desempeño general de todos los Estados en cuanto al respeto de los derechos humanos. En este procedimiento general se han tratado en repetidas ocasiones los asuntos relacionados con el derecho al agua. En el examen de Ghana, por ejemplo, se analizaron los efectos de los proyectos mineros y su repercusión sobre el disfrute del derecho al agua⁸³; en el examen de Zambia, por su parte, se examinaron las condiciones insalubres de los centros penitenciarios, entre otras cosas.⁸⁴

La presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados internacionales, como el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (CESCR) puede ayudar a llamar la atención sobre problemas específicos que deben abordar los Estados para mejorar su cumplimiento de los derechos humanos. El CESCR, en particular, ha desempeñado un papel activo, presionando a los Estados para que realicen los derechos al agua y al saneamiento. En sus observaciones finales al informe presentado por Australia en 2009, por ejemplo, el Comité hizo hincapié en la necesidad de intensificar sus esfuerzos por hacer frente a los efectos del cambio climático sobre el acceso al agua y al saneamiento por parte de las comunidades indígenas⁸⁵. En la reciente revisión que llevó a cabo de sus orientaciones para la elaboración de informes, dirigidas a los Estados partes en el ICESCR, el Comité incluyó varias preguntas relacionadas con los derechos al agua y al saneamiento⁸⁶. De igual modo, las observaciones finales del CRC suelen abordar regularmente la necesidad de mejorar el acceso al agua y al saneamiento. Las observaciones finales sobre Eritrea recomiendan mejorar las instalaciones de abastecimiento de agua y de saneamiento en las escuelas, sobre todo en las zonas rurales y entre los grupos nómadas⁸⁷. Asimismo, en sus observaciones finales sobre Israel, el Comité de Derechos Humanos abordó el acceso al agua y al saneamiento en el marco del derecho a la vida y el derecho a la igualdad de protección en virtud de la ley manifestando, entre otras cosas, su preocupación por la falta de agua, que afecta de forma desproporcionada a la población palestina.⁸⁸

Una vez que entre en vigor el Protocolo Facultativo del ICESCR, los ciudadanos también podrán presentar sus reclamaciones al CESCR. En cualquier caso, en la actualidad las personas y las organizaciones disponen de varias posibilidades para presentar sus quejas ante los órganos creados en virtud de tratados regionales. En los sistemas regionales, diversos órganos se han enfrentado a casos relacionados con los derechos al agua y al saneamiento. Además, los procedimientos especiales también pueden abordar determinados casos específicos de supuestas violaciones de los derechos al agua y al saneamiento en las denominadas “comunicaciones”.

En 1995, en el caso *Free Legal Assistance Group y otros c. Zaire*, la **Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos** señaló que el incumplimiento de un Estado de su obligación de prestar servicios básicos (incluida agua potable) constituye una violación del artículo 16 de la Carta Africana, que consagra el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental⁸⁹. Igualmente, en 2005 la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** reconoció el derecho al agua como parte del derecho a la vida en una causa en la que una comunidad indígena de Paraguay había perdido el acceso a sus tierras ancestrales y, con ellas, su principal fuente de abastecimiento de agua. Refiriéndose a numerosas

disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al Protocolo de San Salvador, la Corte ordenó al Gobierno que proporcionara a la comunidad agua potable y servicios de saneamiento hasta que pudiera resolverse la cuestión de los terrenos de la comunidad.⁹⁰

En el Reino Unido se ha invocado el artículo 3 del **Convenio Europeo de los Derechos Humanos (ECHR)** en referencia a la práctica, todavía existente, del vaciado manual de las letrinas en las prisiones de aquel país. En las causas judiciales recientes, los magistrados han decidido que debe permitirse que los presos reclamen la compensación pertinente en virtud del Convenio Europeo de los Derechos Humanos, puesto que la citada práctica puede considerarse un “trato o pena inhumano o degradante”. El vaciado manual de letrinas se abolió formalmente en Gran Bretaña en 1996, pero todavía se sigue utilizando en algunas cárceles.⁹¹ En el caso *Melnik c. Ucrania*, el propio Convenio Europeo de los Derechos Humanos concluyó que el hacinamiento de las celdas de los centros penitenciarios, la inadecuada atención médica y unas condiciones de higiene y saneamiento poco satisfactorias, unidas a la duración de la detención, adquirirían la categoría de trato degradante.⁹²

También en el ámbito europeo, pero en el contexto de la **Carta Social Europea**, el **Comité Europeo de Derechos Sociales** llegó a la conclusión de que Portugal estaba incumpliendo las obligaciones contraídas en virtud de la Carta en un caso referente a los derechos de vivienda de una comunidad romaní. El Comité falló que “el concepto de vivienda adecuada implica un alojamiento con un determinado nivel de seguridad desde el punto de vista sanitario y de la salud. [...] Esto significa que las viviendas deben tener acceso a los recursos naturales y comunes, a saber, agua potable, electricidad, instalaciones de saneamiento y servicios de tratamiento de residuos”⁹³, como ya había hecho en casos anteriores.

Aparte de los órganos creados en virtud de tratados y de los mecanismos regionales de derechos humanos, los procedimientos especiales también han abordado diversos casos de presuntas violaciones de los derechos al agua y al saneamiento. Desde 2008, la Relatora Especial y otros cargos han publicado conjuntamente un total de 16 comunicaciones (inclusive llamamientos urgentes y cartas de alegaciones). En dichas comunicaciones se trataban temas como salud, tortura, vivienda adecuada, alimentación, residuos tóxicos, educación, minorías, la independencia de los jueces y abogados, terrorismo, libertad de expresión, defensores de los derechos humanos, violencia contra la mujer, detenciones arbitrarias, desplazados internos y los migrantes. Los temas tratados fueron tan diversos como los derechos de los prisioneros, la mortalidad debida a la falta de acceso al agua y la repercusión del cierre de hospitales debido al estallido de un brote de cólera.⁹⁴

4.4 Buen gobierno y transparencia

Las prácticas anteriormente descritas esbozan una serie de estrategias diseñadas para promover la rendición de cuentas entre los proveedores de servicios y las entidades pertinentes tanto del sector público como del privado. En última instancia, sin embargo, la realización de los derechos al agua y al saneamiento a largo plazo —como sucede con todos los derechos humanos— exige una cultura de rendición de cuentas más amplia, que solo puede florecer en un clima de gobernanza, transparencia y solidez de las instituciones democráticas. Mecanismos como la supervisión, la acción comunitaria o el recurso al enjuiciamiento formal e informal solo resultan útiles cuando se dan en un clima político favorable y proclive a la participación del público. A menos que los Estados realicen un esfuerzo concertado para proteger y defender la seguridad personal, la libertad de expresión y de asociación, las garantías procesales debidas y el gobierno representativo, la rendición de cuentas por la realización de los derechos al agua y al saneamiento resultará una tarea imposible.

Unos niveles elevados de corrupción son sintomáticos de la falta de rendición de cuentas en los sectores del agua y al saneamiento a todos los niveles. En algunos países, los hogares a menudo se ven obligados a pagar sobornos para poder acceder al agua, ya sea para conseguir una conexión o como parte de la factura normal del servicio. La mayoría de ellos prefieren pagar este tipo de sobornos a no tener acceso a los servicios. Un estudio realizado por **Transparency International** en Kenia en 2005, por ejemplo, puso de manifiesto que dos tercios de los encuestados declaraban haber sufrido en sus propias carnes la corrupción en el último año, y que muchos de ellos se veían obligados a pagar sus facturas de agua, con independencia de la exactitud de estas, por miedo a perder su conexión⁹⁵. La reforma del sector hídrico de Kenia, descrita en el capítulo 1, ha supuesto un cambio radical en esta situación, según un estudio de percepción encargado por **GIZ** sobre los efectos de la reforma del sector hídrico. El estudio, realizado en febrero de 2011, sugiere que la corrupción ocupa el sexto lugar de la lista de fallos percibidos en la prestación del servicio, en comparación con el dato registrado en 2005.⁹⁶

Entretanto, la falta de transparencia en los presupuestos nacionales dedicados al agua y al saneamiento también puede provocar que las instituciones de supervisión o los defensores de los derechos humanos tengan dificultades para determinar si los gobiernos están asignando los recursos de un modo coherente con los principios de derechos humanos, a saber, realización progresiva, no retroceso y no discriminación. De forma similar, los procesos contractuales entre las entidades gubernamentales y los proveedores de servicios, o entre estos últimos y los consumidores, suelen caracterizarse por el secretismo de los procedimientos de licitación. En ocasiones los contratistas privados

pueden presentar ofertas intencionadamente bajas para obtener un contrato, reduciendo los costes de forma artificial y garantizando unas condiciones más favorables en las renegociaciones ulteriores de los contratos, una práctica que la Relatora Especial ha destacado que contraviene los requisitos relacionados con los derechos humanos⁹⁷. Todas esas prácticas se traducen en el aumento de los costes de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento para los consumidores, por lo que entran en conflicto con el principio de asequibilidad. De acuerdo con una estimación, los costes asociados al logro de la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionada con el agua y el saneamiento para 2015 aumentarán en cerca de 50.000 millones de dólares estadounidenses en la próxima década como consecuencia de la corrupción.⁹⁸

Existen diversas iniciativas internacionales diseñadas para apoyar la gobernanza y reducir la corrupción. Por ejemplo, el **índice de gobernanza urbana**⁹⁹, desarrollado por la **Campaña Mundial sobre el Gobierno Urbano, el observatorio mundial urbano y ONU-Hábitat** es una herramienta de autoevaluación para las autoridades locales diseñada para fomentar el diálogo con diversos interesados gubernamentales y no gubernamentales sobre las prioridades en materia de desarrollo. El índice captura los procesos de toma de decisiones en el ámbito urbano, así como los mecanismos e instituciones a través de los que las diferentes partes interesadas articulan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. El indicador se centra asimismo en la calidad de las relaciones entre los interesados clave en el plano local, y tiene en cuenta factores como la existencia de una política de tarifas del agua favorable a los pobres. El proceso de evaluación prioriza la recogida de datos de forma participativa, con objeto de mejorar la exactitud de la información y de garantizar la apropiación colectiva de los resultados.

