

Manual sobre el Derecho al Agua y al Saneamiento



Una herramienta diseñada para colaborar con los encargados de la elaboración de políticas y profesionales en el desarrollo de estrategias para la implementación del derecho humano al agua y al saneamiento



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



UN-HABITAT

MANUAL SOBRE EL DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

Una herramienta para auxiliar a gestores de políticas públicas y
profesionales en la implementación del derecho humano al agua y al
saneamiento

Copyright © 2007

Centre on Housing Rights and Evictions (Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos - COHRE), 83 rue de Montbrillant,
1202 Ginebra, Suiza

Todos los derechos reservados. Cualquier reproducción de esta publicación, ya sea parcial o total, debe incluir referencias claras al original debiendo notificar a los autores.

Esta publicación se puede citar de la siguiente manera: COHRE, AAAS, COSUDE y UN-HABITAT, *Manual sobre el Derecho al Agua y al Saneamiento* (2007).

ISBN: 978-92-95004-42-9

Asociación Americana para el Avance de la Ciencia (AAAS) Programa Ciencia y Derechos Humanos
1200 New York Avenue, NW
Washington, DC 20005
U.S.A.
Tel.: (1) 2023266600, fax: (1) 2022894950
Correo electrónico: shrp@aaas.org
Sitio Web: <http://shr.aas.org>

Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos (COHRE), Programa del Derecho al Agua
83, Rue de Montbrillant,
1202 Ginebra
Suiza
Tel.: (41) 22 734 1028, fax: (41)227338336
Correo electrónico: water@cohre.org
Sitio Web: www.cohre.org/water

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)
Recursos Temáticos y Técnicos
Freiburgstrasse 130
3003 Berna
Tel.: 41 (31) 322 34 75
Correo electrónico: catherine.favre@deza.admin.ch, francois.muenger@deza.admin.ch
Sitio Web: <http://www.sdc.admin.ch>

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT)
División Agua, Saneamiento e Infraestructura
P.O. Box 30030, Nairobi, Kenia
Tel.: 254 20 7625082
Fax: 254 20 7623588
Correo electrónico: andre.dzikus@unhabitat.org
Sitio Web: www.unhabitat.org

Cualquier error u omisión detectados con posterioridad a la impresión del presente documento, será publicado en www.cohre.org/manualrtws.



Prólogo

El acceso a una cantidad suficiente de agua potable de manera asequible es fundamental para la salud y la dignidad de todas las personas. El Año Internacional del Saneamiento, que acaba de comenzar, representa un llamado a todas las naciones a reconocer que el acceso al saneamiento - en condiciones higiénicas adecuadas - es también fundamental para garantizar la salud y la dignidad.

El hecho de que más de mil millones de personas en todo el mundo continúen sin tener acceso a agua potable segura y que a más del doble de esa cifra se les deniegue el acceso a un saneamiento adecuado continua despertando sorpresa y horror. Millones de vidas están en riesgo de padecer enfermedades que pueden prevenirse, y el futuro de millones de niños se encuentra en peligro por las diversas privaciones que derivan de la pobreza, la falta de educación y las enfermedades, factores que generalmente se vinculan con las deficiencias en la provisión de agua y saneamiento.

La comunidad internacional se ha comprometido a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio entre los cuales se prevee la reducción a la mitad, para el año 2015, del porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Éste es un desafío significativo. Emplear un enfoque basado en los derechos humanos sobre la cuestión del agua y el saneamiento, centrado en la responsabilidad, el acceso a la información, la no discriminación, la atención dirigida a los grupos más vulnerables y la participación, constituye un aspecto esencial para cumplir dicho desafío. Será necesario además, focalizarse en los sectores más marginados de la sociedad, lo que incluye más de mil millones de personas que viven en asentamientos informales en todo el mundo.

Por otro lado, la cuestión del agua y el saneamiento no es simplemente una de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino que desempeña un rol significativo en la realización de todas las metas planteadas en dichos Objetivos. El acceso al agua y al saneamiento es necesario para la salud, la educación, el desarrollo económico y el medio ambiente.

El presente *Manual sobre el Derecho al Agua y al Saneamiento* es una contribución oportuna a los esfuerzos destinados a mejorar el acceso a estos servicios y constituye una herramienta de colaboración para gobiernos, gestores de políticas públicas y profesionales en la implementación del derecho humano al agua y al saneamiento. Los gobiernos nacionales y locales encontrarán en este Manual una fuente de recursos de gran utilidad y podrán aprovechar las estrategias, políticas y soluciones prácticas, asequibles y sostenibles que aquí se incluyen para tratar los problemas a los que se enfrentan en la efectiva implementación del derecho al agua y al saneamiento. En esta publicación se distinguen los desafíos que enfrentan las áreas urbanas y las áreas rurales y se proponen enfoques en materia de políticas teniendo en cuenta las distintas circunstancias que existen en los distintos escenarios.

Confío en que esta publicación aportará una nueva perspectiva para la tarea de garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano al agua y al saneamiento para todos.



Anna Kajumulo Tibaijuka

Directeur exécutif, UN-HABITAT



Prefacio

Desde su adopción en el mes de noviembre de 2002, la *Observación General Nro. 15*: El derecho al agua, ha impulsado tanto a profesionales como a académicos, a investigar las dimensiones teóricas y prácticas del reconocimiento de este derecho. Desde la generalizada recepción positiva de la Observación General Nro. 15 por los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), hasta la realización de un trabajo de investigación por parte del Banco Mundial, representan ejemplos muy alentadores en ese sentido. Por otro lado, el presente Manual constituye un recordatorio muy valioso de los desafíos que presenta el tratamiento del derecho al agua, con base en los artículos 11 y 12 del PIDESC. Además, representa un avance significativo en la aclaración de las implicancias del derecho al saneamiento, tema que ha sido desarrollado en numerosos documentos de importancia, entre ellos, el reciente informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a pedido del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, acerca de obligaciones de derechos humanos vinculadas con el acceso equitativo al agua potable segura y al saneamiento.

En esta publicación también se incluye una clara exposición de las cuestiones contextuales en torno a la crisis del agua y del saneamiento en varios países del mundo y comprende fundamentos legales, derechos, obligaciones y cuestiones relacionadas con la responsabilización. De manera muy acertada, este Manual otorga un lugar preponderante a la consideración de las necesidades de aquellos individuos y grupos marginados o desaventajados, siguiendo la misma línea de las prácticas llevadas a cabo por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). Sin dudas, el capítulo dedicado a las responsabilidades de los distintos actores, que incluye las obligaciones internacionales de los Estados Partes del PIDESC, en especial en lo que respecta a la asistencia para el desarrollo, el comercio y la inversión, hará grandes aportes a los lectores de este trabajo.

El Manual aborda con claridad la cuestión de cómo cumplir las obligaciones legales

derivadas del derecho al agua y al saneamiento, proporcionando ejemplos abarcativos y enfatizando los problemas concretos que enfrentan las personas en la vida real. En este sentido, también se incluyen ejemplos incisivos tomados de jurisdicciones nacionales que enriquecen la descripción del derecho humano al agua y al saneamiento. El escepticismo acerca del derecho humano al agua y al saneamiento, - de la misma manera que sucede con los derechos económicos, sociales y culturales -, en general se centra en cuestiones vinculadas con la asignación de recursos. Por lo tanto, el capítulo sobre asequibilidad y financiamiento, un capítulo muy completo y bien estructurado, resultará particularmente interesante, en especial, a los funcionarios gubernamentales. También se incluyen cuadros de resumen para realizar lecturas rápidas del contenido de los capítulos que generalmente cuentan con descripciones ilustrativas de casos para facilitar el trabajo con el Manual.

El Manual demostrará ser una herramienta excelente e indispensable como complemento de las disposiciones de la *Observación General Nro. 15* para brindar asistencia a los gobiernos en la implementación de las obligaciones que les corresponden en virtud del PIDESC y en la preparación de informes periódicos por parte de los Estados para el CDESC. Al mismo tiempo, proporcionará información extremadamente útil y detallada a las organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como internacional, en su lucha en pos de estas cuestiones. Asimismo, la adecuada estructura de los capítulos de este Manual resultará de suma utilidad tanto para los miembros del CDESC como para los investigadores académicos. Sin embargo, su principal valor consiste en crear y mantener la conciencia pública del desafío que implica garantizar el derecho al agua y al saneamiento para toda la población. Si así no fuera, esta cuestión se perdería fácilmente de vista, quedando limitada exclusivamente a consideraciones políticas o tratándose sin una adecuada referencia a las dimensiones de los derechos humanos. En suma, felicitamos a los autores por este oportuno trabajo , con orientación práctica, y basado en investigaciones detalladas.



Eibe Riedel

Miembro del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Reconocimientos

Las siguientes organizaciones han prestado su colaboración en el desarrollo de esta publicación.

- Asociación Americana para el Avance de la Ciencia (AAAS), Programa de Ciencia y Derechos Humanos (SHRP)
- Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos (COHRE), Programa del Derecho al Agua (RWP)
- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)
- Programa sobre Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (UN-HABITAT), División Agua, Saneamiento e Infraestructura (WSIB)

Al tratarse de una publicación conjunta, las opiniones aquí vertidas no representan necesariamente posiciones oficiales de las respectivas organizaciones participantes.

Con respecto a los costos de producción, el proyecto contó con el apoyo financiero tanto de los socios antes mencionados como de la Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo (NORAD) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Líderes de proyecto:

1. Audrey Chapman, Profesora de Humanidades y Ética Médica de la cátedra del Dr. Healey, Centro de Salud de la Universidad de Connecticut, ex Directora de AAAS-SHRP
2. Andre Dzikus, Jefe División II Agua y Saneamiento, UN-HABITAT - WSIB
3. Catherine Favre, Asesora de Gobernabilidad y Derechos Humanos, COSUDE
4. Ashfaq Khalfan, Coordinador, COHRE - RWP

5. Malcolm Langford, Profesor invitado, Centro Noruego de Derechos Humanos, Consultor, COHRE
6. Francois Muenger, Asesor Senior Proyectos de Agua, COSUDE

La presente publicación fue escrita por personal y consultores del Programa del Derecho al Agua de COHRE.

Autores:

1. Ashfaq Khalfan
2. Virginia Roaf
3. Hilary Grimes
4. Malcolm Langford
5. Carolina Fairstein
6. Anna Russell
7. Thorsten Kiefer

Colaboradores:

1. Sonkita Conteh
2. Kerubo Okioga
3. William James Smith (colaborador externo)

Comité Asesor:

Un comité asesor externo compuesto por expertos en componentes clave en materia de agua y saneamiento (incluyendo abogados, economistas, científicos e ingenieros), llevó a cabo una revisión detallada del presente Manual. Agradecemos especialmente a los siguientes miembros del Comité Asesor por haber contribuido con su tiempo y conocimientos de forma voluntaria a este proyecto:

1. Stefano Burchi, Oficial Jurídico Superior del Servicio de Derecho para el Desarrollo de la Oficina Jurídica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
2. Andrei Jouravlev, Oficial para Asuntos Económicos, División Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL)
3. Wambui Kimanthi, Comisionado, Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia (KNCHR)

4. Monika Lueke, Encargada de proyecto, GTZ
5. Rolf Luyendik, Consultor, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
6. Bronwen Morgan, Profesora de Estudios Socio-Jurídicos, Universidad de Bristol
7. Odindo Opiata, Director Ejecutivo, Hakijamii Trust
8. Isabelle Rae, Responsable Legal, Unidad Derecho a la Alimentación, FAO
9. Eibe Riedel, Miembro del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas
10. Barbara Schreiner, ex Subdirectora General, Política y Regulación, Departamento de Agua y Bosques, Sudáfrica
11. Henri Smets, Academia Francesa del Agua
12. William James Smith, Profesor Adjunto, Departamento de Estudios Ambientales, Universidad de Nevada, Las Vegas
13. Margret Vidar, Asesora en Derechos Humanos, Unidad Derecho a la Alimentación, FAO
14. Roland Werchota, Gerente de Programa, Unidad de Reformas en el Sector del Agua, GTZ, Kenia

Los detalles institucionales se indican únicamente a los fines de la identificación. La versión final de los textos es responsabilidad de los autores.

Comentaristas:

El borrador de este Manual fue analizado en sesiones públicas de revisión durante la Semana Mundial del Agua de Estocolmo (2007) y por un grupo de profesionales de Nairobi. También fue publicado con copias en Internet con el fin de efectuar una revisión pública. Una amplia variedad de profesionales y académicos aportaron sus comentarios a esta obra.