En los países en desarrollo, se estima que las prácticas corruptas elevan en hasta un 30% el precio de la conexión de un hogar a la red de agua corriente. Esto dispara los costes totales para alcanzar los ODM en materia de agua y saneamiento, piedras angulares para solucionar la crisis hídrica mundial a más de 48.000 millones de dólares de los Estados Unidos.

INFORME MUNDIAL SOBRE LA CORRUPCIÓN 2008: CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA,
TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2008, P. xxiv

RECUADRO DE DEBATE 4.3 ¿Cómo pueden contribuir los derechos humanos en la lucha contra la corrupción?

La lucha contra la corrupción y la realización de los derechos humanos se refuerzan mutuamente. La erradicación de la corrupción es fundamental para la plena realización de los derechos humanos. Al mismo tiempo, la aplicación de los principios de derechos humanos a los proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento puede reducir de forma drástica el margen para que se produzcan prácticas corruptas. Además de proporcionar la base jurídica para la rendición de cuentas y ofrecer una oportunidad para la movilización comunitaria, los principios de derechos humanos pueden respaldar la reducción de las prácticas corruptas en los sectores del agua y el saneamiento a través de diversas vías. Como ilustra la práctica de Tanzania descrita anteriormente en este capítulo, los programas que mejoran el acceso al agua y al saneamiento desde el punto de vista de los derechos humanos, con sus principios de transparencia, participación y rendición de cuentas, ayudan a garantizar que estos principios no sean secuestrados tan fácilmente por personas oportunistas. De manera similar, en Zambia, las iniciativas como el creciente uso de grupos de vigilancia del agua por parte del Consejo Nacional de Servicios de Abastecimiento de Agua y de Saneamiento o la utilización de investigaciones públicas por parte de la Junta del Agua, que permite a los usuarios exponer sus opiniones sobre cualquier solicitud de derechos de abastecimiento de agua, parecen haber logrado avances muy importantes en términos de fomento de la integridad de los proveedores de servicios de abastecimiento de agua.¹⁰⁰

A pesar de que se están incorporando los principios de rendición de cuentas, participación y transparencia en los programas de abastecimiento de agua y saneamiento, es importante hacer hincapié en que estas medidas solo pueden contribuir a lograr un cambio significativo cuando se adoptan en un clima político favorable y abierto a la participación del público. A menos que los Estados defiendan los derechos civiles y políticos que protegen la seguridad personal, la libertad de expresión y de asociación, las garantías procesales debidas y el gobierno representativo, no existirá rendición de cuentas por las violaciones de los derechos al agua y al saneamiento.

La gobernanza, la rendición de cuentas y la transparencia son particularmente importantes para el control de las responsabilidades de los proveedores de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento. Alentar a los gobiernos y a las empresas proveedoras a aceptar acuerdos jurídicamente vinculantes, por los cuales se comprometan a evitar las prácticas corruptas en la adjudicación de contratos públicos, tendrá efectos positivos sobre la rendición de cuentas. En apoyo de estos **pactos de integridad**, **Transparency International (TI)** ha publicado un manual de referencia en el que se describe cómo diseñar y aplicar esos acuerdos, así como el modo de garantizar su cumplimiento¹⁰¹. En 2003, por ejemplo, **TI Pakistán** ayudó con éxito a la Junta de Agua y Saneamiento de Karachi a elaborar un pacto de integridad durante el proceso de contratación del Plan de Suministro de Agua para el Alto Karachi.¹⁰²

Además de celebrar acuerdos formales para evitar la corrupción en el sector del agua y el saneamiento, es crucial que los actores involucrados en esta materia sean capaces de identificar las principales áreas en las que puedan producirse prácticas corruptas, así como de saber cómo detenerlas. **El PNUD y Water Integrity Network** han publicado recientemente un **manual de formación sobre integridad en el sector del abastecimiento de agua**, que se refiere de forma expresa al derecho al agua y al saneamiento¹⁰³. El manual ofrece varios módulos formativos y lecciones detalladas que pueden ayudar a los actores locales a identificar los diferentes tipos de corrupción (y los factores que favorecen su aparición) en los sectores del agua y el saneamiento. Asimismo, hace hincapié en una serie de principios de derechos humanos (como los de rendición de cuentas, transparencia, participación y acceso a la justicia) y ofrece ejemplos de respuestas factibles por parte de la sociedad civil.

La **encuesta de referencia sobre la integridad en el abastecimiento de agua** llevada a cabo en **Uganda en 2009** por encargo de **WIN** identifica una serie de prácticas corruptas desde la perspectiva de diversos interesados (consumidores de los ámbitos rural y urbano, gobiernos locales y contratistas privados, entre otros)¹⁰⁴. El estudio puso de manifiesto, por ejemplo, que el 46% de los encuestados pagaban una cantidad de dinero adicional por conectarse a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, y que la práctica del soborno era más frecuente si la prestación de los servicios corría a cargo de un operador privado que si se encargaba de ello la empresa nacional de agua y saneamiento (NWSC)¹⁰⁵. El informe de la investigación recomienda la adopción de procesos participativos, como la creación de coaliciones de la sociedad civil o el desarrollo de campañas de concienciación, con objeto de elaborar estrategias encaminadas a limitar las oportunidades de que surja la corrupción, destacando al mismo tiempo la necesidad de contar con una regulación independiente y de mejorar los procesos de contratación y de gestión de los contratos.¹⁰⁶

En el marco de una iniciativa más amplia dirigida a aumentar el acceso rural a los servicios comerciales de abastecimiento de agua en el distrito de Bondo (**Kenia**), una asociación de la que forman parte el **PNUD**, la **Organización de Abastecimiento de Agua y Salud de Kenia (KWAHO)**¹⁰⁷, el **Ministerio del Agua y el Regadío**¹⁰⁸, la **Comisión Nacional de Derechos Humanos**¹⁰⁹ y la **Comisión Anticorrupción de Kenia (KACC)**¹¹⁰ trabaja para impulsar la rendición de cuentas en el ámbito local. Mencionando la falta de información, la aplicación de tarifas excesivas y el soborno entre los principales obstáculos existentes, las organizaciones trabajan para educar a las comunidades sobre los derechos al agua y al saneamiento, de manera que puedan participar más en el proceso y relacionarse con los proveedores en pie de igualdad. Asimismo, con el propósito de permitir que los ciudadanos sorteen los tradicionales canales burocráticos que podrían impedirles hacer oír su voz, la KACC ha creado una línea telefónica específicamente dedicada a la recepción de quejas y consultas relacionadas con el abastecimiento de agua¹¹¹. Según el PNUD, hasta el momento el proyecto ha provocado un cambio de actitud entre los consumidores de servicios de agua y saneamiento debido al empoderamiento y a la conciencia que han adquirido con respecto a su derecho a disfrutar de estos servicios. De acuerdo con sus informes, esto se traduce en la mejora de las relaciones entre las autoridades reguladoras, los proveedores de servicios y los miembros de la comunidad.¹¹²

El **PNUD** utilizó estrategias similares durante la **evaluación de las debilidades de la integridad del sector del abastecimiento de agua** que ha llevado a cabo en **Tayikistán** y cuyo objetivo es elaborar un plan de mitigación del riesgo para el sector.¹¹³



Catarina de Albuquerque debate sobre el derecho humano al agua, y cómo se entrecruza con las libertades religiosa y cultural del pueblo winnemem wintu, con el jefe y líder espiritual de esta tribu en Caleen Sisk, California (E.E.UU.). Febrero de 2011. FOTOGRAFÍA: MARC DADIGAN

RECUADRO DE DEBATE 4.4 Descentralización

A menudo se observa que la transparencia y la participación pueden mejorarse acercando el control de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento a las comunidades a las que sirven¹¹⁴. La descentralización es una estrategia cada vez más popular entre los Estados que tratan de mejorar la rendición de cuentas y la participación en el plano local. La descentralización no debe confundirse con otros conceptos parecidos, como la desconcentración. La primera implica la devolución de las competencias en materia de abastecimiento de agua y saneamiento al ámbito local, mientras que la segunda describe un proceso por el cual el control permanece en manos del Gobierno central, pero los actores y las instituciones encargados de la gestión de esos servicios se encuentran distribuidos por todo el país.

A pesar de sus ventajas, en ocasiones la descentralización puede plantear dudas desde el punto de vista de los derechos humanos. A veces los gobiernos locales y otros órganos de gestión no poseen la autoridad o la capacidad financiera o técnica necesarias para garantizar la accesibilidad, la asequibilidad o la calidad del abastecimiento de agua y de los servicios de saneamiento por sus propios medios¹¹⁵. La Relatora Especial detectó este problema en una de las misiones nacionales que llevó a cabo, y lo señaló también en su informe de 2011 sobre la planificación nacional¹¹⁶. Además, el centro de control sobre los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento es en gran medida irrelevante, a menos que las partes interesadas sean capaces de participar en los procesos de adopción de decisiones y puedan obligar a las autoridades a rendir cuentas de sus actuaciones. Las comunidades deben participar en todo el proceso de descentralización. La devolución de competencias a la elite local sin establecer mecanismos que fomenten la rendición de cuentas y eviten la discriminación no es coherente con los principios de derechos humanos. La legislación de derechos humanos también requiere que los esfuerzos de los Estados dirigidos a lograr la aplicación progresiva de los derechos sean sostenibles y no conduzcan a un retroceso deliberado. En consecuencia, en los casos en que la descentralización forma parte de las estrategias nacionales para los sectores del abastecimiento de agua y el saneamiento, los Estados y los asociados internacionales deberán desempeñar una función de apoyo para el fortalecimiento de la capacidad local, permitiendo que los gobiernos locales puedan financiar los proyectos de forma independiente y a continuación ofreciendo servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento a los usuarios. Lo anterior implica no solo garantizar que los proveedores de servicios locales dispongan de los recursos que necesiten, sino también, entre otras cosas, impartir formación práctica en materia de fomento de la solvencia, gestión presupuestaria, atracción de inversiones, diseño e implantación de programas tarifarios y de subvenciones, y funcionamiento y mantenimiento de instalaciones de abastecimiento de agua y de saneamiento. El Gobierno nacional sigue siendo responsable de la supervisión y del establecimiento de un conjunto de normas mínimas.

Ghana ha cosechado un éxito considerable en la descentralización de la gestión de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento gracias, en gran medida, al apoyo de la **Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo**¹¹⁷. Dicha comisión es la encargada de gestionar la planificación entre los gobiernos nacional y locales, así como de coordinar las actividades de los gobiernos locales en todo el país. Al hacer hincapié en la elección de representantes locales para que participen en la formulación de políticas, así como en la celebración de consultas públicas regulares, la Comisión fomenta el uso de un “enfoque de abajo a arriba” diseñado para conseguir que la planificación tenga más en cuenta las necesidades locales.¹¹⁸

Las experiencias de Uganda y Tayikistán, junto a las de otros países, muestran que esos tipos de evaluaciones pueden hacer que los responsables políticos reconozcan abiertamente que la corrupción representa un problema para los sectores del agua y el saneamiento. Además, el carácter participativo e integrador de las evaluaciones promueve la apropiación de las conclusiones por parte de la ciudadanía. No obstante, a pesar de que los pactos de integridad y los manuales de formación son herramientas importantes para identificar y erradicar la corrupción, el elemento central de cualquier enfoque de derechos humanos debe ser trabajar para crear un clima de participación plena, en el que las comunidades vean potenciado su papel, las instituciones den respuestas adecuadas y el riesgo de corrupción quede neutralizado de forma eficaz. Uno de los principales objetivos de este libro ha sido subrayar que, a pesar de que todas las prácticas que aparecen en él son “buenas” y coherentes con los principios de derechos humanos, ninguna iniciativa puede lograr por sí sola la realización de los derechos al agua y al saneamiento. Su aplicación no puede (ni debe) separarse del contexto más amplio en el que tienen lugar. La utilidad de las guías y de los pactos de integridad se ve superada con creces por los esfuerzos de los Estados dirigidos a promover la creación de ese tipo de entorno. Por ejemplo, en algunos países como **India**, la ley relativa al derecho a la información, diseñada para facilitar el acceso a los archivos de los gobiernos estatales y central, se ha convertido en una herramienta de promoción de gran utilidad en el sector del agua y el saneamiento, como se ha expuesto en el recuadro dedicado a la participación comunitaria en las labores de supervisión. De ese modo, el principio de rendición de cuentas es clave para garantizar el cumplimiento de todos los demás principios y normas de derechos humanos contenidos en los derechos al agua y al saneamiento.

Conclusión

En este capítulo se ha presentado una amplia variedad de prácticas que muestran cómo puede realizarse el principio de rendición de cuentas. Obligar a los Estados y a otras partes interesadas a rendir cuentas de sus actuaciones y omisiones puede requerir un esfuerzo considerable por parte de la sociedad civil, con objeto de garantizar que las políticas y los programas no discriminen a ninguna persona ni a colectivo alguno, y que sean participativos y responsables. Las reglas y normas contenidas en los derechos al agua y al saneamiento proporcionan un marco claro del que los ciudadanos y los diferentes colectivos pueden servirse para supervisar su nivel de acceso a esos derechos, pero también para examinar cómo se comportan las autoridades locales y los proveedores de servicios, y cómo se diseñan y gestionan las políticas, las leyes y los presupuestos nacionales, para poder formular las reclamaciones pertinentes. Además, este libro ha demostrado que, si los Estados no respetan los derechos al agua y al saneamiento, la sociedad civil puede hacerles responsables de ello a través de los procesos de reclamación establecidos a tal efecto, así como mediante la interposición de acciones judiciales.