Las siguientes personas efectuaron comentarios sobre el presente Manual: Jamie Bartram (Organización Mundial de la Salud); Katrien Beeckman (COHRE); Shaukat Chaudry (retirado, Ministerio de Agricultura, Arabia Saudita); Emanuele Fantini; Mayra Gomez (COHRE); Danielle Hirsch (Both Ends); Ann-Mari Karlsson (Swedish Water House); George Kent (Universidad de Hawái); Kirsty Mclean (Ashira Consulting); Dr. Afzal Mullick; Pireh Otieno (UN-HABITAT); Luis Mario Padron (Aguas Bonaerenses); Bea Parkes (Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido - DFID); Gérard Payen (Aquafed); Rosario Ponce de Leon; Birte Scholz (COHRE); Jacqueline Sims (Organización Mundial de la Salud); Håkan Tropp (PNUD, Estructura para la Gobernabilidad del Agua); Derick du Toit (Asociación para el Agua y el Desarrollo Rural); Robin Twite (Centro Israel Palestina de Investigación e Información -IPCRI); Murray Wesson (Universidad de Leeds), Duncan Wilson (Amnesty International) y Melvin Woodhouse.

En la Semana Mundial del Agua en Estocolmo se recibieron comentarios por parte de: Rolando Castro (Cedarena); Jenny Grönwall (Universidad de Linköping); Ceridwen Johnson (Freshwater Action Network); Tracey Keatman (Building Partners for Development); Joe Madiath (Gram Vikas); Owen McIntyre (Colegio Universitario Cork, Irlanda); Ravi Narayanan (Foro del Agua Asia-Pacífico); Hon. Maria Mutagamba (Ministra de Estado para el Agua, Uganda); David Obong (Ministerio del Agua y Medio Ambiente, Uganda); Hermann Plumm (GTZ); Arun Sharma; Kulwant Singh (UN HABITAT); Thomas van Waeyenberg (Aquafed).

En la sesión de revisión en Nairobi se recibieron comentarios por parte de: Christabel Nyamweya (Institute for Law & Environmental Governance), Edward Odaba (Organización Agua para la Salud de Kenia - KWAHO), Wanjiru Ndiba (Maji na Ufanisi), Dona Anyona Mokeira (Hakijamii) y Josiah Omotto (Umande Trust).

Traductora: InsideOut Translation Company - www.insideout.com.ar

Edición técnica: Maria Katsabanis, www.textmatters.com.au

Edición técnica, versión Español: Carolina Fairstein, Fernanda Levenzon y Soledad Dominguez

Diseño gráfico: Barbara Brink, www.barbara-brink.com

Fotografía de la portada: WaterAid/Abir Abdullah

Introducción

Existe un creciente interés entre los profesionales y gestores de políticas públicas respecto a los enfoques de derechos humanos en iniciativas para extender el acceso al agua y al saneamiento a toda la población. Sin embargo, hay muy poca información práctica disponible acerca de cómo lograr este objetivo. Si bien en la actualidad varios actores de los sectores del agua y el saneamiento conocen los enfoques basados en los derechos humanos aplicados al desarrollo, muchos de ellos no están familiarizados con el contenido preciso de los estándares de derechos humanos. Por otro lado, varios profesionales de derechos humanos tienden a desconocer las lecciones aprendidas y los desafíos que implica la cuestión del agua y el saneamiento y, en algunos casos, adoptan un enfoque extremadamente abstracto.

El *Manual sobre el Derecho al Agua y al Saneamiento* (el Manual) aborda estos vacíos informativos. Ofrece una visión profunda sobre la utilización de los estándares y principios de derechos humanos como herramientas muy poderosas para el tratamiento de distintas dificultades prácticas como:

- Limitaciones de recursos.
- Imposibilidad de afrontar los costos de los servicios de suministro de agua y saneamiento por parte de los usuarios con bajos recursos.
- Debilidad de las capacidades institucionales.
- Necesidad de fortalecer la voluntad política para implementar el derecho al agua y al saneamiento.

En este Manual se demuestra que la implementación del derecho al agua y al saneamiento no se limita a su reconocimiento legal ni a la asignación de fondos. Por el contrario, proporciona las bases para la realización de reformas prácticas en diversas áreas del sector del agua y el saneamiento, y en la gestión de recursos de agua, permitiendo contribuir a que el sector funcione de manera más favorable a los pobres, con mayor responsabilidad y teniendo en cuenta cuestiones de inclusión social.

Los objetivos de este Manual son:

- Explicar los componentes clave del derecho al agua y al saneamiento y sus implicancias para los gobiernos.
- Describir distintas medidas prácticas sobre políticas que puedan ser adoptadas por los gobiernos, especialmente por los gobiernos de países de bajos recursos, de manera de lograr la realización del derecho al agua y al saneamiento lo más pronto posible.
- Brindar ejemplos ilustrativos de medidas y políticas que hayan resultado exitosas respecto de algunos componentes del derecho al agua y al saneamiento.
- Proporcionar una lista de control en base a la cual los gobiernos puedan evaluar sus logros respecto del derecho al agua y al saneamiento.
- Describir los roles de otros actores, en particular de los individuos y las comunidades, que pueden contribuir a la realización del derecho al agua y al saneamiento.

El Manual **no** tiene como objetivo:

- Realizar una distinción entre las obligaciones impuestas por la ley y las buenas prácticas en la implementación del derecho al agua y al saneamiento.¹
- Describir los recursos disponibles ante la falta de implementación del derecho.²
- Describir las soluciones técnicas necesarias para garantizar el acceso al agua y al saneamiento.³

El presente Manual está diseñado principalmente para gobiernos, tanto nacionales como regionales, y para autoridades locales, en su carácter de encargados del desarrollo de políticas y asignación de presupuestos, y como reguladores y proveedores. Asimismo, también resultará de interés para:

- Las organizaciones de la sociedad civil que operan servicios de agua y saneamiento, que controlan la actuación del gobierno, o que participan de actividades de incidencia o asesoramiento en el desarrollo de políticas.
- Los organismos para el desarrollo internacional.

¹ Para realizar esta tarea de manera más adecuada, se deben aplicar los estándares internacionales de derechos humanos según el caso y contexto particular. Dichos estándares se describen en detalle en la Observación General Nro. 15, en las Directrices de la Subcomisión y en el Informe de la OACNUDH. Las partes más significativas de estos documentos se han citado en el Manual. Entre otras fuentes clave se incluyen: Matthew C.R. Craven, *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: a perspective on its development* (Oxford: Clarendon Press, 1995) y M. Sepúlveda, *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, (Antwerp: Intersentia, 2003).

² Esta cuestión se trata, por ejemplo, en *FIAN and Bread for the World, Identifying and Addressing Violations of the Human Right to Water*, disponible en: <http://www.menschen-recht-wasser.de/> (Clic en "English" > "Human Right to Water") y COHRE, *Resource Pack for Training: Advocacy for the Right to Water* (Ginebra: COHRE, 2006), disponible en www.cohre.org/water.

³ Existe gran cantidad de bibliografía acerca del suministro de agua y saneamiento, como también sobre la gestión de los recursos de agua. La bibliografía seleccionada incluye recursos que constituyen útiles puntos de partida para aquellos que no poseen conocimientos en materia de agua y saneamiento.

- Las organizaciones del sector privado dedicadas a cuestiones vinculadas al agua y el saneamiento.

Este Manual no se debe considerar un plan de acción para implementar. Se describen acciones posibles (y, en varios casos, distintas opciones) que cada país puede evaluar y aplicar en función de su contexto específico, teniendo en cuenta factores como:

- Recursos financieros disponibles.
- Nivel de desarrollo.
- Capacidad del gobierno.
- Capacidad de pago de los usuarios.
- Niveles de desigualdad existentes en el país.
- División de responsabilidades entre los ministerios/departamentos.
- Autoridad del gobierno local.

Este trabajo fue diseñado para ser utilizado en los siguientes contextos:

- Reformas institucionales del sector del agua y el saneamiento.
- Asignaciones de presupuesto.
- Políticas sobre precios y subsidios en materia de agua y saneamiento.
- Diseño de sistemas de gestión y asignación de recursos de agua.
- Políticas de distribución y gestión de tierras en los casos en que se vinculen a cuestiones de vivienda y de acceso al agua para fines domésticos.
- Desarrollo de estándares de vivienda relacionados con cuestiones de agua y saneamiento.
- Establecimiento de estándares de calidad en materia de agua y saneamiento.
- Capacitación para profesionales del sector del agua y el saneamiento en temas de derechos humanos.

Por su parte, brinda asistencia a los gobiernos para dar operatividad a sus obligaciones legales derivadas de los tratados internacionales sobre derechos humanos que hayan ratificado, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), actualmente ratificado por 157 países. Varios gobiernos también reconocen el derecho al agua y al saneamiento, u otros derechos humanos, como el derecho a la salud, a la vivienda y a un medio ambiente saludable, dentro de los que se encuentra comprendido el derecho al agua y al saneamiento. Este Manual también resulta de utilidad para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en materia de agua y saneamiento. Los estándares de derechos humanos pueden ayudar a los encargados del desarrollo de políticas a orientar sus esfuerzos hacia las necesidades de aquellos que carecen

de acceso a servicios de agua y saneamiento; asimismo, exigen el establecimiento de procesos que favorezcan la participación, la responsabilidad y la inclusión social y que faciliten la ampliación del acceso a dichos servicios.

Como base para la definición del derecho al agua y al saneamiento y sus implicancias, el presente Manual se funda en tres documentos:

- *Observación General Nro. 15: El Derecho al Agua* (en adelante, "Observación General Nro. 15").
- *Directrices para la Realización del Derecho al Agua Potable y al Saneamiento*, adoptadas en 2006 por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (en adelante, "Directrices de la Subcomisión").
- *Informe 2007 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos* (en adelante, "Informe de la OACNUDH").

Estos documentos se describen con mayor detalle en el Capítulo 2: Consideraciones generales sobre el derecho humano al agua y al saneamiento, y en el Capítulo 3: Fundamentos legales y marco institucional.

Comentarios y reacciones

Este Manual constituye un primer paso para comprender cuál es la mejor manera de implementar derecho al agua y al saneamiento. Alentamos a quienes vayan a consultarlo a que propongan revisiones y ejemplos de buenas prácticas en la implementación de dicho derecho, cuestiones que se tratarán en una próxima edición. Los comentarios pueden enviarse a water@cohre.org.

Contenidos

Prólogo	i
Prefacio	iii
Reconocimientos	v
Introducción	ix
Contenidos	xiii
Lista de cuadros	xx
Términos clave	xxii
Abreviaturas y acrónimos	xxv
Resumen ejecutivo	xxvii
Parte I : Fundamentos	1
Capítulo 1: El desafío del agua y el saneamiento	3
1.1. Contexto de la crisis del agua	3
1.2. Contexto de la crisis del saneamiento	6
1.3. Efectos de la provisión inadecuada de agua y saneamiento sobre la salud humana	7
1.4. Efectos de la falta de servicios adecuados de agua y saneamiento sobre la pobreza y el desarrollo	9
1.5. Acceso al agua para usos no domésticos	11
1.6. Falta de acceso a servicios de agua y saneamiento: causas y contextos cambiantes	12
Capítulo 2: Consideraciones generales sobre el derecho humano al agua y al saneamiento	17
2.1. El derecho humano al agua y al saneamiento	17
2.2. Realización progresiva del derecho	20
2.3. Obligaciones de respetar, proteger y cumplir el derecho	22
2.4. Obligaciones en materia de cooperación internacional	23
2.5. Obligaciones básicas	23
2.6. Aportes del derecho humano al agua y al saneamiento	24
2.7. Limitaciones del derecho al agua y al saneamiento	26

Capítulo 3:	Fundamentos legales y marco institucional del derecho al agua y al saneamiento	29
3.1.	Tratados internacionales y regionales	29
3.1.1.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	29
3.1.2.	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	32
3.1.3.	Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)	32
3.1.4.	Tratados regionales	33
3.1.5.	Otros tratados internacionales de carácter legal	34
3.2.	Compromisos políticos internacionales y regionales	34
3.3.	Legislación y constituciones nacionales	35
3.4.	Mecanismos institucionales para la protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales	36
3.4.1.	Mecanismos internacionales	36
3.4.2.	Mecanismos regionales	39
3.4.3.	Mecanismos nacionales	40
Parte II :	Marco Institucional para la implementación	43
Capítulo 4:	Roles de los actores clave	45
4.1.	El gobierno como diseñador y gestor de políticas, distribuidor de recursos y regulador.	51
4.1.1.	Prioridad a los servicios de agua y saneamiento	51
4.1.2.	Revisión de leyes y reglamentaciones destinada al reconocimiento e implementación del derecho	52
4.1.3.	Desarrollo de un plan de acción y de estándares para la provisión de servicios	53
4.1.4.	Garantizar la coordinación entre todos los ministerios y departamentos pertinentes	55
4.1.5.	Garantizar que todos los niveles de gobierno cuenten con recursos y capacidades suficientes para extender los servicios a aquellos que carecen de acceso	56
4.1.6.	Protección y promoción de los derechos de participación y acceso a la información	58
4.1.7.	Recolección y divulgación de información segmentada y precisa	59
4.1.8.	Minimizar la contaminación de los recursos de agua	59
4.1.9.	Abonar los costos en concepto de agua y saneamiento	59
4.1.10.	Incorporación del derecho al agua y al saneamiento en los procesos de cooperación internaciona	60
4.1.11.	Introducir medidas para evitar la corrupción en los organismos gubernamentales	60
4.1.12.	Garantizar que los prestadores de servicios cumplan con los estándares establecidos	61