NOTAS – CAPÍTULO 4

- ¹ ICCPR, artículo 14(1).
- ² ODM 10: Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de un acceso sostenible al agua potable y a un saneamiento básico.
- ³ Encuestas a base de indicadores múltiples respaldadas por UNICEF y encuestas demográficas y de salud patrocinadas por USAID.
- ⁴ Drinking Water: Equity, Safety and Sustainability, Programa Conjunto de Monitoreo de la OMS y UNICEF para el abastecimiento de agua y el saneamiento, 2011, p. 27. (ver capítulo 3, p.160)
- ⁵ A Snapshot of Sanitation in South Asia with a focus on inequities: A regional perspective based on data from the WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, abril de 2011, p.3
- ⁶ Para consultar el informe de la misión llevada a cabo en Egipto, véase A/HRC/15/31/Add.3, disponible en: www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/CountryVisits.aspx. En relación con Namibia, véase la declaración realizada al finalizar la misión en aquel país, disponible en: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11223&LangID=E.
- ⁷ Véase el informe sobre la primera consulta sobre la supervisión del abastecimiento de agua potable y el saneamiento posterior a 2015, Berlín, del 3 al 5 de mayo, disponible en: www.wssinfo.org.
- ⁸ Informe GLAAS 2010, referencia a la nota al pie incluida en el capítulo 1. Véase también: www.who.int/water_sanitation_health/glaas/en.
- ⁹ El cuestionario nacional de la encuesta GLAAS 2011-2012 está disponible en: www.who.int/water_sanitation_health/glaas/glaas2011/en/index.html.
- ¹⁰ www.aderasa.org/index.html.
- ¹¹ *AMCOW Country Status Overviews, Regional Synthesis Report: Pathways to Progress; Transitioning to Country-Led Service Delivery Pathways to Meet Africa's Water Supply and Sanitation Targets* (Descripciones generales de las situaciones en los países miembros del AMCOW, informe regional de síntesis: Vías de progreso; transición a unos modelos de prestación de servicio orientados a los países para cumplir las metas de África en materia de abastecimiento de agua y saneamiento), agosto de 2011, disponible en: www.wsp.org/wsp/content/pathways-progress-status-water-and-sanitation-africa.
- ¹² www.ib-net.org.
- ¹³ Proyecto de informe de UNECE, p. 18.
- ¹⁴ Comunicación personal, GIZ, 26 de octubre de 2010.
- ¹⁵ Presentación de la Defensoría del Pueblo de Colombia durante la consulta con autoridades reguladoras e instituciones nacionales de derechos humanos sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en marzo de 2011, disponible en: www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Consultations/Colombia_DdP.pdf.
- ¹⁶ Respuesta de la Defensoría del Pueblo de Ecuador al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Ecuador_Defensoria%20del%20Pueblo%20de%20Ecuador_Promocion_y_protection_del_derecho_humano.doc.
- ¹⁷ Respuesta de la Defensoría del Pueblo de Perú al cuestionario de la Relatora Especial, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Peru_Defensoria_del_pueblo_Supervision_de_las_funciones_de_administraci%C3%B3n_estatal.doc.
- ¹⁸ www.defensoria.org.co/red/?_item=110610&secc=11&ts=2&hs=1106.
- ¹⁹ Respuesta de Colombia al cuestionario de la Relatora Especial, página 6, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Colombia_State_PlanesDepartamentales.pdf.
- ²⁰ Respuesta de la Defensoría del Pueblo de Perú al cuestionario de la Relatora Especial, p. 7, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Peru_Defensoria_del_pueblo_Supervision_de_las_funciones_de_administraci%C3%B3n_estatal.doc.
- ²¹ Respuesta de la Defensoría del Pueblo de Ecuador al cuestionario de la Relatora Especial, p. 7, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Ecuador_Defensoria%20del%20Pueblo%20de%20Ecuador_Promocion_y_protection_del_derecho_humano.doc.
- ²² www.dpe.gob.ec/dpe/index.php?option=com_content&view=article&id=471:agua&catid=44:comision-esmeraldas&Itemid=111.
- ²³ Puede consultarse información adicional en: www.ndpc.gov.gh.
- ²⁴ Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo (Ghana). Informe de la evaluación de los ciudadanos, 2006, disponible en: www.ndpc.gov.gh/GPRS/Citizen%20Assessment%20Report.pdf.
- ²⁵ *Benchmarking and Data Book of Water Utilities in India*, 2007, disponible en: www.adb.org/documents/reports/Benchmarking-DataBook/default.asp.
- ²⁶ Puede consultarse información adicional en: tsc.gov.in/Crspmain.aspx.
- ²⁷ Presentación del Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos (Ecuador) durante la consulta pública con la sociedad civil sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en septiembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/presentations2010/civil_society_organizations/CSO_OCSP%20-%20Ecuador.doc. Véase también: www.ecoportal.net/content/view/full/61349.
- ²⁸ Puede consultarse información adicional en: www.cao-ombudsman.org.
- ²⁹ CAO (2011), *Interagua Case Conclusion Report*: www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=84.
- ³⁰ Presentación de La Cuclumecca (Nicaragua) durante la consulta pública con la sociedad civil sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en septiembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/presentations2010/civil_society_organizations/CSO_La%20Cuculmecca%20-%20Nicaragua_1.ppt y: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/presentations2010/civil_society_organizations/CSO_La%20Cuculmecca%20-%20Nicaragua_2.ppt.
- ³¹ *Ibid.*
- ³² *Ibid.*
- ³³ Véanse los informes sobre las misiones llevadas a cabo en Egipto: A/HRC/15/31/Add.3 y Eslovenia: A/HRC/18/33/Add.2, disponibles en: www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/CountryVisits.aspx.
- ³⁴ Puede consultarse información adicional en: www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=635&cid=7659.
- ³⁵ Informe de la misión llevada a cabo en Bangladesh, A/HRC/15/55, párrs. 60-65, disponible en: www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/CountryVisits.aspx.
- ³⁶ Respuesta de Rumanía al cuestionario de la Relatora Especial, páginas 1 y 2, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Romania_State_Monitoringthequalityofthedrinkingwater.doc.
- ³⁷ www.wecf.eu.
- ³⁸ Puede consultarse un estudio de caso sobre los resultados del WSP en relación con las escuelas de Rumanía en: www.wecf.eu/download/2010/03/wsp_romania.pdf.
- ³⁹ WaterAid: *Budget advocacy for the water and sanitation sector in Nepal: A primer for civil society organisations* (Promoción presupuestaria para el sector del agua y el saneamiento en el Nepal: Una guía para organizaciones de la sociedad civil), 2010, disponible en: www.wateraid.org/documents/plugin_documents/budget_primer_for_cso_aug2010_1.pdf.
- ⁴⁰ Respuesta de Noruegia Church Aid (Tanzania) al cuestionario de la Relatora Especial, páginas 1 y 2, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Tanzania_NCA_Followthemoney.pdf, y presentación de Noruegia Church Aid (Tanzania) durante la consulta pública con la sociedad civil sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en septiembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/presentations2010/civil_society_organizations/CSO_NCA%20-%20Tanzania.ppt. Véase también: www.kirkensnodhjelp.no/en/What-we-do/Where-we-work/Eastern-Africa/tanzania.
- ⁴¹ Respuesta de Noruegia Church Aid (Tanzania) al cuestionario de la Relatora Especial, páginas 1 y 2, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/docs/questionnaires2010/Tanzania_NCA_Followthemoney.pdf.
- ⁴² WaterAid, *Stepping into Action: The second report on Citizens' Action for accountability in water and sanitation* (Pasando a la acción: Segundo informe sobre la acción ciudadana para la rendición de cuentas en el sector del abastecimiento de agua y el saneamiento), 2008, disponible en: www.wateraid.org/uk/what_we_do/policy_and_research/governance_and_accountability/citizens_action/default.asp.
- ⁴³ WaterAid, *Bridging the Gap: Citizens' Action for accountability in water and sanitation* (Superando la brecha: Acción ciudadana para la rendición de cuentas en el sector del abastecimiento de agua y el saneamiento), 2006, p.24, disponible en: www.wateraid.org/uk/what_we_do/policy_and_research/governance_and_accountability/citizens_action/default.asp.
- ⁴⁴ Puede consultarse información adicional en: www.sdinet.org.
- ⁴⁵ Puede consultarse información adicional en: www.actogether.org.
- ⁴⁶ www.homeless-international.org/our_projects_1.aspx?id=0:59601&id=0:59191&id=0:59163&id=0:59153.
- ⁴⁷ www.sdinet.org/country/namibia.
- ⁴⁸ Estrategia nacional de saneamiento de Namibia, 2010, p.26.
- ⁴⁹ Rajiv Awas, Yojana: *Guidelines for Slum-free City Planning*, en: jnnurmmis.nic.in/jnnurm_hupa/jnnurm/RAY%20Guidelines-%20English.pdf.
- ⁵⁰ www.majidata.go.ke.
- ⁵¹ Puede consultarse información adicional en: www.cidiuganda.com.
- ⁵² Freshwater Action Network/ WaterAid Governance and Transparency Fund, *Learning from experience: rights and governance in the water and sanitation sector*, 2011, p.24, disponible en: www.freshwateraction.net/fr/learningfromexperience.
- ⁵³ Freshwater Action Network/ WaterAid Governance and Transparency Fund, *Learning from experience: rights and governance in the water and sanitation sector*, 2011, p.24.
- ⁵⁴ WaterAid, *Stepping into Action: The second report on Citizens' Action for accountability in water and sanitation*, 2008, p. 22, disponible en: www.wateraid.org/documents/plugin_documents/stepping_into_action.pdf.
- ⁵⁵ bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/1058_GOB292.pdf.
- ⁵⁶ Instituto del Banco Mundial, *Social Accountability Notes: Advocacy by the Office of the Ombudsman: Enabling Water Reforms Based on Citizens' Feedback in Peru*, enero de 2010, disponible en: siteresources.worldbank.org/INTSOCACCDDEMSIDEGOV/Resources/2871813-1200515311988/4577172-1271445400159/notes02_peru.pdf.
- ⁵⁷ Decimocuarto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, diciembre de 2010, p. 101, disponible en: www.defensoria.gob.pe/inform-anuales.php.
- ⁵⁸ Consejo de Consumidores de Energía y Agua, ACT

- (EWCC), disponible en: www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/2887977/fromItemId/815972/quickLinkId/816517/whichType.
- ⁵⁹ COHRE, *Legal Resources for the right to water: International and National Standards*, 2004, p. 56.
- ⁶⁰ www.ccwater.org.uk/server.php?show=nav.42.
- ⁶¹ Consejo Regulador de los Servicios de Abastecimiento de Agua, Informe anual 2010: Hacia la regulación mediante incentivos, p. 25, disponible en: www.wasreb.go.ke/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=42&Itemid=99999999.
- ⁶² Consejo Regulador de los Servicios de Abastecimiento de Agua, Informe anual 2010: Hacia la regulación mediante incentivos, p. 26, disponible en: www.wasreb.go.ke/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=42&Itemid=99999999.
- ⁶³ Consejo Regulador de los Servicios de Abastecimiento de Agua, Informe anual 2010: Hacia la regulación mediante incentivos, p. 26, disponible en: www.wasreb.go.ke/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=42&Itemid=99999999.
- ⁶⁴ www.nwasco.org.zm/.
- ⁶⁵ Earle, A., Lungu, G. y Malzbender, D., *Perspectivas sobre la integridad y la rendición de cuentas en las actividades de abastecimiento de agua y capacidades pertinentes en la región de SADC*, 2008, pp. 26-27, disponible en: www.siw.org/documents/Resourcess/Papers/Paper-12-SADC.pdf; véase también: www.nwasco.org.zm/media/water_watch_groups.pdf.
- ⁶⁶ 30 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c. GCBA s/ amparo, Cámara Contencioso Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires, sentencia de 18 de julio de 2007. También: COHRE, *Legal Resources for the right to water: International and National Standards*, 2004.
- ⁶⁷ 30 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c. GCBA s/ amparo, Cámara Contencioso Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires, sentencia de 18 de julio de 2007.
- ⁶⁸ Presentación de CEDHA (Argentina) durante la consulta pública con la sociedad civil sobre buenas prácticas celebrada en Ginebra en septiembre de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/iexpert/docs/presentations2010/civil_society_organizacions/CSO_CEDHA%20-%20Argentina.ppt.
- ⁶⁹ *En el asunto entre Matsipane Moseithanyane y Gakenyatsiwe Matsipane y el Fiscal General*, juicio civil n° CACLB-074-10, disponible en: www.elaw.org/system/files/bs.moseithanyane.jan2011.pdf.
- ⁷⁰ Sala Primera del Tribunal de Apelación de Brasil, Recurso Especial n° 943.850/SP (2007), disponible en: www.stj.gov.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo_visualizacao=RESUMO&b=A COR&livre=943850.
- ⁷¹ WASH United, FAN, *The Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation in Law and Policy – A Source Book*. Publicación prevista para 2012.
- ⁷² Caso CCT 39/09 (2009), disponible en: www.saffii.org/za/cases/ZACC/2009/28.pdf.
- ⁷³ *Ibid.*, párr. 93.
- ⁷⁴ Neuquen, Sala II, Cámara de Apelaciones en lo Civil: Menores Comunidad Paynemil, Acción de Amparo (Expte. No. 311-CA-1997, 19 de mayo de 1997).
- ⁷⁵ En una modificación posterior de la sentencia, el Tribunal Supremo provincial señaló expresamente que la obligación del Estado de proporcionar agua potable no depende del derecho legal del destinatario a ocupar la tierra. Véase *Valentina Norte Colony, Defensoría de Menores No. 3 c/ Poder Ejecutivo Municipal s/ acción de amparo*. Expte. 46-99. Acuerdo del Tribunal Superior de Justicia (1999).
- ⁷⁶ *Perumatty Grama Panchayat c. Estado de Kerala e Hindustan Coca-Cola Beverages (Pvt.) Ltd.* Alto Tribunal de Kerala (2003), disponible en: www.elaw.org/node/1410.
- ⁷⁷ Kranti c. Union of India, y Ors. (2007), disponible en: www.ielrc.org/content/e0702.pdf.
- ⁷⁸ (1981) SCR (1) 97, disponible en: www.judis.nic.in/supremecourt/qrydisp.aspx?filename=4495.
- ⁷⁹ Juzgado de lo Civil y Mercantil del 8° nombramiento, Marchisio Jose Bautista y Otros – Amparo (EXPTE. N° 500003/36) (19/10/2004). Véase también: www.cedha.org.ar/es/comunicados_de_prensa/go.php?id=93.
- ⁸⁰ Respuesta de CEDHA (Argentina) al cuestionario de la Relatora Especial, p. 5, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/iexpert/docs/questionnaires2010/Argentina_CEDHA_Recognitionoftherighttowater.doc.
- ⁸¹ *Ileana Vives Luque c. Compañía de Servicios Públicos de Heredia*, Sala de lo Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso n°. 2003-04654 (2003), disponible en: 200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=1&nValor1=1&nValor2=242094&strTipM=T&IResultado=2.
- ⁸² 11796-08. Problemas con Alcantarillado Sanitario en Urbanización Villa Flores en Coronado: www.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/votos%20por%20tema.htm (apartado “ambiente”).
- ⁸³ Consejo de Derechos Humanos, informe del Grupo de Trabajo sobre el examen periódico universal: Ghana, 28 de mayo de 2008, A/HRC/8/36, párr. 57.
- ⁸⁴ Consejo de Derechos Humanos, informe del Grupo de Trabajo sobre el examen periódico universal: Zambia, 2 de junio de 2008, A/HRC/8/43, párr. 15.
- ⁸⁵ E/C.12/AUS/CO/4, párr. 27.
- ⁸⁶ Orientaciones para la elaboración de informes, ICESCR, E/C.12/2008/2, disponible en: www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm.
- ⁸⁷ CRC/C/ERI/CO/3, 23 de junio de 2008, párr. 67 (e).
- ⁸⁸ CCPR/C/ISR/CO/3 párr. 18.
- ⁸⁹ *Free Legal Assistance Group y otros c. Zaire*, Comunicaciones 25/89, 47/90, 56/91 y 100/93, 18ª sesión plenaria ordinaria, Praia, Cabo Verde (1995), disponible en: www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/25-89_47-90_56-91_100-93.html.
- ⁹⁰ *Comunidad indígena yakey axa c. Paraguay*, Hechos, reparaciones y costas, juicio del 17 de junio de 2005, Serie C, N° 125, disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf.
- ⁹¹ Véase, por ejemplo: www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-north-east-orkney-shetland-13379119; www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/8789510/Slopping-out-case-Scottish-prisoners-in-line-for-3.5m-payout.html; www.taylorandkelly.co.uk/prison-law/slopping-out.
- ⁹² Caso de *Melnik v. Ucrania*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Solicitud n° 72286/01, juicio del 28 de marzo de 2006.
- ⁹³ Sentencia sobre la demanda colectiva n° 61/2010, *European Roma Rights Centre (ERRC) c. Portugal*, párr. 31.
- ⁹⁴ De las 16 comunicaciones relativas al agua y el saneamiento, pueden encontrarse los detalles de 12 de ellas en los informes presentados por la Relatora Especial al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: A/HRC/13/33/Add.1 (párrs.16-24, 40-46, 47-48, 64-67 y 70-71); A/HRC/14/20/Add.1 (párrs.197-207); A/HRC/13/20/Add.1 (párrs. 44-45); A/HRC/17/25/Add.1 (párrs. 40-56 y 137-143) y A/HRC/18/51. Los detalles de otras cuatro comunicaciones recientes se presentarán al Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2012.
- ⁹⁵ Nairobi Water & Sewerage Company Limited: Encuesta realizada entre abril y mayo de 2005, Transparency International Kenya, 2006, disponible en: www.source.irc.nl/page/49480.
- ⁹⁶ *Perception Survey Report on the impacts of Water Sector Reforms in Kenya*, Ministerio del Agua y el Regadío, GIZ, febrero de 2011, p.33.
- ⁹⁷ A/HRC/15/31, párr. 36.
- ⁹⁸ *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector*, Transparency International, 2008, p.10, disponible en: www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2008#1.
- ⁹⁹ Puede consultarse información adicional en: www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=25&cid=2167.
- ¹⁰⁰ Earle, A., Lungu, G. y Malzbender, D., *Perspectivas sobre la integridad y la rendición de cuentas en las actividades de abastecimiento de agua y capacidades pertinentes en la región de SADC*, 2008, pp. 26-27.
- ¹⁰¹ *Integrity Pacts in the Water Sector: An Implementation Guide for Government Officials TI and the Water Integrity Network 2010 and other resources*, disponible en: www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts#resources.
- ¹⁰² O’Leary, Donal, *Corruption, Transparency and Accountability in the Water Sector, Water Ethics: Marcelino Botin Water Forum*, Llamas, M.R., Martínez, L. y Mukherji, A. (eds.), Londres, Taylor and Francis, 2009.
- ¹⁰³ WIN, SIWI, CapNet, WaterNet: *Training Manual on Water Integrity*, disponible en: www.cap-net.org/sites/cap-net.org/files/water-integrity-final-English.pdf.
- ¹⁰⁴ Water Integrity Network, *Uganda Baseline Water Integrity Survey*, 2009, disponible en: gaportal.org/sites/default/files/baseline_water_integrity_survey_uganda10.pdf.
- ¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 15.
- ¹⁰⁶ Maria Jacobson, Sam Mutono, Erik Nielsen, Donal O’Leary y Rosemary Rop, *Promoting Transparency, Integrity and Accountability in the Water and Sanitation Sector in Uganda*, WIN y WSP, 2010, p.15.
- ¹⁰⁷ www.kwaho.org.
- ¹⁰⁸ www.water.go.ke.
- ¹⁰⁹ www.knchr.org.
- ¹¹⁰ www.kacc.go.ke.
- ¹¹¹ www.watgovernance.org/sa/node.asp?node=937.
- ¹¹² Presentación del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas durante la consulta con organizaciones internacionales celebrada en Lisboa en mayo de 2010, disponible en: www2.ohchr.org/english/issues/water/iexpert/docs/presentations2010/international_organizations/IO_UNDP.ppt.
- ¹¹³ gaportal.org/sites/default/files/Pro-doc-TAJIKISTAN_Signed.pdf.
- ¹¹⁴ WaterAid, *Financing water and sanitation at local levels*, 2008, disponible en: www.wateraid.org/documents/plugin_documents/financing_water_and_sanitation_at_local_levels.pdf.
- ¹¹⁵ WaterAid, *Financing water and sanitation at local levels*, 2008.
- ¹¹⁶ Informe de la misión llevada a cabo por la Relatora Especial en los Estados Unidos de América: A/HRC/18/33/Add.4, informe de la Relatora Especial sobre la planificación nacional: A/HRC/18/33.
- ¹¹⁷ Puede consultarse información adicional en: www.ndpc.gov.gh/The%20NDPC.html.
- ¹¹⁸ Freshwater Action Network/ WaterAid Governance and Transparency Fund, *Learning from experience: rights and governance in the water and sanitation sector*, 2011, p.23.

Después de tres años dedicados a solicitar, recabar, compilar y evaluar buenas prácticas, a mantener reuniones con actores involucrados en la materia de los cinco continentes, a visitar países en los que se estaban aplicando estas prácticas y a sintetizarlas, este libro cierra un ciclo de mi trabajo como Relatora Especial.