4.2.	El gobierno como proveedor de servicios	66
4.2.1.	Extensión de los servicios a las áreas y grupos vulnerables y marginados	67
4.2.2.	Mejora en las condiciones de asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento	68
4.2.3.	Provisión de instalaciones higiénicas y promoción de buenas prácticas de higiene	68
4.2.4.	Garantizar la adecuada eliminación de residuos en términos ambientales	69
4.3.	Proveedores de servicios del sector privado	69
4.3.1.	Servicios públicos: Implementación de responsabilidades de los proveedores públicos de servicios	69
4.3.2.	Proveedores de pequeña escala: Provisión de servicios de calidad adecuada y a un costo asequible	69
4.4.	Órganos de vigilancia públicos e independientes	70
4.4.1.	Analizar la legislación, las políticas y los programas para asegurar su consistencia con el derecho al agua y al saneamiento	70
4.4.2.	Investigar los reclamos presentados por los usuarios y garantizar una reparación adecuada ante reclamos auténticos	71
4.4.3.	Monitorear el cumplimiento de la legislación nacional sobre agua y saneamiento por parte de los organismos gubernamentales y el sector privado	72
4.5.	Individuos y comunidades	72
4.5.1.	Identificar necesidades y prioridades, monitorear la provisión de servicios y proponer políticas adecuadas al gobierno	73
4.5.2.	Conocer sus derechos y trabajar por su implementación	73
4.5.3.	Contribuir a los servicios de agua y saneamiento	73
4.5.4.	Utilizar el agua y las instalaciones públicas de manera responsable y divulgar conocimientos sobre buenas prácticas de higiene	74
4.5.5.	Prestar asistencia a los hogares e individuos vulnerables y marginados dentro de la comunidad	74
4.6.	Organizaciones de la sociedad civil	75
4.6.1.	Respaldar el trabajo de las comunidades en la promoción del derecho al agua y al saneamiento	75
4.6.2.	Desarrollar capacidades y brindar asistencia técnica y financiera	76
4.6.3.	Buscar la coordinación y evitar la duplicación de esfuerzos	76
4.6.4.	Monitorear las acciones del gobierno y de terceros en materia de agua y saneamiento	77
4.6.5.	Educar a los estudiantes y al público en general sobre el derecho al agua y al saneamiento	77
4.6.6.	Desarrollar y colaborar con procesos de investigación e intercambiar los resultados con los grupos interesados	77
4.6.7.	Apoyo de las organizaciones internacionales de la sociedad civil para el desarrollo y crecimiento de sus pares locales y nacionales	77

4.7.	Usuarios de agua a nivel industrial y agrícola	78
4.7.1.	Utilizar el agua de manera eficiente y promover métodos efectivos para su conservación	78
4.7.2.	Garantizar la adecuada eliminación de residuos en términos ambientales	78
4.8.	Organizaciones internacionales	79
4.8.1.	Brindar asistencia técnica y/o financiera	79
4.8.2.	Analizar y revisar políticas de cooperación, procedimientos operativos y mecanismos de asesoramiento	79
4.8.3.	Garantizar la coherencia y la coordinación	80
Capítulo 5: No discriminación y atención a los grupos vulnerables y marginados		83
5.1.	Garantizar la existencia de leyes contra la discriminación e instituciones que desarrollen tareas de vigilancia	86
5.2.	Revisar las leyes, reglamentaciones, políticas y procedimientos operativos existentes para garantizar que no contengan disposiciones discriminatorias	88
5.3.	Revisar los presupuestos públicos para asegurar que contemplen las necesidades de los grupos vulnerables y marginados	90
5.4.	Recolección de datos segmentados sobre acceso a servicios de agua y saneamiento	90
5.5.	Garantizar la efectiva participación de los grupos vulnerables y marginados en los procesos de toma de decisiones	92
5.6.	Garantizar que las necesidades de las instituciones utilizadas por los grupos vulnerables y marginados estén contempladas de manera adecuada	92
5.7.	Revisar todas las políticas para asegurar que se contemplen las necesidades de los grupos vulnerables y marginados	94
5.7.1.	Mujeres	94
5.7.2.	Niños	96
5.7.3.	Habitantes de áreas rurales o áreas urbanas desfavorecidas	97
5.7.4.	Pueblos indígenas	97
5.7.5.	Comunidades nómadas y errantes	99
5.7.6.	Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y repatriados	99
5.7.7.	Personas de edad, personas con discapacidades y personas con enfermedades graves o crónicas	100
5.7.8.	Víctimas de desastres naturales y personas que viven en zonas propensas a desastres	101
5.7.9.	Personas que viven en regiones donde existe escasez de agua	101
5.7.10.	Personas bajo custodia	102

Capítulo 6: Participación y acceso a la información	105
6.1. Información acerca de políticas y programas gubernamentales actuales o futuros	107
6.2. Información sobre calidad del agua y salud ambiental	109
6.3. Participación en la toma de decisiones y en el desarrollo de políticas	110
6.4. Participación en el desarrollo y gestión de servicios de agua y saneamiento	114
6.5. Participación en actividades de regulación y vigilancia	116
Parte III : Políticas de Implementación	119
Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua	121
7.1. Establecer estándares para la cantidad mínima de agua	123
7.2. Priorizar el uso de los recursos de agua para fines domésticos esenciales	126
7.3. Garantizar el uso sostenible del agua	128
7.4. Proteger las áreas de captación de agua	130
7.5. Garantizar el acceso suficiente e igualitario a fuentes tradicionales de agua	130
7.5.1 Proteger las fuentes tradicionales de agua contra la apropiación por parte de cualquier grupo o individuo y mediar en conflictos	131
7.5.2 Asegurar que las leyes y prácticas en materia de titularidad de la tierra no interfieran con el acceso al agua	131
7.5.3 Respetar los sistemas consuetudinarios de acceso al agua, garantizando a la vez que no impidan el acceso equitativo	132
7.6. Brindar asistencia a los hogares para crear instalaciones para captación y almacenamiento de agua, en especial en zonas en las que este recurso sea escaso	132
7.7. Asegurar que la racionalización del agua se efectúe de manera equitativa	133
7.8. Mejorar la eficacia del suministro de agua	133
Capítulo 8: Calidad del agua e higiene	137
8.1. Elaborar estándares sobre calidad del agua	138
8.2. Establecer objetivos de corto y mediano plazo para eliminar contaminantes	139
8.3. Elaborar normativas y sistemas para controlar la contaminación de los recursos de agua	141
8.4. Establecer reglamentaciones acerca de la calidad del agua que se apliquen a los proveedores de servicios	144
8.5. Crear mecanismos para monitorear la calidad del suministro de agua y garantizar su seguridad	145
8.6. Crear conciencia sobre la higiene y promover el saneamiento	146
8.7. Proporcionar información sobre la calidad del agua y facilitar su monitoreo	148

Capítulo 9: Accesibilidad física de los servicios de agua y saneamiento	151
9.1. Establecer o modificar estándares y objetivos sobre la proximidad y las características que deben reunir las instalaciones	152
9.1.1. Distancia	152
9.1.2. Características que deben reunir las instalaciones	156
9.2. Establecer objetivos específicos por zona y garantizar su implementación	159
9.3. Facilitar la prestación de servicios de pequeña escala por parte de las comunidades y empresas en aquellos casos en que no se cuente con suministro de servicios públicos adecuados	163
9.4. Garantizar la seguridad física al acceder a los servicios de agua y saneamiento	165
9.5. Asegurar que ningún grupo o individuo que en la actualidad cuente con acceso a servicios de agua y saneamiento se vea privado de dicha facultad	166
9.6. Proveer servicios en los asentamientos informales y garantizar la posesión	170
9.7. Garantizar la participación en la toma de decisiones acerca del diseño y mantenimiento de los servicios públicos y el uso de la tierra	171
9.8. Destinar un porcentaje adecuado de recursos y capacidades públicas al mantenimiento	173
9.9. Exigir a los propietarios, empleadores y a las instituciones médicas y educativas que brinden acceso a los servicios	175
9.10. Crear sistemas de respuesta para casos de emergencia	175
Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento en materia de agua y saneamiento	179
10.1. Fijar estándares de asequibilidad	182
10.2. Diseñar, monitorear y controlar los cargos establecidos por los proveedores de servicios	187
10.3. Dar prioridad a las inversiones públicas para la ampliación y el mantenimiento de servicios e instalaciones, en especial para grupos de bajos ingresos	189
10.4. Reducir los costos de conexión brindando un rango de niveles de servicios e instalaciones	191
10.5. Establecer condiciones flexibles de pago	192
10.6. Otorgamiento de subsidios para el consumo	193
10.6.1. Ingresos complementarios y subsidios basados en el ingreso, la ubicación geográfica y el modo de acceso	195
10.6.2. Incremento de tarifas por bloque	197
10.6.3. Provisión gratuita de cantidades esenciales de agua y servicios de saneamiento	198
10.7. Aumentar el financiamiento público para los programas de subsidios	201
10.7.1. Presupuestos actuales para el agua y el saneamiento (a nivel nacional, regional y local)	201
10.7.2. Presupuesto total del gobierno (a nivel nacional, regional y local)	202
10.7.3. Asistencia internacional	204
10.8. Revisar periódicamente las leyes, reglamentaciones e impuestos que puedan elevar los costos por encima de los niveles asequibles	205

10.9.	Integrar las consideraciones acerca de la capacidad de pago a las políticas sobre desconexión y asegurar que cuando se interrumpan los servicios, no se niegue la provisión de cantidades mínimas y esenciales de agua	205
Capítulo 11: Cooperación internacional		211
11.1.	Aumentar y mejorar la asistencia en materia de desarrollo para los servicios de agua y saneamiento	212
11.2.	Concentrarse en la cooperación para el desarrollo en favor de los pobres	215
11.3.	Garantizar que la cooperación prestada no impida el acceso de cualquier persona al agua y al saneamiento o a otros derechos humanos	216
11.4.	Participar en la cooperación transfronteriza para el agua	217
11.5.	Garantizar la coherencia entre los acuerdos de comercio e inversión y los derechos humanos	219
11.6.	Garantizar que las sanciones económicas no perjudiquen el derecho al agua y al saneamiento	223
11.7.	Proteger las instalaciones de agua y saneamiento durante los conflictos armados internacionales	223
11.8.	Establecer el impacto sobre la disponibilidad del agua como criterio para limitar las emisiones de gas de efecto invernadero y asistir a los grupos que se enfrentan a la sequía	224
Datos de los socios		227
Bibliografía seleccionada		229
Índice		233

Cuadro 1.1:	Estadísticas de OMS-UNICEF sobre cobertura del suministro de agua y saneamiento por región (2004)	5
Cuadro 1.2:	Definiciones de acceso en estadísticas OMS-UNICEF	5
Cuadro 1.3:	Estimaciones sobre cantidad de personas sin suministro adecuado (en %) de agua y saneamiento en áreas urbanas	6
Cuadro 1.4:	Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el tema del agua y el saneamiento	11
Cuadro 2.1:	Errores conceptuales sobre el derecho al agua y al saneamiento	20
Cuadro 2.2:	Obligaciones de respetar, proteger y cumplir	22
Cuadro 2.3:	Obligaciones básicas incluidas en la Observación General Nro. 15	24
Cuadro 4.1:	Estándares sobre accesibilidad de los servicios en Sudáfrica	54
Cuadro 4.2:	Necesidad de coordinación en Nepal y Tanzania	56
Cuadro 4.3:	Las municipalidades en Colombia	58
Cuadro 4.4:	Gestión privada de servicios de agua en Buenos Aires	65
Cuadro 4.5:	Entendimiento común entre los organismos de la ONU sobre los enfoques basados en los derechos humanos	81
Cuadro 5.1:	¿Qué es la discriminación?	85
Cuadro 5.2:	Grupos vulnerables y marginados	86
Cuadro 5.3:	Garantizar la atención adecuada de los más vulnerables: El fallo del caso <i>Grootboom</i> en Sudáfrica	89
Cuadro 5.4:	Agua y saneamiento en las escuelas de Senegal	93
Cuadro 5.5:	Aplicación de la estrategia de transversalidad de género en los programas de agua y saneamiento	96
Cuadro 5.6:	Ley boliviana sobre gestión tradicional del agua	98
Cuadro 5.7:	Principios rectores de los desplazamientos internos	99
Cuadro 6.1:	El acceso a la información en la legislación sudafricana	108
Cuadro 6.2:	Obligaciones en materia de acceso a la información en la legislación federal de Estados Unidos	109
Cuadro 6.3:	Métodos para garantizar la representación en los procesos participativos	110
Cuadro 6.4:	Niveles de participación	112
Cuadro 6.5:	Enfoque multisectorial sobre el desarrollo de políticas en Bolivia	113
Cuadro 6.6:	Presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil	113
Cuadro 6.7:	Acciones centradas en los grupos vulnerables en Quito, Ecuador	114
Cuadro 6.8:	Gestión comunitaria en Etiopía	116
Cuadro 7.1:	Descriptor del nivel de servicio de agua vinculados con la higiene	125
Cuadro 7.2:	Usos permitidos del agua sin necesidad de permisos en Sudáfrica y en Kenia	127
Cuadro 7.3:	Tarifas basadas en la conservación del agua: implicancias para los derechos humanos	129
Cuadro 8.1:	Resumen de las principales amenazas a la calidad del agua potable	139
Cuadro 8.2:	Decisión de un tribunal argentino para remediar la contaminación con petróleo de las fuentes de agua	143
Cuadro 8.3:	Monitoreo comunitario del agua en Ecuador	149