Desde el inicio de mi mandato, he considerado las buenas prácticas en la aplicación de los derechos humanos al agua y al saneamiento en todos los aspectos de mi trabajo – desde las actividades dirigidas específicamente a recopilar buenas prácticas, hasta la investigación temática, las misiones en distintos países o las reuniones y encuentros informales. Este es el resultado de tres años de trabajo, ocho consultas con diferentes grupos de interesados, más de 220 prácticas presentadas procedentes de todo el mundo e incontables mensajes de correo electrónico, conversaciones telefónicas y deliberaciones. Este recorrido me ha ayudado a comprender la variedad de enfoques diferentes que exploran las posibilidades de realización de los derechos al agua y al saneamiento. Esta colección de iniciativas pretende mostrar cómo se ponen en práctica los derechos humanos al agua y al saneamiento. No se trata de meras aspiraciones, sino de verdaderas prácticas vitales, programas, leyes y políticas que hoy en día están cambiando las vidas de las personas, garantizando su acceso al agua y al saneamiento. Espero que la realidad de estas prácticas genere un interés todavía mayor por la aplicación de los derechos.

Estas prácticas merecen alabanza por su contribución a la realización de los derechos al agua y al saneamiento, pero más allá del elogio de las mismas, he extraído lecciones importantes y reflexiones que deseo compartir.

Los derechos humanos establecen la diferencia. Los derechos por sí solos no pueden ofrecer servicios, pero pueden proporcionar un marco sólido dentro del cual los Estados, los donantes, la sociedad civil y los proveedores de servicios pueden planificar y levantar un futuro que ofrezca a todas las personas la posibilidad de tener fácil acceso a las cantidades necesarias de agua y saneamiento de forma asequible y segura, lo que les permitirá disfrutar de una vida mejor y más sana. El marco de derechos también introduce unas normas jurídicamente vinculantes y moralmente imperativas, con las que podemos insistir en dar prioridad al saneamiento, que to-

avía hoy es un aspecto desatendido, un tabú en demasiados lugares y una de las mayores crisis a las que se enfrenta el mundo actual.

Los derechos humanos nos conciernen a todos. La clave de todo mi trabajo durante los últimos tres años no ha sido solamente garantizar la adopción de los derechos al agua y al saneamiento por la Asamblea General y por el Consejo de Derechos Humanos, ni tampoco convencer a los Estados para que reconocieran los derechos al agua y al saneamiento en sus constituciones, sus legislaciones, sus políticas y sus programas, si bien hemos registrado éxitos notables en este ámbito. El punto fuerte de mi mandato ha sido el de fomentar y apoyar la realización de los derechos, hacerlos tangibles para los más necesitados, para los marginados, para quienes se encuentran en situaciones de riesgo y para quienes actualmente no disponen de acceso al agua y al saneamiento. Mi mandato ha tratado de ir más allá de los derechos escritos, o de los informes, para conocer la realidad sobre el terreno. En esta época de crisis financiera y económica, cuando cada vez más personas deben esforzarse para satisfacer incluso las necesidades más básicas, cuando la brecha entre los ricos y los pobres está creciendo, resulta importante recordar que todas las personas en el mundo tienen los mismos derechos. La universalidad de los derechos humanos exige que los derechos al agua y al saneamiento sean considerados prioritarios incluso si los recursos son limitados. Esto resulta especialmente importante en el caso del agua, ya que con frecuencia existen demandas que compiten por un recurso bastante escaso. La priorización del agua para uso personal y doméstico, específicamente para la realización de los derechos al agua y al saneamiento, y para quienes no tienen acceso a ella, debe protegerse frente a los intereses de grupos más poderosos. Los derechos al agua y al saneamiento pueden proporcionar un marco de futuro para abordar aspectos como el crecimiento de la población (especialmente en las zonas urbanas), los efectos del cambio climático (que resulta muy significativo para el acceso al agua) y la creciente demanda de agua con fines distintos al uso personal y doméstico. A medida que aumenta la presión sobre los recursos hídricos, será todavía más esencial proteger las necesidades y los derechos de los menos poderosos.

Este libro se ha centrado en las obligaciones del Estado, pero también hace referencia a las responsabilidades de los agentes no estatales, como los proveedores de servicios y, por supuesto, los ciudadanos. Las responsabilidades de los agentes no estatales aún están por definir, para garantizar que los recursos hídricos, así como los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, se utilicen de un modo respetuoso con el conjunto de la sociedad y con el medio ambiente. Una conducta sanitaria o higiénica deficiente por parte de un individuo puede tener consecuencias importantes, no solamente para su propia salud y dignidad, sino también para la

salud de los demás. De igual manera, los miembros de la sociedad civil deben ser informados de sus derechos y alentados a reivindicarlos cuando no tengan acceso al agua y al saneamiento, para trabajar con otras personas con el fin de realizar sus derechos, y deben usar y mantener los servicios de una manera higiénica para garantizar el máximo aprovechamiento de estos. Los jueces, abogados, organismos reguladores y otras entidades de supervisión y de cumplimiento deben ser informados y hacer un uso adecuado de las repercusiones reglamentarias y jurídicas de los derechos al agua y al saneamiento, para ayudar a los individuos y a grupos de ciudadanos a disfrutar de sus derechos. Los donantes y las agencias internacionales deben incluir en sus políticas los principios y las normas de los derechos, de manera que sus socios, como los Estados y la sociedad civil, puedan aplicar esos derechos. Si no existe una colaboración entre todos los interesados, la sostenibilidad y la responsabilidad en relación con el acceso al agua y al saneamiento quedan debilitadas. Esta colaboración esencial entre las partes interesadas saca a las personas de su zona de confort. Esto significa que debemos aprender a comunicarnos de otra manera para lograr un entendimiento común y para articular objetivos compartidos. Y eso puede implicar enfoques nuevos, reflexión o autocrítica, y obligarnos a cuestionarnos y a desafiarnos a nosotros mismos. Gracias a este proceso de colaboración y de constante reevaluación de enfoques, será posible realizar los derechos humanos al agua y al saneamiento.

Los enfoques globales son más eficaces. El agua y el saneamiento están íntimamente relacionados y deben ser considerados de manera global, aunque los servicios de saneamiento no precisen de agua para funcionar. Si no existen unos mecanismos de eliminación de aguas residuales, el acceso al agua se convierte en un riesgo sanitario, especialmente en áreas densamente pobladas. Los servicios de saneamiento deben tener en cuenta no solo la recogida de materias fecales, sino también su almacenamiento, transporte, tratamiento y eliminación y/o reutilización. Las escuelas que han construido letrinas sin tener en cuenta la gestión de los residuos, ni tampoco la limpieza, el mantenimiento o el vaciado de las letrinas, se convierten en puntos de infección que pueden tener un resultado más negativo, en términos sanitarios, que las prácticas anteriores de defecación al aire libre. Es necesario construir letrinas, pero estas deben ser utilizadas y mantenidas adecuadamente, y es preciso introducir unas prácticas higiénicas como el lavado de manos con jabón o ceniza. Mejorar el acceso al agua, saneamiento e higiene por separado no genera los mismos beneficios sanitarios que un enfoque integrado que aborde estos tres aspectos de manera conjunta. Por ese motivo, el saneamiento exige más atención, especialmente en los barrios marginales de las ciudades. Como se ha mostrado en este libro,

el acceso a los sistemas de saneamiento está siendo ignorado y no cuenta con recursos suficientes, pese a que los Estados están centrando su atención en mejorar el acceso al agua para los habitantes de esos barrios marginales. Para obtener buenos resultados en términos de desarrollo también es necesario que el agua y el saneamiento sean tenidos en cuenta en la realización de otros derechos humanos, como los derechos a la educación, salud, vivienda, trabajo y medio ambiente.

La recopilación de datos es fundamental. Necesitamos saber quién no tiene acceso a un saneamiento seguro y asequible, y por qué. Solo así podremos trabajar en mejorar el acceso de las personas que han quedado atrás. Gracias al desglose de datos, observamos patrones de privación y de discriminación. Esto lo consiguen las instituciones locales y los grupos de la sociedad civil, pero los Estados también deben estar preparados para ser más meticulosos y radicales en su enfoque de la recopilación de datos, para garantizar que estos individuos y grupos olvidados o ignorados sean incluidos en los procesos de supervisión. Es preciso reducir esta brecha entre la supervisión actual a escala nacional y la concreción que se necesita para lograr una legislación, unas políticas y una planificación adecuadas, con el fin de realizar los derechos al agua y al saneamiento. La importancia de detectar poblaciones que carecen de acceso tiene una importancia global. Prácticamente en todos los países del mundo, incluso en los más ricos, hay personas sin acceso básico al agua y al saneamiento. Algunos Estados no desglosan los datos sobre el acceso a los servicios con arreglo a la religión o la étnia, por miedo a cometer actos discriminatorios con la mera solicitud de esa información. El resultado es que algunos Estados no pueden determinar si sus políticas o prácticas son discriminatorias, independientemente de si esa discriminación es intencionada o no. Únicamente por medio de un análisis que incluya la supervisión del acceso con arreglo a la raza, tribu, género, religión u otra categoría discriminatoria, será posible sacar a la luz dicha discriminación y darle respuesta.