Cuadro 9.1:	Descriptores del nivel de servicio de agua vinculados con la higiene	155
Cuadro 9.2:	Estándares sudafricanos de accesibilidad de los servicios	156
Cuadro 9.3:	Definiciones de la OMS/UNICEF de las fuentes de agua e instalaciones de saneamiento probablemente seguras	157
Cuadro 9.4:	Obligaciones de las autoridades de servicios de agua para ampliar el acceso a este recurso en Sudáfrica	160
Cuadro 9.5:	¿Lo perfecto enemigo de lo bueno? El fallo del caso Grootboom en Sudáfrica	163
Cuadro 9.6:	Instalaciones sanitarias gestionadas por la comunidad: Proyecto piloto Orangi, Karachi, Pakistán	165
Cuadro 9.7:	Condiciones para las limitaciones o desconexiones de los servicios de agua en Sudáfrica	168
Cuadro 9.8:	El derecho a los servicios de agua y saneamiento durante los conflictos armados	168
Cuadro 9.9:	Observación General Nro. 7 sobre desalojos forzados	169
Cuadro 9.10:	Pasos/estrategias para superar los obstáculos del acceso a los servicios de agua y saneamiento a raíz de la falta de titularidad de la tierra	171
Cuadro 9.11:	Saneamiento total liderado por la comunidad y la "escalera del saneamiento"	172
Cuadro 9.12:	Descentralización y mantenimiento de bombas manuales en zonas rurales	174
Cuadro 9.13:	Tabla simplificada de necesidades básicas e individuales para la supervivencia en casos de emergencia (Normas Esfera)	176
Cuadro 10.1:	¿Cuáles son los costos del agua y el saneamiento?	182
Cuadro 10.2:	¿Derecho al agua gratuita?	183
Cuadro 10.3:	Precio del agua: Sostenibilidad social, económica y ambiental	183
Cuadro 10.4:	Estándares internacionales sobre asequibilidad del agua	184
Cuadro 10.5:	Estándares de asequibilidad en el Reino Unido e Indonesia	186
Cuadro 10.6:	Indexación de tarifas en función del dólar estadounidense	187
Cuadro 10.7:	Sistemas de puestos de agua en Lusaka, Zambia	189
Cuadro 10.8:	Comparación de opciones alternativas de esquemas de tarifas para la asequibilidad y la sostenibilidad	199
Cuadro 10.9:	Subsidios para el consumo de agua en Chile y Colombia	200
Cuadro 10.10:	¿El derecho al trabajo contra el derecho al agua?	202
Cuadro 10.11:	Restricciones a la interrupción del suministro de agua en el Reino Unido	207
Cuadro 10.12:	Intervención judicial frente a la interrupción del servicio por falta de pago en Argentina	208
Cuadro 11.1:	Iniciativa de la cuenca del Nilo	219
Cuadro 11.2:	Medidas para apoyar el derecho al agua y al saneamiento en la gobernabilidad de las inversiones y el comercio	221
Cuadro 11.3:	Decisión del CIADI que permitió la participación de la sociedad civil	222

Términos clave

Área de captación: Zona dentro de la cual el agua fluye hacia una fuente de agua determinada como un río, lago o represa y que también puede recargar un acuífero.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC): Tratado ratificado por 157 países al mes de octubre de 2007, vinculante para dichos países en el ámbito del derecho internacional. El Pacto es la base principal sobre la que se funda el derecho humano al agua y al saneamiento, al igual que otros derechos económicos, sociales y culturales.

Uso doméstico del agua: Abastecimiento de agua para cada persona, de manera suficiente y continua, para usos personales y domésticos, lo que normalmente comprende el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.

Observación General Nro. 15: Observación General Nro. 15 de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Agua, adoptada en el año 2002 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, organismo conformado por expertos elegidos por aquellos Estados Partes que hayan ratificado el PIDESC. Si bien la Observación General Nro. 15 no es vinculante, constituye una interpretación oficial de las disposiciones del PIDESC. Disponible en: www.ohchr.org ("*Órganos de DD. HH.*" > "*Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)*" > "*Observaciones Generales*").

Gobiernos: Todos los niveles del gobierno: nacional, regional y local. La distribución de poderes y facultades entre los distintos niveles mencionados varía según el país del que se trate. El término "gobierno" mencionado en el Manual comprende tanto el poder legislativo (parlamento/concejo municipal) como el ejecutivo (administrativo). En todos los países, el rol de los gobiernos comprende el desarrollo de políticas, la regulación, la asignación de recursos y la recolección de información. En el presente Manual se distinguen estos roles de aquellos vinculados con la provisión de servicios de agua y saneamiento por parte de los gobiernos, con el fin de analizar estas funciones con mayor claridad. Sin embargo, en muchos países, no existe separación institucional entre el concepto del gobierno como órgano regulatorio y el gobierno como proveedor de servicios.

Individuos y comunidades: Todas las personas tienen derecho al agua y al saneamiento, independientemente de su condición legal, y pueden ser acreedores de este derecho tanto a nivel individual y/o como miembros de una comunidad. A los fines de este Manual el término "comunidad" se refiere a un grupo de personas que residen en un área determinada y que se identifican a sí mismos como miembros de dicho grupo.

Pobreza: El término se utiliza en el Manual para referirse a la "*privación continua o crónica de los recursos, las capacidades, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales*". Por lo tanto, el término tiene un alcance más amplio y no se limita únicamente a la pobreza en términos de ingreso, sino que comprende la falta de facultades e influencia y la exclusión social.⁴

Saneamiento: Para los fines de este Manual, el acceso al saneamiento se refiere al acceso a instalaciones para la eliminación de excretas, que permitan evitar de manera efectiva el contacto de dichos elementos con los seres humanos, animales e insectos, que garanticen la privacidad y preserven la dignidad. Dichas instalaciones pueden incluir baños conectados a un sistema de alcantarillado o fosas sépticas, letrinas con descarga de agua, letrinas simples o letrinas ventiladas mejoradas o sistema similar. Según el tipo de instalaciones que se utilicen, el acceso al saneamiento puede requerir también la provisión de servicios de alcantarillado (o de desagote de letrinas) y canales de drenaje para eliminar aguas residuales y excretas y garantizar su remoción o tratamiento en condiciones de seguridad. Con el fin de acotar el alcance del Manual, no se abordan cuestiones relativas a la manipulación de desechos sólidos.

Proveedores de servicios: El término comprende los servicios públicos que operan redes de agua y sistemas de alcantarillado y que, en su mayoría, son administrados por departamentos gubernamentales nacionales, regionales o locales o empresas estatales. El término también incluye servicios de agua y saneamiento de pequeña escala (como pozos, tomas de agua o baños públicos) operados habitualmente por empresas, organizaciones de la sociedad civil u organizaciones comunitarias. También comprende a los departamentos gubernamentales que proveen información y asistencia en materia de saneamiento e higiene a los proveedores de pequeña escala y a los hogares.

Estados: En la Observación General Nro. 15, se hace referencia a los "Estados Partes". El término se refiere a los países cuyos parlamentos hayan ratificado el PIDESC, respecto de los cuales las disposiciones allí estipuladas son vinculantes. Otros instrumentos, como las Directrices de la Subcomisión, también están dirigidos a los "Estados" y hacen referencia a distintos tratados y declaraciones internacionales sobre derechos humanos (Ver Capítulo 3: Fundamentos legales y marco institucional).

Directrices de la Subcomisión: Las Directrices para la Realización del Derecho al Agua Potable y al Saneamiento se adoptaron en 2006 por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, organismo conformado por expertos que brinda asesoramiento al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Si bien las mencionadas Directrices no definen el derecho al agua y al saneamiento con alcance legal, proporcionan lineamientos para su implementación. Disponible en: www.ohchr.org ("*Sus derechos humanos*" > "*Temas de derechos humanos*" > "*Opiniones de los interesados*" debajo del título referido al agua).

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* [La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales], (2001), Doc. ONU E/C.12/2001/10, párrafo 8.

Sanitario: Se refiere a cualquier instalación destinada a la eliminación de excretas humanas e incluye las letrinas conectadas o no a un sistema de alcantarillado.

Puntos de agua: Término genérico utilizado para describir cualquier punto de acceso a servicios de agua para uso doméstico. Incluye conexiones domiciliarias, tomas de agua, bombas, pozos, hoyos para extracción de agua, manantiales, unidades para recolección de agua de lluvia, puestos de agua u otros puntos de operación con proveedores de agua. El término se utiliza con el fin de evitar cualquier clase de prejuicio o confusión respecto de ciertos tipos de acceso a los servicios de agua.

Guías de la OMS: El término se refiere a las Guías para la calidad del agua potable de la OMS, donde se establecen lineamientos sobre buenas prácticas para garantizar que el agua potable sea adecuada para la salud humana. Disponible en: http://www.who.int/water_sanitation_health.

Grupos vulnerables y marginados: Los grupos vulnerables son aquellos que requieren atención especial debido a sus condiciones físicas, por ejemplo, los niños. Los grupos marginados son aquellos que requieren atención especial debido a que son grupos tradicional y/o actualmente excluidos de las decisiones políticas y de los recursos, por ejemplo, las personas que viven en asentamientos informales. Ver Capítulo 5: No discriminación y atención a los grupos vulnerables y marginados, Cuadro 5.2 para una definición más detallada.

Abreviaturas y acrónimos

CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CMDS	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
HDR	Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD
HRBA	Enfoque Basado en los Derechos Humanos
IBT	Incremento de Tarifas por Bloque
IWRM	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Programa Conjunto de Monitoreo de OMS/UNICEF
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UN-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Resumen ejecutivo



El agua es un elemento esencial para el bienestar de la humanidad, un componente vital para el desarrollo económico y un requisito básico para el funcionamiento saludable de todos los ecosistemas del mundo. El agua limpia y la higiene sanitaria son factores necesarios para el sostenimiento de la vida humana y para garantizar la salud y la dignidad del hombre. Sin embargo, más de mil millones de personas no cuentan con acceso a una fuente de agua potable y más de 2.600 millones de personas no poseen soluciones de saneamiento adecuadas. El derecho al agua y al saneamiento es un aspecto esencial de la lucha para revertir esta situación.

Parte I : Fundamentos

En la Parte I de este Manual, se enumeran los fundamentos del derecho al agua y al saneamiento, se discute el desafío que implica la falta de acceso al agua y al saneamiento, se describe el derecho a estos servicios y de qué manera podría colaborar en el logro de dicho desafío; asimismo, se establecen las bases legales y el marco institucional que apuntalan y contribuyen a la implementación del derecho.

Capítulo 1: El desafío del agua y el saneamiento

Más de 1.100 millones de individuos carecen de acceso al suministro básico de agua proveniente de una fuente limpia y probablemente potable y más de 2.600 millones de personas no cuentan con instalaciones de saneamiento adecuadas, una de las causas principales de la contaminación y de las enfermedades vinculadas con el agua. Debido a que estas cifras no toman en cuenta ciertos obstáculos, como la incapacidad de afrontar los costos que implica el acceso a estos servicios, las cifras reales son mucho más elevadas.

Existe suficiente agua fresca y limpia en el mundo para satisfacer las necesidades esenciales de todas las personas, tanto a nivel personal como doméstico. Sin embargo, la falta de redes

de distribución y de sistemas para la extracción de aguas subterráneas o para la recolección de agua de lluvia, la situación de exclusión existente respecto de estos servicios o instalaciones, la desigual asignación de recursos de agua y la contaminación, son factores que impiden acceder a cantidades suficientes de agua. En algunos casos, el exceso de actividades de extracción y la contaminación de las aguas subterráneas restringen el uso a nivel doméstico y atentan contra la utilización de este recurso en el largo plazo.