A escala mundial, parece que existe un consenso sobre la necesidad de contar con un modo mejor de medir la calidad y la asequibilidad del agua. Pese a la existencia de tales mediciones a escala nacional, resulta difícil comparar las metodologías de cada país, lo que obstaculiza las iniciativas internacionales para evaluar la situación en lo referente al acceso de las personas al agua y al saneamiento de forma segura y asequible. Resulta complicado garantizar que los servicios sean asequibles no solo para la población general, sino también para quienes tienen unos ingresos muy bajos o inexistentes, y también resulta complejo detectar las poblaciones con problemas particulares para pagar esos servicios. Los hogares invierten cantidades importantes de recursos en sus necesidades de saneamiento, pero seguimos sin saber y sin

investigar la cifra exacta y el destino que se da a esos recursos. En este sentido, existe una oportunidad destacada para supervisar esas inversiones y obtener una comprensión mejor de la manera en que podemos ayudar a los hogares.

El dinero importa. Aumentar la financiación de los sectores del abastecimiento de agua y el saneamiento, y en particular dirigir recursos disponibles a quienes más los necesitan, es algo que exige más reflexión y un análisis más pormenorizado. Los ejemplos presentados en este libro incluyen mecanismos específicos de financiación del saneamiento, como el Fondo Mundial de Saneamiento, así como enfoques que garantizan a los hogares pobres un pago asequible de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Sin embargo, es necesario redoblar los esfuerzos para orientar específicamente esta ayuda a los individuos y a los grupos que no disponen de un acceso adecuado a estos servicios. Por ejemplo, las inversiones de los Estados y de los donantes externos deben estar guiadas por unos procesos participativos para decidir sobre el modo más adecuado de gastar los recursos financieros, en lugar de permitir que los fondos vayan a parar a grandes plantas de tratamiento de residuos que no resultan verdaderamente apropiadas para el contexto en que se construyen. La financiación “pro-poor” por parte de las instituciones financieras internacionales debe orientarse mejor a los pobres, en lugar de llegar a los menos pobres, como ha sucedido hasta la fecha.

Los derechos humanos se centran en los excluidos. Uno de los principios más básicos de la legislación en materia de derechos humanos es centrarse en los marginados, en los excluidos o en quienes están en situación de riesgo. Estos individuos y grupos a menudo carecen de los medios necesarios para reivindicar sus derechos y precisan de nuestra atención especial para garantizar que no son excluidos solamente debido a su pertenencia a un grupo concreto. En las prácticas presentadas en este libro y en las conversaciones derivadas como resultado de esta recopilación, hemos considerado en particular las necesidades de grupos diversos, como los menores, las personas sin hogar y las minorías étnicas; pero en particular quiero destacar la situación de grupos específicos de personas que pueden sufrir debido a la falta de acceso al agua y al saneamiento: las personas que viven en asentamientos informales, las mujeres y las personas con discapacidad.

Personas que viven en asentamientos informales. Necesitamos iniciativas específicas para abordar los problemas especiales de las personas que viven en asentamientos informales. Todos los hogares en todos los asentamientos, independientemente de su condición jurídica, deberían tener acceso a servicios formales, que pueden ser reglamentados. Si la prestación de servicios no cumple las normas establecidas por

los derechos al agua y al saneamiento, es necesario introducir mecanismos eficaces de presentación de reclamaciones. Sin embargo, a corto y medio plazo, antes de que los servicios formales puedan ofrecerse de manera universal, será necesario analizar más detenidamente cómo se puede regular el suministro informal para permitir a los proveedores de servicios informales ofrecer unos servicios mejorados a un precio asequible, sin asfixiar el suministro de servicios en su totalidad. Probablemente esto hará necesario el apoyo de los gobiernos locales o regionales, por ejemplo para garantizar el abastecimiento de agua a precios bajos, así como distintas opciones para gestionar los residuos fecales.

Mujeres. Debido a la discriminación sistémica, las mujeres sufren la falta del acceso al agua y al saneamiento de distintas maneras. Está más que documentada la inseguridad a la que se enfrentan cuando caminan largas distancias, y también distancias cortas de noche, para acceder a servicios de agua o de saneamiento. La carga añadida que soportan en términos de cuidados de las personas enfermas debido al agua y al saneamiento inadecuados también es una realidad bien conocida. Menos comentada es la necesidad de investigar y de poner en práctica unas condiciones mejoradas para las mujeres y las niñas, que a menudo sufren estigmatización o problemas sanitarios debido a la falta de atención adecuada para la gestión de la higiene menstrual en los servicios de agua y de saneamiento, en particular lejos de su domicilio: en la escuela, en centros sanitarios y en el lugar de trabajo. Garantizar el acceso de las mujeres al agua y al saneamiento, así como su capacidad para gestionar sus necesidades de higiene menstrual de una manera digna, guarda una relación directa con la eliminación de la discriminación contra las mujeres en su sentido más amplio. Los derechos de las mujeres al agua y al saneamiento nunca estarán plenamente realizados si antes no desaparecen las normas sociales que aceptan la violencia de género como una realidad “desafortunada”, si no se cuestionan las funciones de género que de manera abrumadora convierten a las mujeres en cuidadoras y si no se tienen en cuenta las necesidades biológicas de las mujeres.

Personas con discapacidad. En muchos lugares, los servicios de agua y saneamiento son inaccesibles para las personas discapacitadas. En la mayor parte de los casos, esos servicios fueron creados sin prever la situación de estas personas. Las personas con discapacidad están limitadas para participar en una sociedad sin servicios accesibles, particularmente en los lugares públicos. Esto tiene graves consecuencias para su disfrute de diversos derechos, como el derecho a la educación, trabajo, participación en asuntos públicos y salud.

Los derechos humanos están a nuestro alcance. Los variados ejemplos que presenta el libro demuestran con claridad que la voluntad política, la perspectiva y el comprom-

iso con nuevas formas de pensamiento y de actuación son factores clave para realizar los derechos al agua y al saneamiento. Aunque el dinero tiene su importancia, la persistencia y la priorización del acceso universal a los servicios de agua y saneamiento servirán para garantizar el acceso de quienes no lo tienen. Este libro demuestra que si nos marcamos unos objetivos ambiciosos, somos capaces de obtener los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios. Las buenas prácticas que aquí se presentan deben inspirar a los gobiernos y a los responsables de la toma de decisiones en todo el mundo, a la hora de plantearse cómo pueden adaptarse a sus propios contextos y países. No existe justificación posible para las inaceptables violaciones de los derechos al agua y al saneamiento que se producen hoy en día, ni para los avances, escandalosamente lentos, en este ámbito que vemos en el mundo.

Tengamos en cuenta el futuro. En una época de crisis financiera y económica como la actual, cuando muchos gobiernos aprovechan el clima económico negativo para justificar la aplicación de recortes que tienen una repercusión en el disfrute de los derechos sociales, como los derechos al agua y al saneamiento, esto genera un retroceso en la realización de los derechos humanos, con consecuencias graves para las vidas de millones de personas. Las desinversiones pondrán en peligro muchos de los logros alcanzados en este ámbito y pueden tener repercusiones negativas en áreas como la salud, educación y vivienda, entre otras. El agua y el saneamiento se han convertido en una prioridad política todavía mayor, por lo que no debemos perder lo que ya hemos ganado; los logros alcanzados durante las décadas anteriores deben ser cultivados y las inversiones deben ser protegidas. La realización de los derechos al agua y al saneamiento debe ser una prioridad incluso si los recursos son limitados.

Lo global y lo local están estrechamente vinculados. Este libro ha reunido algunos ejemplos de los avances registrados en el reconocimiento, la comprensión y la aplicación de los derechos al agua y al saneamiento, así como en la puesta en práctica de los ideales de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Obtener acceso o carecer de acceso al agua y a un saneamiento seguros y asequibles es un problema inherentemente local. Estos servicios son necesarios en la cercanía de la vivienda. Pero esta realidad local tiene su reflejo en las iniciativas positivas emprendidas por los organismos internacionales para incluir en su trabajo los derechos al agua y al saneamiento, así como en la financiación y en el trabajo programático de los organismos bilaterales. La Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento del Secretario General de las Naciones Unidas (UNSGAB) también hace hincapié de manera creciente en la importancia de los derechos humanos al agua y al saneamiento, y los debates sobre el nuevo programa de desarrollo posterior a 2015 prestan mayor atención a los derechos humanos.

Sin embargo, el importante trabajo de implementar los derechos al agua y al saneamiento no puede producirse, y de hecho no se produce, únicamente a escala internacional. Este libro ha presentado distintos procesos nacionales, que muestran una tendencia hacia la inclusión de los derechos al agua y al saneamiento en las constituciones y en las legislaciones, pero que de una manera más importante los integran en la reforma del sector, en la planificación nacional y en programas de países como Kenia, Sudáfrica, Bangladesh y Brasil.

Estos procesos nacionales también se están viendo fomentados y respaldados por las actividades de la sociedad civil, en la que los individuos y las comunidades se organizan no únicamente para reclamar sus derechos, sino también para mostrar cómo acceder a ellos, en colaboración con los gobiernos locales y con los proveedores de servicios. Estos procesos locales se plantean en profundidad por qué existen barreras para el acceso al agua y al saneamiento y cómo pueden ser superadas. Resultan clave el contexto en el que se desarrolla una práctica, la capacidad local para construir y gestionar servicios, la disponibilidad de agua y las actitudes culturales hacia el saneamiento, o las funciones de las mujeres en la administración de los servicios de agua y saneamiento. Estas organizaciones e instituciones previsoras abren el camino hacia la realización de todos los aspectos de estos derechos en todos los lugares del mundo. Es importante destacar que estas iniciativas se apoyan en los avances a escala internacional para dar más peso específico a su causa.