En las áreas rurales, muchas personas recolectan agua de dudosa calidad de pozos sin protección o de fuentes de agua superficiales que generalmente se encuentran a grandes distancias de sus hogares, lo que les impide reunir cantidades suficientes de agua. La presencia de baños generalmente se considera innecesaria o no asequible. En las zonas urbanas, los grupos con bajo nivel de ingresos, especialmente aquellos que viven en asentamientos informales, habitualmente carecen de acceso a servicios adecuados de agua y saneamiento. Rara vez las cañerías del suministro de agua y los sistemas de alcantarillado cubren las áreas informales, lo que significa que las personas que allí viven acceden al agua a través de distintas opciones, generalmente inadecuadas, como pozos construidos en las inmediaciones de letrinas o a través de proveedores de pequeña escala, como aquellos que venden agua puerta a puerta y que puede no ser de buena calidad.

En muchos países, el saneamiento es un tema seriamente postergado tanto por los gobiernos como por los hogares. Generalmente, la cantidad de baños por habitante es inadecuada y no existen garantías de que reúnan las condiciones higiénicas necesarias para su uso. Debido a la falta de servicios de saneamiento a nivel doméstico (o, en muchos casos, a cualquier nivel), muchas personas deben defecar en bolsas plásticas, en las calles o en otros lugares no higiénicos.

La falta de acceso al agua y al saneamiento posee un efecto muy serio sobre la salud humana, agrava la pobreza y atenta contra el desarrollo económico. Se estima que cerca de la mitad de la población de los países en desarrollo padece problemas de salud vinculados con condiciones inadecuadas de agua y saneamiento. Cada año, aproximadamente 4.000 millones de casos de diarrea causan 2,2 millones de muertes, principalmente entre niños menores de cinco años, lo que representa cerca del 15% de la totalidad de las muertes de niños menores de esa edad en los países en desarrollo. La falta de acceso a servicios de agua y saneamiento atenta contra el desarrollo económico y social debido a los costos derivados de las enfermedades, la situación de desigualdad que pesa sobre mujeres y niños, como también los altos costos relacionados con el acceso al agua (en términos de tiempo y dinero), factores que limitan la capacidad de las personas para poder procurarse otros bienes esenciales. La escasez de agua y el acceso a agua de dudosa calidad puede reducir la producción de los cultivos y dañar la salud de los animales, socavando la viabilidad de las actividades comerciales que llevan a cabo hombres y mujeres pobres, e incluso de aquellas actividades desarrolladas en el entorno del hogar. Además, la insuficiencia de agua no permite el mantenimiento del ecosistema, como sucede, por ejemplo, en relación con el crecimiento adecuado de árboles y otra flora necesaria para evitar la erosión del suelo.

La actual crisis en materia de agua y saneamiento se origina en cuestiones vinculadas con la pobreza, la desigualdad y el desequilibrio existente en las relaciones de poder. Las políticas y programas sobre agua y saneamiento en general excluyen a las áreas y sectores marginados, como el caso de los asentamientos informales y las zonas áridas. A nivel nacional e internacional, la asignación de recursos en materia de agua y saneamiento resulta insuficiente. La falta de acceso se ve agravada por un contexto social y ambiental complejo: aceleración de la urbanización, aumento de la contaminación, agotamiento de los recursos de agua y cambio climático. Asimismo, ciertos cambios institucionales, como las modificaciones en la titularidad de la tierra y la descentralización y delegación de responsabilidades respecto de los servicios públicos, restringen en algunos casos el acceso al agua y al saneamiento.

Capítulo 2: Consideraciones generales sobre el derecho humano al agua y al saneamiento

En este capítulo se describen los componentes del derecho humano al agua y al saneamiento, las contribuciones que aporta el derecho y sus limitaciones. A partir de un análisis integral de la Observación General Nro. 15 y de las Directrices de la Subcomisión (ver Términos clave) se desprende que el derecho mencionado comprende los siguientes elementos:

Disponibilidad del agua: Abastecimiento de agua para cada persona, de manera suficiente y continua, para usos personales y domésticos, lo que normalmente comprende el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. (Ver también Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua).

Calidad del agua: Agua potable, que particularmente no contenga sustancias peligrosas que pudieran constituir una amenaza para la salud humana y cuyo color, olor y sabor resulten aceptables para los usuarios. (Ver también Capítulo 8: Calidad del agua e higiene).

Accesibilidad de los servicios de agua y saneamiento: Los servicios e instalaciones de agua y saneamiento se consideran accesibles cuando se encuentran en el interior de cada hogar, institución educativa y lugar de trabajo, o en su cercanía inmediata. El saneamiento es seguro, adecuado y conducente a la protección de la salud pública y el medio ambiente. (Ver también Capítulo 9: Accesibilidad física).

Accesibilidad económica de los servicios de agua y saneamiento: Se debe garantizar el acceso al agua y al saneamiento sin comprometer la capacidad de las personas para adquirir otros bienes y servicios esenciales, como alimentación, vivienda, salud y educación. (Ver también Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento).

No discriminación e inclusión de grupos vulnerables y marginados: No se debe realizar ninguna distinción basada en cuestiones de raza o color que pudiera dar lugar a desigualdades en el acceso al agua y al saneamiento. La no discriminación también comprende iniciativas

tendientes a garantizar la satisfacción de las necesidades específicas de los grupos vulnerables y marginados (Ver también Capítulo 5: No discriminación y atención a los grupos vulnerables y marginados).

Participación y acceso a la información: Todas las personas tienen derecho a participar en los procesos de toma de decisiones que pudieran afectar sus derechos. Todas las personas deben tener acceso total e igualitario a información en materia de agua, saneamiento y medio ambiente. (Ver también Capítulo 6: Participación y acceso a la información).

Responsabilización: Toda persona o grupo a los que se niegue su derecho al agua y al saneamiento deben poder contar con efectivos recursos judiciales o de otro tipo, por ejemplo, tribunales, instituciones nacionales de defensoría o comisiones de derechos humanos. (Ver también Capítulo 4: Roles de los actores clave, Sección 1.17).

Los estándares internacionales de derechos humanos indican que los recursos disponibles se deben utilizar de manera efectiva con el fin de lograr la progresiva realización del derecho en el menor tiempo posible y que se requiere la implementación inmediata de ciertos pasos, como la obligación de tomar medidas conducentes a la realización del derecho y evitar la discriminación.

Una vez implementado, el derecho al agua y al saneamiento puede contribuir a lo siguiente:

- **Responsabilización más eficiente:** Establece que el acceso a estos servicios constituye una prerrogativa legal, lo que faculta a individuos y grupos a exigir su cumplimiento por parte de los gobiernos y demás actores. También fija las bases para que los actores que desempeñan sus roles dentro de los gobiernos puedan exigirse mutuamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas con el fin de realizar el derecho.
- **Focalización en la atención en los grupos vulnerables y marginados:** Se centra en la necesidad de priorizar el acceso a servicios básicos de agua y saneamiento para toda la población, aun para aquellos generalmente excluidos.
- **Aumento de la participación en los procesos de toma de decisiones:** Promueve la participación auténtica de las comunidades en los procesos de toma de decisiones en materia de agua y saneamiento.
- **Empoderamiento de individuos y comunidades:** Impulsa la lucha de individuos y comunidades por el acceso a servicios básicos.

Sin embargo, es importante tener expectativas realistas y considerar las limitaciones del derecho al agua y al saneamiento:

- **El derecho no resolverá la crisis en materia de agua y saneamiento por sí solo:** Es necesario que se emplee de manera conjunta con otras estrategias de desarrollo.
- **Limitaciones en términos de justiciabilidad:** No todos los magistrados desean tomar resoluciones que involucran derechos sociales. No obstante, recurrir a los tribunales es tan sólo uno de los diversos medios que existen para la implementación del derecho.

- Errores conceptuales acerca del derecho: En términos generales no se comprende correctamente el alcance del derecho, lo que exige niveles considerables de capacitación y educación.

ERRORES CONCEPTUALES SOBRE EL DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO	
Error conceptual	Aclaración
El derecho faculta a las personas a acceder al agua de manera gratuita.	Los servicios de agua y saneamiento deben ser asequibles para todos. Se espera que, en la medida que les sea posible, las personas realicen una contribución financiera o de otro tipo.
El derecho autoriza el uso ilimitado del agua.	El derecho faculta a todas las personas a contar con cantidades suficientes de agua para uso personal y doméstico y se debe ejercer de manera sostenible en pos de las generaciones actuales y futuras.
El derecho faculta a todas las personas a contar con conexiones domiciliarias.	Las instalaciones de agua y saneamiento deben estar ubicadas en el interior o en la cercanía inmediata de cada hogar y pueden consistir en instalaciones como bombas, y letrinas con descarga a pozos.
El derecho faculta a las personas a acceder a recursos de agua en otros países.	Las personas no pueden reclamar agua a otros países. Sin embargo, el derecho consuetudinario internacional en materia de cursos de agua transfronterizos establece que dichos cursos de agua se deben compartir de manera equitativa y razonable, dándose prioridad a las necesidades humanas de carácter vital.
Un país incurre en una violación al derecho cuando parte de la población carece de acceso a servicios de agua y saneamiento.	El derecho exige que todos los Estados tomen las medidas necesarias para emplear hasta el máximo de los recursos disponibles para la realización progresiva del derecho.

Capítulo 3: Fundamentos legales y marco institucional del derecho al agua y al saneamiento

En el Capítulo 3 se describen los fundamentos legales del derecho al agua y al saneamiento comprendidos en el derecho internacional y su marco institucional. Los derechos humanos y los valores de la dignidad, la libertad y la igualdad en los que se fundan, derivan de distintas fuentes (como las convicciones religiosas y las cuestiones de justicia social) y encuentran su raíz en conflictos globales históricos, como la lucha por la libertad, la democracia y la independencia. Para que los seres humanos sean tratados con dignidad e igualdad, valores reconocidos a nivel universal, es necesario que todas las personas tengan acceso al agua y al saneamiento. Los tratados internacionales sobre derechos humanos desarrollados por funcionarios de los distintos Estados en representación de todas las culturas y civilizaciones, proporcionan definiciones oficiales de dichos derechos y las herramientas necesarias para su implementación.

El derecho al agua y al saneamiento se encuentra implícito en el derecho a un adecuado nivel de vida incluido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), tratado ratificado por 157 Estados (al mes de octubre de 2007). En el año 1994, en la Conferencia de El Cairo sobre Población y Desarrollo, los Estados establecieron que el derecho a un adecuado nivel de vida incluye servicios adecuados de agua y saneamiento. El derecho al agua y al saneamiento también está presente en tratados ampliamente ratificados como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Gran cantidad de declaraciones políticas internacionales elaboradas por el Movimiento de Países No Alineados (NAM), el Consejo de Europa y la Asamblea General de la ONU, también reconocen el derecho al agua.

Tratados regionales de África, América y Europa en materia de derechos humanos establecen de manera explícita o implícita el derecho al agua y al saneamiento. El reconocimiento nacional del derecho al agua y al saneamiento también se encuentra en expansión. Al menos veinticuatro países reconocen en la actualidad el derecho al agua en sus respectivas constituciones y leyes (en cuatro casos, este tema forma parte de proyectos de ley). Seis de estos países reconocen el derecho al agua y al saneamiento. Varios países reconocen otros derechos humanos como el derecho a la salud, a la no discriminación, el derecho a la vida y a un medio ambiente saludable, para lo que es necesario tener acceso a agua potable y saneamiento.

En el Capítulo 3 se analiza el marco institucional para la implementación del derecho, cuyo primer paso consiste en su implementación a nivel nacional. Las Naciones Unidas y los sistemas regionales de derechos humanos pueden desempeñar un rol significativo en el monitoreo y apoyo de la implementación de estos derechos a nivel nacional. A nivel político, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas compuesto por los Estados elegidos por la Asamblea General de la ONU, junto con el Comité Asesor y el sistema de Procedimientos Especiales (conformado por expertos independientes) pueden colaborar en las tareas de vigilancia de la desempeño de los Estados y en la promoción del desarrollo de normas internacionales en materia de derechos humanos. Los órganos de las Naciones Unidas encargados de la vigilancia de los tratados y compuestos por expertos independientes exigen la presentación periódica de informes acerca del desempeño de los Estados en el cumplimiento de los tratados y proporcionan análisis sobre su comportamiento teniendo en consideración los aportes de la sociedad civil. En ciertos casos, el Consejo de Derechos Humanos y algunos de los órganos antes mencionados pueden tratar reclamos presentados por individuos o grupos acerca de presuntas violaciones a las disposiciones de los tratados. Estas funciones de control político a cargo de expertos se reflejan en los mecanismos establecidos con el patrocinio de la Unión Africana (UA), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Consejo de Europa (CE) con el fin de vigilar el cumplimiento de los tratados regionales sobre derechos humanos. Los sistemas regionales también han establecido Tribunales para la presentación de reclamos vinculados con algunos de los elementos que componen el derecho.

Parte II : Marco Institucional para la implementación

En la Parte II se desarrollan los temas vinculados con el marco institucional requerido para la implementación del derecho de manera sistémica analizándose todos los aspectos de las políticas y reglamentaciones relacionadas con el derecho.

Capítulo 4: Roles de los actores clave

En este capítulo se abordan las cuestiones relacionadas con las responsabilidades de los distintos actores, especialmente de los gobiernos, pero también de otros actores como las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil. (Ver Términos clave).

Los gobiernos nacionales, regionales y locales (tanto en lo que respecta a sus funciones ejecutivas o administrativas como legislativas o de los concejos municipales) son actores clave en el establecimiento de las condiciones que permitan garantizar el derecho a servicios de agua y saneamiento. El logro de este objetivo requiere la acción de los gobiernos a nivel nacional, regional y local como encargados del desarrollo de políticas y de la asignación de recursos y como órganos regulatorios de la provisión de servicios. En el presente Manual se distinguen estos roles de aquellos vinculados con la provisión de servicios de agua y saneamiento por parte de los gobiernos, con el fin de analizar estas funciones con mayor claridad. Sin embargo, en muchos países, no existe separación institucional entre el concepto del gobierno como órgano regulatorio y el gobierno como proveedor de servicios. A continuación se describen en mayor detalle dichos roles:

- 4.1. El gobierno como diseñador y gestor de políticas, distribuidor de recursos y regulador
 - 4.1.1. Priorizar los servicios de agua y saneamiento dentro de sus procesos políticos y presupuestarios.
 - 4.1.2. Analizar la legislación y las políticas para reconocer e implementar el derecho al agua y al saneamiento.
 - 4.1.3. Desarrollar un plan de acción para la implementación del derecho, lo que incluye la fijación de estándares y objetivos y una clara definición de las responsabilidades de los grupos interesados.
 - 4.1.4. Garantizar la coordinación entre los ministerios y departamentos pertinentes (lo que incluye las áreas de agua, salud, medio ambiente, finanzas, agricultura, tierras, vivienda, industria y energía), como así también entre el gobierno central, regional y local.
 - 4.1.5. Garantizar que todos los niveles gubernamentales que tengan bajo su responsabilidad los servicios de agua y saneamiento cuenten con los recursos, facultades y capacidades suficientes para cumplir sus deberes y asegurar la llegada de los servicios a todos aquellos que no tengan acceso.
 - 4.1.6. Proteger y promover el derecho de individuos y grupos a tener acceso a información y participar en los procesos de toma de decisiones en materia de agua y saneamiento.

- 4.1.7. Reunir y distribuir información precisa sobre el acceso a servicios de agua y saneamiento, lo que incluye información segmentada acerca de niveles de acceso a dichos servicios por parte de grupos vulnerables y marginados.
- 4.1.8. Minimizar la contaminación de los recursos de agua.
- 4.1.9. Abonar los costos incurridos en concepto de servicios de agua y saneamiento.
- 4.1.10. Incorporar el derecho al agua y al saneamiento a sus procesos de cooperación internacional en materia de desarrollo, financiamiento, comercio, inversión y medio ambiente.
- 4.1.11. Introducir medidas para evitar la corrupción dentro de los organismos gubernamentales.
- 4.1.12. Garantizar que los prestadores de servicios de agua y saneamiento (ya sean públicos o privados) cumplan los estándares establecidos para la provisión del servicio, que existan sistemas independientes de monitoreo, que se apliquen penalidades en caso de incumplimiento y que se permita la participación auténtica de los usuarios en los procesos de toma de decisiones.

Los puntos 4.1.1-4.1.12 anteriores se refieren al marco general aplicable al rol del gobierno en términos de desarrollo de políticas, regulación y asignación de recursos en relación con el derecho al agua y al saneamiento. Los puntos específicos correspondientes a temas como gestión de recursos de agua, suministro de agua y servicios de saneamiento, políticas de utilización de la tierra, calidad del agua y política exterior constituyen la base de los Capítulos 5-11.

4.2. El gobierno como proveedor de servicios

Si bien algunos servicios se contratan a operadores privados, los gobiernos (en gran parte de los casos, las autoridades locales o las empresas públicas) operan la gran mayoría de los servicios públicos de agua y saneamiento. En muchos países en desarrollo, una parte significativa de la provisión de estos servicios es responsabilidad de instalaciones de pequeña escala operadas por empresas y grupos de la comunidad como puestos y tomas de agua, pozos y baños públicos. Si bien algunas responsabilidades recaen sobre organismos dedicados a cuestiones de agua y educación, en muchos países se considera que la promoción de la higiene y los servicios básicos de saneamiento es una obligación de los servicios de salud pública. Además de cumplir con la legislación y las políticas aplicables, los proveedores de servicios de agua, saneamiento y salud pueden contribuir a lo siguiente:

- 4.2.1. En el caso de los servicios públicos, extender los servicios de agua y sistemas de alcantarillado a las escuelas, centros de salud y otros centros públicos en los que se necesiten (con instalaciones separadas para hombres y mujeres) como así también a los hogares, incluso a aquellos en los que vivan grupos vulnerables y marginados.
- 4.2.2. Mejorar las condiciones de asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento a través del aumento de la eficacia y flexibilidad de los servicios.

- 4.2.3. Para los órganos gubernamentales, desarrollar actividades de promoción y capacitación en materia de saneamiento e higiene, y brindar asistencia financiera a los proveedores de pequeña escala así como a los hogares que dependen del suministro provisto por estos proveedores.
- 4.2.4. Garantizar la adecuada eliminación de residuos en términos ambientalmente aceptables.

Parte de los fondos necesarios para cumplir con estas obligaciones se pueden obtener a través de las tarifas, lo que incluye subsidios cruzados entre usuarios de ingresos bajos y elevados o entre usos domésticos e industriales. Sin embargo, es probable que se necesiten fondos públicos para garantizar que todos los proveedores cumplan las obligaciones anteriormente establecidas y aún así continúen siendo solventes en términos financieros. Dichos fondos públicos pueden proveerse al usuario ya sea directamente o a través del proveedor.

4.3. Proveedores de servicios del sector privado

Dentro de los proveedores privados de servicios se incluyen servicios públicos administrados por grandes compañías y servicios de pequeña escala administrados por empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil y comunidades de usuarios. Los proveedores privados poseen los siguientes roles:

- 4.3.1. En el caso de empresas privadas que administran servicios públicos, desempeñar los roles que corresponden a los proveedores públicos de servicios que se describen en la Sección 4.2.
- 4.3.2. En el caso de proveedores de pequeña escala (ya sean proveedores privados, de la sociedad civil, o de la comunidad), prestar servicios de calidad adecuada a un costo asequible.

4.4. Órganos de monitoreo públicos e independientes

Un mecanismo efectivo para la gestión de reclamos es un componente clave del derecho al agua y al saneamiento. Es una herramienta de gran utilidad para garantizar la efectiva implementación de estándares y objetivos para la prestación de servicios. Un órgano regulatorio puede proporcionar dichos mecanismos. Sin embargo, ya sea que un órgano regulatorio haya establecido dichos mecanismos o no, es posible aumentar el nivel de responsabilización si un área independiente del gobierno (por ejemplo, una comisión de derechos humanos, una institución de defensoría o el poder judicial) monitorea el desempeño de las instituciones públicas. Los órganos de monitoreo públicos e independientes pueden respaldar la implementación del derecho mediante las siguientes acciones:

- 4.4.1. Revisar la legislación, las políticas y los programas para asegurar su coherencia con el derecho al agua y al saneamiento.

- 4.4.2. Investigar los reclamos presentados por los usuarios y garantizar que los reclamos auténticos reciban una reparación adecuada.
- 4.4.3. Monitorear el cumplimiento de la legislación nacional sobre agua y saneamiento por parte de los organismos gubernamentales y el sector privado.

Cada uno de estos organismos posee roles específicos. Las comisiones de derechos humanos y las instituciones de defensoría pueden llevar a cabo revisiones detalladas y extensas de las políticas del gobierno y pueden responder a los reclamos presentados con rapidez, flexibilidad y a bajo costo. El poder judicial funciona de manera más lenta y, en general, únicamente puede analizar un escenario particular en lugar de una serie extensa de acciones. No obstante, el poder judicial puede exigir a las instituciones públicas que evalúen sus programas y acciones; además, puede imponer sanciones penales y civiles a funcionarios públicos e individuos en la esfera privada.

4.5. Individuos y comunidades

Todas las personas tienen derecho al agua y al saneamiento, independientemente de su condición legal, y pueden asegurar estos derechos a nivel individual y/o como miembros de una comunidad. A los fines de este Manual el término "comunidad" se refiere a un grupo de personas que residen en un área determinada y que se identifican a sí mismos como miembros de dicho grupo. Las comunidades (lo que incluye organizaciones comunitarias y asociaciones de habitantes) conocen su entorno, sus necesidades y cuentan con la motivación necesaria para mejorar su situación. En muchos casos, especialmente en áreas rurales pero también en zonas urbanas de países en desarrollo, las comunidades administran servicios de agua y saneamiento de pequeña escala. Individuos y comunidades pueden desempeñar los siguientes roles:

- 4.5.1. Identificar las necesidades y prioridades de todos los miembros de la comunidad, monitorear la provisión de servicios, proponer políticas adecuadas en materia de agua y saneamiento a los organismos gubernamentales y participar en el análisis de dichas políticas.
- 4.5.2. Obtener información acerca de sus derechos derivados del derecho nacional e internacional, distribuir dicha información en la comunidad e impulsar la implementación de sus derechos de manera conjunta con otras comunidades.
- 4.5.3. Contribuir a la sostenibilidad operativa y financiera de las instalaciones y servicios de agua y saneamiento a través de un sistema de pagos (con asistencia gubernamental para los más pobres) o la provisión de mano de obra cuando resulte viable (por ejemplo, en ciertas áreas rurales o asentamientos informales). Los hogares también tienen la responsabilidad de construir baños domésticos.

- 4.5.4. Evitar la contaminación de los recursos de agua mediante la utilización responsable de las instalaciones de agua y saneamiento y la divulgación de conocimientos sobre buenas prácticas de higiene dentro de la comunidad.
- 4.5.5. Brindar asistencia a los individuos y hogares vulnerables y marginados de la comunidad para garantizar el acceso al agua y al saneamiento.

4.6. Organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) comprenden organizaciones no gubernamentales de desarrollo e incidencia, movimientos sociales, organizaciones religiosas, instituciones académicas y de investigación, medios de comunicación, organismos profesionales y otras entidades similares. Las organizaciones comunitarias son parte de la "sociedad civil". Sin embargo, en el presente Manual se describen sus roles en la sección "comunidades" antes mencionada. Las OSC deben cumplir diferentes roles en la implementación y/o promoción del derecho al agua y al saneamiento según su área de especialización, entre ellos:

- 4.6.1. Apoyar el trabajo de los gobiernos y comunidades proporcionando información, facilitando la organización de las comunidades y brindando asistencia a éstas a través de actividades de incidencia.
- 4.6.2. Desarrollar capacidades y conocimientos dentro de las comunidades y los gobiernos en materia de agua y saneamiento, como así también sobre derechos y responsabilidades y sobre información técnica y de gestión.
- 4.6.3. Procurar asegurar la coordinación de sus actividades y garantizar que su trabajo sea consistente y no duplique aquel realizado por el gobierno, por otras organizaciones de la sociedad civil o por organizaciones internacionales.
- 4.6.4. Monitorear las acciones del gobierno y de terceros en materia de agua y saneamiento.
- 4.6.5. Educar a los estudiantes y al público en general sobre el derecho al agua y al saneamiento.
- 4.6.6. Investigar formas de implementación del derecho al agua y al saneamiento e intercambiar los resultados de dichas investigaciones con todos los grupos interesados.
- 4.6.7. En el caso de organizaciones de la sociedad civil de carácter internacional, apoyar el desarrollo y crecimiento de las organizaciones de esta naturaleza en el ámbito local y nacional y de las organizaciones comunitarias.

4.7. Usuarios de agua a nivel industrial y agrícola

Los organismos industriales y agrícolas (lo que incluye tanto empresas privadas como industrias públicas) son, en general, grandes consumidores de agua y, por lo tanto, tienen la responsabilidad social y ambiental de garantizar que no limitarán el uso doméstico esencial

del agua, ya sea por sobreexplotación o por contaminación de las fuentes de agua. Además de cumplir con la legislación nacional, deben desempeñar los siguientes roles:

- 4.7.1. Minimizar la utilización del agua y promover métodos efectivos para la conservación de este recurso.
- 4.7.2. Minimizar la contaminación de los recursos hídricos.