En la introducción de este libro he señalado que no siempre resulta sencillo distinguir con claridad entre una buena práctica que obedezca explícitamente a la implementación de los derechos al agua y al saneamiento, y otra que trate de abordar cuestiones como la pobreza o la discriminación, o una que no afronte la participación como un mero formalismo. El reto de determinar y de concretar cómo pueden contribuir los principios y las normas contenidos dentro de los derechos humanos al agua y al saneamiento a mejorar los servicios de agua y saneamiento, es y seguirá siendo una cuestión en la que centraré mi trabajo.

Ahora que los derechos al agua y al saneamiento han sido reconocidos de manera oficial por las Naciones Unidas, ha llegado el momento de que todos los gobiernos los realicen de manera plena. Esto requerirá imaginación, persistencia, paciencia, flexibilidad y, sobre todo, compromiso político. No resultará sencillo y habrá que lograr una colaboración entre los interesados, que pueden defender planteamientos ideológicos enfrentados. Este libro ofrece algunas pruebas sobre el modo en el que los derechos al agua y al saneamiento pueden aplicarse en entornos complejos, para proporcionar una vida segura y digna a sus habitantes.

El camino hacia la plena realización de los derechos humanos es largo, y aunque esta empresa concreta para reunir buenas prácticas llega a su fin con estas páginas,

en el futuro habrá otras buenas prácticas que aplicar, más experiencias que compartir y una mayor voluntad de mejorar el acceso al agua y al saneamiento para los miles de millones de personas que carecen de él. Confío en que este libro ayudará a convencer a los dirigentes políticos y a los responsables de la toma de decisiones sobre el hecho de que la realización de los derechos humanos realmente hace posible unas políticas y unos resultados mejores. Espero que este libro sirva como fuente de inspiración a quienes lo lean, de manera que puedan implementar los derechos humanos dentro de sus países y comunidades. La publicación de este libro puede servir para iluminar el camino que tenemos por delante, aunque todavía necesitaremos más luz y más personas que la lleven consigo, para avanzar hacia un acceso universal al agua y al saneamiento.



Catarina de Albuquerque con los participantes en la consulta con representantes de la sociedad civil sobre buenas prácticas en Ginebra. Septiembre de 2010.

FOTOGRAFÍA: FRESHWATER ACTION NETWORK

IR AL ÍNDICE

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

Informes y documentos clave del mandato de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento

Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento, Informe al Consejo de Derechos Humanos A/HRC/12/24, 1 de julio de 2009.

Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento en los casos de servicios no estatales, A/HRC/15/31, 29 de junio de 2010.

Los ODM y el derecho al agua y al saneamiento, informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/65/254, 6 de agosto de 2010.

Planes de acción nacionales para la realización de los derechos al agua y al saneamiento, informe al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/18/33, 4 de julio de 2011.

Financiación para la realización de los derechos al agua y al saneamiento, informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/66/255, 3 de agosto de 2011.

Climate Change and the Human Rights to Water and Sanitation (Cambio climático y los derechos humanos al agua y al saneamiento), documento de posición, diciembre de 2009.

Todos los informes están disponibles en www.ohchr.org/srwaterandsanitation.

Todas las respuestas al cuestionario y las presentaciones realizadas durante las consultas celebradas por la Relatora Especial están disponibles en su sitio web: www.ohchr.org/srwaterandsanitation, dentro del apartado “Buenas prácticas”.

Documentos normativos de las Naciones Unidas en relación con los derechos al agua y al saneamiento

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n° 15: El derecho al agua (2002), E/C.12/2002/11.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Declaración sobre el derecho al saneamiento, 19 de noviembre de 2010, E/C.12/2010/1.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución aprobada por la Asamblea General sobre el derecho humano al agua y al saneamiento, A/RES/64/292, 3 de agosto de 2010.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración del Milenio, 2000, A/RES/55/2, disponible en: www.un.org/millennium.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución sobre los derechos humanos y el acceso al agua potable y al saneamiento, A/HRC/RES/15/9, 6 de octubre de 2010.

Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Promoción de la realización del derecho a abastecimiento de agua potable y a servicios de saneamiento, 24 de agosto de 2006, A/HRC/Sub.1/Res/2006/10, por el que se aprueba el proyecto de directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento, 2005, E/CN.4/Sub.2/2005/25.

Todos los documentos anteriores están disponibles en www.ohchr.org.

Documentos clave relacionados con los derechos al agua y al saneamiento

COHRE, *Legal Resources for the right to water: International and National Standards* (Recursos legales sobre el derecho al agua: Normas internacionales y nacionales), 2004.

COHRE, AAAS, COSUDE y ONU-Hábitat, *The Manual on the Right to Water and Sanitation* (Manual sobre el derecho al agua y al saneamiento), 2007.

COHRE, WaterAid, COSUDE y ONU-Hábitat, *Sanitation: A human rights imperative* (El saneamiento: Un imperativo desde el punto de vista de los derechos humanos), 2008.

Freshwater Action Network, *Learning from experience: Rights and governance advocacy in the water and sanitation sector* (Aprender de la experiencia: derechos y gobernanza en el sector del abastecimiento de agua y saneamiento), 2011.

Freshwater Action Network (FAN), *Rights to Water and Sanitation: a Handbook for Activists* (Los derechos al agua y al saneamiento: Manual para activistas), 2010.

OHCHR, ONU-Hábitat y OMS, *The Right to Water - Fact Sheet 35* (El derecho al agua. Hoja informativa n° 35). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 2010.

WASH United, Freshwater Action Network: *The Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation in Law and Policy - A Source Book* (El derecho humano al agua potable y al saneamiento en las leyes y en las políticas: Manual de consulta). Publicación prevista para 2012.

Documentos clave de política en materia de abastecimiento de agua y servicios de saneamiento

Black, Maggie y Fawcett, Ben, *The Last Taboo: Opening the Door on the Sanitation Crisis* (El último tabú: Abrir la puerta a la crisis del saneamiento) (Earthscan, 2008).

Freshwater Action Network/ WaterAid, Governance and Transparency Fund, *Learning from experience: Rights and governance advocacy in the water and sanitation sector* (Aprender de la experiencia: derechos y gobernanza en el sector del abastecimiento de agua y saneamiento), 2011.

OCDE (2010): *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services* (Fijación de precios para los recursos hídricos y para los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento). París.

Transparency International, *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector* (Informe mundial sobre la corrupción 2008: La corrupción en el sector del abastecimiento de agua).

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Sanitation for all: Promoting dignity and human rights* (Saneamiento para todos: Promover la dignidad y los derechos humanos), 2000.

PNUD: Más allá de la escasez: Poder, pobreza y crisis mundial del agua. Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Nueva York, 2006.

UNICEF, *Towards Better Programming: A Sanitation Handbook* (Hacia una programación de mayor calidad: Manual sobre los servicios de saneamiento) Nueva York, 1997.

UNICEF, *Sharing Simple Facts: Useful Information about Menstrual Health and Hygiene* (Compartiendo simples hechos: Información de utilidad sobre la salud y la higiene menstruales).

ONU-Hábitat, *Meeting Development Goals in Small Urban Centres: Water and Sanitation in the World's Cities 2006* (El logro de los objetivos de desarrollo en los pequeños núcleos urbanos: Abastecimiento de agua y servicios de saneamiento en las ciudades del mundo). Nairobi, 2006.

ONU-Hábitat, *Water and sanitation in the world's cities, Local action for global goals* (Abastecimiento de agua y servicios de saneamiento en las ciudades del mundo: Acción local para conseguir objetivos mundiales), Nairobi, 2003.

OMS y UNICEF, *Meeting the MDG drinking-water and sanitation targets: the urban and rural challenge of the decade* (El logro de las metas establecidas en los ODM en relación con el agua potable y el saneamiento: el desafío rural y urbano de la década) Ginebra, Nueva York: OMS, UNICEF, 2006.

WaterAid, *Off-track, off-target: Why investment in water, sanitation and hygiene is not reaching those who need it most* (El retraso en el logro de los objetivos: por qué la inversión en agua, saneamiento e higiene no llega a quienes más la necesitan), 2011.

WaterAid, *Bridging the Gap: Citizens' Action for accountability in water and sanitation* (Superando la brecha: Acción ciudadana para la rendición de cuentas en el sector del abastecimiento de agua y saneamiento), 2006.

WaterAid, *Stepping into Action: The second report on Citizens' Action for accountability in water and sanitation* (Pasando a la acción: Segundo informe sobre la acción ciudadana para la rendición de cuentas en el sector del abastecimiento de agua y saneamiento), 2008.

Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y Saneamiento, *Progresos en materia de saneamiento y agua potable: actualización 2010*.

OMS, *Guidelines for Drinking Water Quality* (Directrices relativas a la calidad del agua potable), cuarta edición, OMS, Ginebra, 2011.

OMS, Evaluación mundial anual de ONU-Agua sobre saneamiento y agua potable. *Targeting Resources for Better Results* (Seleccionar los recursos para obtener mejores resultados: informe GLAAS), OMS, 2010.

IR AL ÍNDICE