4.8. Organizaciones internacionales

Las organizaciones internacionales, entre ellas los organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras entidades similares, deben desempeñar los siguientes roles con el fin de apoyar la implementación del derecho al agua y al saneamiento:

- 4.8.1. Proporcionar asistencia financiera y/o técnica a los gobiernos, a las organizaciones de la sociedad civil y a las comunidades.
- 4.8.2. Analizar y revisar sus políticas de cooperación, sus procedimientos operativos y sus mecanismos de asesoramiento en materia de políticas para garantizar su consistencia con el derecho al agua y al saneamiento.
- 4.8.3. Asegurar, en la medida de lo posible, la coordinación y la consistencia en relación con las actividades gubernamentales y las distintas organizaciones internacionales entre sí.

Capítulo 5: No discriminación y atención a los grupos vulnerables y marginados

Un aspecto crucial en el marco de los derechos humanos es que todas las personas tengan garantizado el acceso al agua y al saneamiento, incluso los grupos más vulnerables y marginados, sin discriminación. La no discriminación significa que no debe existir distinción, exclusión, restricción o preferencia sobre ninguna base (es decir, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen social o nacionalidad, estado patrimonial o de nacimiento o cualquier otro estado) que establezca una diferenciación sin motivo legítimo. La no discriminación implica no sólo evitar la discriminación activa respecto de determinados grupos. Comprende también iniciativas tendientes a asegurar que las políticas y programas de los gobiernos no excluyan a determinados grupos al no atender las necesidades específicas de los grupos vulnerables o marginados.

Los grupos vulnerables son aquellos que requieren atención especial debido a sus limitaciones físicas o de desarrollo, por ejemplo, los niños. Los grupos marginados son aquellos que requieren atención especial debido a que son grupos tradicional y/o actualmente excluidos de las decisiones políticas, por ejemplo, las mujeres.

En el Capítulo 5 de este Manual, se detalla de qué manera pueden actuar los gobiernos para evitar la discriminación y la exclusión de los grupos vulnerables y marginados. Para lograr este objetivo se debe:

- 5.1. Garantizar la existencia de leyes integrales contra la discriminación que prevean instituciones dedicadas a investigar y proporcionar recursos ante hechos de discriminación contra individuos o grupos.
- 5.2. Revisar las leyes, reglamentaciones, políticas y procedimientos operativos existentes en materia de agua y saneamiento para garantizar que no contengan disposiciones discriminatorias.
- 5.3. Revisar los presupuestos públicos en materia de agua y saneamiento para asegurar que contemplen las necesidades de los grupos vulnerables y marginados, lo que incluye a aquellos que viven en asentamientos informales y en zonas áridas y semiáridas.
- 5.4. Reunir información acerca del acceso al agua y al saneamiento que tenga en cuenta cuestiones relativas a etnias, edad, discapacidades, género, religión, ingreso y otros factores vinculados, de manera tal de identificar discrepancias y establecer prioridades para orientar la asistencia gubernamental.
- 5.5. Establecer los requerimientos necesarios para que las instituciones relacionadas con el agua y el saneamiento puedan asegurar que representantes de los grupos vulnerables y marginados participen efectivamente en ellas y puedan ejercer influencia en los procesos de toma de decisiones de manera auténtica.
- 5.6. Garantizar que las necesidades de aquellas instituciones utilizadas por los grupos vulnerables y marginados estén contempladas de manera adecuada en las políticas sobre prioridades para la ampliación de servicios o planes de tarifas y subsidios, entre otros temas. Entre dichas instituciones se incluyen escuelas, hospitales, prisiones y campos de refugiados.
- 5.7. Revisar leyes, políticas y programas para asegurar que traten de manera adecuada los requerimientos específicos de los grupos vulnerables y marginados.

Entre los grupos potencialmente vulnerables o marginados se incluyen:

- Mujeres.
- Niños.
- Habitantes de áreas rurales o áreas urbanas desfavorecidas.
- Pueblos indígenas.
- Comunidades nómadas y errantes.
- Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y repatriados.
- Personas de edad, personas con discapacidades y personas con enfermedades graves o crónicas.

- Víctimas de desastres naturales y personas que viven en zonas propensas a desastres.
- Personas que viven en regiones donde existe escasez de agua (zonas áridas y semiáridas y algunas islas pequeñas) y personas bajo custodia, como presos y detenidos.

Todas las personas tienen derecho al agua y al saneamiento, independientemente de que pertenezcan o no a un grupo vulnerable o marginado. Atender las necesidades de los grupos vulnerables y marginados es una forma de asegurar que todas las personas cuenten con el derecho al agua y al saneamiento.

Capítulo 6: Participación y acceso a la información

El derecho al agua y al saneamiento, al igual que todos los derechos humanos, se vincula con el derecho a la participación en los procesos de toma de decisiones. Por lo tanto, el derecho establece que todas las personas deben tener la oportunidad efectiva de ejercer influencia y realizar aportes en la elaboración de políticas y mejoras en el sector del agua y el saneamiento.

Los pobres y los miembros de grupos vulnerables y marginados generalmente se ven excluidos de los procesos de toma de decisiones en materia de agua y saneamiento y, por lo tanto, sus necesidades rara vez son prioritarias. Esta situación tiene como resultado que no puedan acceder de manera igualitaria a instalaciones y servicios de agua y saneamiento. La información acerca de cómo acceder a este tipo de servicios generalmente no está disponible públicamente en un formato de fácil comprensión. En los casos en que efectivamente se prestan los servicios, la falta de participación adecuada puede dar lugar a soluciones técnicas inapropiadas, costos financieros prohibitivos u opciones de pago poco realistas.

En el Capítulo 6 se discute cómo pueden actuar los gobiernos para garantizar la disponibilidad de la información y de qué manera pueden participar grupos e individuos en la prestación de servicios, por ejemplo, en la elaboración de políticas, en el establecimiento de prioridades en materia de inversión, en el desarrollo de planes y estrategias, en la implementación de proyectos y en la regulación y monitoreo de los servicios. Para lograr este objetivo se debe:

- 6.1. Introducir mecanismos para facilitar el acceso público a la información relativa al sector del agua y el saneamiento para el desarrollo de políticas y procesos de toma de decisiones, lo que incluye el empleo de medios de comunicación utilizados por los sectores pobres (como la radio).
- 6.2. Garantizar el acceso público a información esencial en materia de calidad del agua y salud ambiental.
- 6.3. Llevar a cabo procesos participativos para el desarrollo de políticas y planes vinculados al agua y al saneamiento que garanticen la efectiva participación de representantes de grupos vulnerables y marginados (lo que también implica brindarles asistencia para adquirir los conocimientos y experiencia necesarios), que estén destinados a reducir los desequilibrios de poder entre los grupos interesados y que no demanden una excesiva dedicación.

- 6.4. Prever y permitir el desarrollo y la administración por parte de las comunidades de instalaciones y servicios de agua y saneamiento de pequeña escala cuando corresponda.
- 6.5. Garantizar que los usuarios puedan participar en actividades de regulación y monitoreo de los proveedores de servicios.

Es importante que los planes destinados a implementar procesos participativos tengan en cuenta los recursos financieros y administrativos necesarios para cumplir con lo que en ellos se estipule. La asignación de recursos a procesos participativos constituye una inversión necesaria para garantizar un desarrollo efectivo.

Parte III : Políticas de Implementación

En la Parte III del Manual se discuten los aspectos clave de la implementación necesarios para la realización del derecho al agua y al saneamiento, en particular, disponibilidad de agua, calidad del agua, accesibilidad física a los servicios de agua y saneamiento, cuestiones de asequibilidad y rol de las iniciativas de cooperación internacional.

Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua

En este capítulo se describen los pasos necesarios para asegurar la disponibilidad de fuentes de agua suficientes y confiables para uso personal y doméstico. (La infraestructura e instalaciones necesarias para acceder al agua y al saneamiento se abordan en el Capítulo 9: Accesibilidad física). Garantizar la disponibilidad del agua a fin de respetar el derecho al agua y al saneamiento requiere mayor prioridad a los usos domésticos esenciales respecto de otros usos, mejoras significativas en la gestión de los recursos de agua, asignación equitativa de recursos de agua y asistencia a las comunidades vulnerables y marginadas.

Los gobiernos pueden realizar las siguientes acciones para garantizar la disponibilidad de agua:

- 7.1. Establecer un estándar para la cantidad mínima de agua que sea suficiente para conservar la dignidad humana, la vida y la salud.
- 7.2. Priorizar la asignación de recursos hídricos para usos domésticos esenciales respecto de los usos industriales y agrícolas; asimismo, liberar el empleo del agua para usos domésticos y las necesidades de supervivencia de las exigencias relativas a permisos.
- 7.3. Mejorar la sostenibilidad de los recursos hídricos mediante distintas acciones: regular la explotación de agua, establecer incentivos en precios para limitar usos no esenciales, educar a los usuarios sobre la conservación del agua, divulgar técnicas de conservación, reutilizar el agua y restringir los usos no esenciales en épocas de escasez.
- 7.4. Proteger las áreas de captación de agua mediante prácticas agrícolas sostenibles.
- 7.5. Garantizar el acceso suficiente e igualitario a fuentes tradicionales de agua a través de

distintas medidas: proteger las fuentes tradicionales de agua contra la apropiación por parte de cualquier grupo o individuo, mediar en conflictos, asegurar que las leyes y prácticas en materia de titularidad de la tierra no interfieran con el acceso al agua, y respetar los sistemas consuetudinarios de acceso a este recurso, garantizando a la vez que no impidan el acceso equitativo.

- 7.6. Brindar asistencia a las comunidades para crear instalaciones para captación y almacenamiento de agua, en especial en zonas en las que este recurso sea escaso.
- 7.7. Garantizar que la racionalización del agua se lleve a cabo de manera equitativa, que se anuncie públicamente y con anticipación y que se puedan satisfacer las necesidades de todos.
- 7.8. Mejorar la eficacia del suministro de agua por red, lo que incluye mejorar la información disponible acerca de los sistemas existentes, optimizar los procesos de administración, perfeccionar los procesos de facturación, reparar pérdidas por filtraciones (cuando sea posible) y formalizar las conexiones ilegales.

Si bien es importante dar prioridad al uso del agua para fines personales y domésticos por sobre los usos industriales y agrícolas, la siguiente prioridad es destinar el agua a las necesidades agrícolas básicas y, en particular, la agricultura de subsistencia y la cría de animales, como también para asegurar el mantenimiento de los ciclos ecológicos.

Capítulo 8: Calidad del agua e higiene

En el Capítulo 8 se describen los pasos a seguir para garantizar que todos los usuarios tengan acceso a agua potable, que particularmente se encuentre libre de sustancias peligrosas que pudieran poner en peligro la salud humana y cuyo color, olor y sabor resulten aceptables para los usuarios. También se incluyen cuestiones relativas a la provisión de información acerca de prácticas de higiene con el fin de asegurar la prevención de enfermedades vinculadas con el agua almacenada de manera no apropiada y el saneamiento inadecuado.

Los gobiernos pueden realizar las siguientes acciones para garantizar la buena calidad del agua y prácticas adecuadas de higiene:

- 8.1. Elaborar estándares sobre calidad del agua, diseñados para atender las necesidades de todos los grupos identificados a través de procesos participativos.
- 8.2. Establecer objetivos de corto y mediano plazo para eliminar contaminantes que generan efectos más significativos para la salud, teniendo en cuenta a los grupos vulnerables.
- 8.3. Elaborar normativas y mecanismos para controlar la contaminación de los recursos de agua, lo que incluye el suministro de información, incentivos para el ejercicio de prácticas responsables y sanciones ante hechos de contaminación.
- 8.4. Establecer reglamentaciones acerca de la calidad del agua que se apliquen a los proveedores de servicios.

- 8.5. Crear mecanismos para monitorear la calidad del suministro de agua y garantizar su seguridad.
- 8.6. Crear conciencia sobre higiene en los hogares y proveedores de pequeña escala, como también promover la manipulación segura del agua para uso doméstico y el saneamiento.
- 8.7. Proporcionar información sobre la calidad del agua y facilitar su monitoreo, lo que implica tener en cuenta el impacto de la contaminación y la manera de mitigar esta situación.

Capítulo 9: Accesibilidad física de los servicios de agua y saneamiento

En el Capítulo 9 se describen los pasos a seguir para asegurar que los baños y puntos de agua se encuentren en el interior de cada hogar, institución educativa o de salud y lugar de trabajo, o en su cercanía inmediata. Se describe también de qué manera el concepto de realización progresiva permite el establecimiento de objetivos a corto, mediano y largo plazo en aquellos casos en los que los recursos son limitados. Un objetivo a corto plazo orientado hacia la total realización del derecho podría consistir en establecer un tiempo de recolección de agua inferior a 30 minutos y que el acceso a los baños se encuentre en un radio de 50 metros. Un objetivo final sería contar con cañerías de agua y baños de fácil acceso dentro del hogar conectados a un sistema de alcantarillado.

En este capítulo se consideran los estándares de derechos humanos vinculados con el acceso adecuado a servicios de agua y saneamiento. Dichos estándares disponen que los servicios e instalaciones deben ser de suficiente calidad, resultar aceptables en términos culturales, tener en consideración cuestiones de género y privacidad y estar ubicados en lugares que permitan garantizar la seguridad física. Los estándares de derechos humanos también estipulan que las soluciones de saneamiento deben ser adecuadas, seguras y conducentes a la protección de la salud pública y del medio ambiente. Este último criterio exige, en primer lugar, que las excretas y las aguas residuales se transporten fuera de los asentamientos humanos y que se traten o eliminen de manera tal de no generar una amenaza para la salud pública ni daño a los ecosistemas y, en segundo lugar, que en aquellos lugares donde se utilicen letrinas de pozo, las instalaciones se construyan a una distancia adecuada de las fuentes de agua a fin de evitar la contaminación de las aguas subterráneas.

En aquellos casos en los que los recursos sean limitados (o donde existan limitaciones en términos de espacio, como en las áreas urbanas densamente pobladas), el acceso al saneamiento deberá proporcionarse de manera progresiva. Esta circunstancia puede comprender: acceso a baños compartidos en el corto plazo, acceso a baños compartidos por hasta 20 personas (separados por sexo) en el mediano plazo y acceso a baños domésticos en el largo plazo. Cuando la opción sean los baños compartidos, es necesario tomar medidas adicionales para garantizar la seguridad física, particularmente de mujeres y niñas. Los gobiernos pueden asegurar el acceso al saneamiento a través de la promoción del saneamiento y la higiene, de la capacitación, de la provisión de instalaciones y servicios para

la eliminación segura de desechos y la construcción de baños públicos donde sean necesarios (generalmente en zonas urbanas). Los hogares desempeñan un rol crítico en la construcción, mantenimiento y utilización de baños domésticos o comunitarios.

Los gobiernos pueden realizar las siguientes acciones para garantizar la accesibilidad física de los servicios de agua y saneamiento:

- 9.1. Establecer objetivos nacionales o regionales para reducir las distancias hasta los puntos de agua y baños, lo que incluye el establecimiento de metas a corto y mediano plazo y el desarrollo de estándares sobre las características que deben reunir las instalaciones de agua y saneamiento.
- 9.2. Establecer objetivos específicos en términos de acceso en el ámbito local que sigan la línea de las metas fijadas a nivel nacional y regional; asimismo, garantizar su implementación por medio de actividades de monitoreo, regulación y apoyo a los servicios públicos y/o provisión de fondos, así como capacitación para la creación de instalaciones de pequeña escala.
- 9.3. Facilitar la prestación de servicios de pequeña escala por parte de comunidades y empresas en aquellos casos donde no se provean servicios públicos adecuados.
- 9.4. Abordar cuestiones de seguridad al seleccionar ubicaciones para los suministros de agua e instalaciones de saneamiento, iluminar dichas instalaciones durante la noche y priorizar la asistencia en la construcción de baños domésticos en barrios con alto nivel delictivo.
- 9.5. Asegurar que ningún grupo o individuo que en la actualidad cuente con acceso a servicios de agua y saneamiento se vea privado de dicha facultad con posterioridad, por ejemplo, como resultado de desalojos forzosos, sobornos o negación del acceso por motivos partidarios o discriminatorios.
- 9.6. Proveer servicios en los asentamientos informales y garantizar la seguridad de la tenencia.
- 9.7. Garantizar que todos los usuarios reciban información importante y puedan participar en los procesos de toma de decisiones acerca del diseño y mantenimiento de los servicios públicos de agua y saneamiento, como también sobre cuestiones vinculadas con la utilización de la tierra que tengan relación con dichos servicios.
- 9.8. Destinar un porcentaje adecuado de recursos y capacidades públicas al mantenimiento y mejora de las instalaciones de agua y saneamiento.
- 9.9. Exigir a los propietarios que garanticen el acceso a servicios adecuados de agua y saneamiento a los arrendatarios; asimismo, requerir a los empleadores y operadores de instituciones educativas y de salud, que garanticen el acceso a instalaciones de agua y saneamiento dentro de dichas entidades.
- 9.10. Garantizar la existencia de sistemas de respuesta para el suministro de servicios básicos de agua y saneamiento en casos de emergencia.

Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento en materia de agua y saneamiento

Si bien es una cuestión que generalmente no se tiene en cuenta tanto en la implementación de proyectos como en la recolección de datos acerca del acceso a servicios de agua y saneamiento, la asequibilidad es un factor esencial para el acceso a dichos servicios. A menos que los servicios de agua y saneamiento resulten asequibles para todos, el acceso a una cantidad adecuada de agua potable y a baños seguros se encuentra en riesgo. Además, los estándares de derechos humanos establecen que los costos directos o indirectos derivados de la provisión de agua y saneamiento no deben afectar la capacidad de las personas para adquirir otros bienes y servicios esenciales, como alimentación, vivienda, servicios de salud y educación. Esto implica que se debe considerar la "capacidad de pago" además de la "voluntad de pago" en el establecimiento de tarifas en materia de agua y saneamiento.

El financiamiento para la ampliación de servicios y el establecimiento de subsidios a fin de garantizar su asequibilidad, son factores esenciales para la realización del derecho al agua y al saneamiento en los países en desarrollo. En este capítulo se consideran distintas formas para obtener o asignar dichos fondos (ya sea de presupuestos existentes en materia de agua y saneamiento, de presupuestos nacionales o de la asistencia internacional) de manera de contemplar la situación de los pobres. El pago de los servicios es necesario para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema y la generación de incentivos para una utilización sostenible. Sin embargo, es necesario generar mecanismos a través de los cuales se puedan establecer subsidios para afrontar los costos de niveles esenciales de agua y saneamiento para aquellos que no puedan pagarlos.

En este capítulo se evalúan posibles mecanismos de subsidios tanto para redes de suministro como para la provisión de servicios de pequeña escala y se describe el desafío de identificar y orientar los subsidios hacia aquellos que no puedan afrontar los costos. Con respecto a los subsidios para el consumo, se comparan las ventajas y desventajas de tres tipos de sistemas de subsidios para agua y redes de alcantarillado (que se pueden utilizar de manera conjunta):

- Ingresos complementarios y subsidios basados en el ingreso, la ubicación geográfica y el modo de acceso.
- Incremento de tarifas por bloque.
- Provisión gratuita de cantidades esenciales de agua y sistemas de alcantarillado.

Los gobiernos pueden realizar las siguientes acciones para garantizar la asequibilidad los servicios de agua y saneamiento:

- 10.1. Fijar estándares para los precios del agua y saneamiento de acuerdo con la capacidad de pago, para poder garantizar que el pago por la provisión de agua, incluso los costos indirectos, no limite la capacidad de las personas para adquirir otros bienes y servicios esenciales.

- 10.2. Diseñar, monitorear y controlar los cargos establecidos por los servicios públicos de agua y saneamiento y los proveedores de servicios de pequeña escala para los hogares, escuelas, instituciones de salud y lugares de trabajo.
- 10.3. Dar prioridad y destinar las inversiones públicas disponibles a la construcción y el mantenimiento de la infraestructura e instalaciones de agua y saneamiento y subvencionar estos costos para los usuarios de bajos ingresos.
- 10.4. Reducir los costos que implica garantizar el acceso, asegurando la disponibilidad de una variedad más amplia de niveles de servicios e instalaciones y mejoras progresivas.
- 10.5. Establecer condiciones flexibles de pago, como cargos por conexión escalonados eliminación de requisitos para depósitos, períodos de gracia y aportes en especie, en base a la participación de los usuarios, en particular, de los que tienen bajos ingresos, así como los grupos vulnerables y marginados.
- 10.6. Otorgar subsidios para los servicios de agua y saneamiento que apunten a los grupos de más bajos ingresos y a las personas vulnerables y marginadas.
- 10.7. Incrementar el financiamiento público para los programas de subsidios destinados a los más pobres por medio de medidas como las siguientes: subsidios cruzados entre los grupos de ingresos más altos y más bajos, reducción de las intervenciones de alto costo, eliminación de subsidios que benefician principalmente a los grupos de ingresos más altos y medios, creación de barreras para los ingresos derivados del agua y el saneamiento, mejoras en la eficacia, aumento de las asignaciones presupuestarias nacionales e incremento y mejor distribución de la asistencia internacional.
- 10.8. Revisar leyes, reglamentaciones e impuestos que puedan elevar los costos por encima de los niveles asequibles, por ejemplo, las cargas impositivas que pesan sobre los equipos necesarios para la provisión de servicios, en particular, para el suministro de servicios de pequeña escala.
- 10.9. Integrar las consideraciones acerca de la capacidad de pago a las políticas sobre desconexión y asegurar que cuando éstas se lleven a cabo, no se niegue el suministro de cantidades mínimas y esenciales de agua.

Capítulo 11: Cooperación internacional

La crisis global en materia de acceso al agua y al saneamiento es una de las cuestiones centrales que la comunidad internacional se comprometió a abordar mediante la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Específicamente, en la Declaración se estableció el compromiso de reducir a la mitad, entre el año 2000 y 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable segura o que no puedan costearlo. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que se llevó a cabo en Johannesburgo en el año 2002, todos los gobiernos se comprometieron además a reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento.

Sin embargo, suministrar los servicios básicos de agua y saneamiento a aquellos que no tienen acceso plantea considerables desafíos financieros y técnicos, puesto que la vasta

mayoría de los individuos privados de estos servicios esenciales vive en países en desarrollo. Muchos de estos países (especialmente aquellos menos desarrollados) no cuentan con suficientes recursos financieros ni capacidades administrativas para facilitar el ejercicio del derecho al agua y al saneamiento.

Generalmente, la cooperación internacional se considera importante únicamente en lo que hace a la asistencia para el desarrollo. No obstante, el derecho al agua y al saneamiento depende de ciertas dinámicas internacionales que van más allá de la capacidad de control de cualquier gobierno. Estas dinámicas incluyen el comercio y la inversión internacional, las sanciones económicas, la contaminación de recursos compartidos como la atmósfera y los recursos transfronterizos, la utilización de tales recursos y los conflictos armados internacionales. Por lo tanto, la plena realización del derecho al agua y al saneamiento a nivel global no puede ser posible sin la cooperación internacional en dichas áreas.

A través de las siguientes acciones los gobiernos pueden promover el derecho al agua y al saneamiento en otros países:

- 11.1. Aumentar la asistencia internacional en materia de desarrollo para los servicios de agua y saneamiento que permitan beneficiar a las comunidades más pobres y mejorar su efectividad y capacidades predictivas.
- 11.2. Orientar la cooperación internacional hacia programas y proyectos que apunten especialmente a las áreas y grupos de más bajos ingresos.
- 11.3. Garantizar que la cooperación prestada no genere impedimentos que restrinjan el acceso de cualquier persona al agua y al saneamiento o a otros derechos humanos.
- 11.4. Cooperar con países con los que se compartan cursos de agua para asegurar que se prioricen las necesidades humanas vitales en la asignación de este recurso y que se tomen medidas en materia de cuencas internacionales para preservar la calidad del agua.
- 11.5. Cooperar con otros países para garantizar que los acuerdos comerciales y de inversión, tanto bilaterales como multilaterales, estén diseñados y aplicados de manera tal que respalden la realización del derecho al agua y al saneamiento y no interfieran con su ejercicio.
- 11.6. En los casos en que algún país imponga sanciones comerciales o financieras, asegurar que dichas sanciones no impidan el acceso al agua y al saneamiento.
- 11.7. Garantizar que durante los conflictos armados no se ataquen las instalaciones de agua y saneamiento y que se tomen las precauciones necesarias para evitar cualquier tipo de daño.
- 11.8. Establecer limitaciones al nivel de emisiones de gas de efecto invernadero que tomen en consideración su impacto sobre la disponibilidad del agua y el desplazamiento; asimismo, brindar asistencia internacional a aquellos grupos que deban enfrentar sequías y problemas de desplazamiento debido al cambio climático.

Parte I

Les fundamentos



Parte I

Les fundamentos

1 Capítulo

El desafío del agua y el saneamiento



El agua es esencial para el bienestar de la humanidad. Es un componente vital para el desarrollo económico y un requisito básico para el funcionamiento saludable de todos los ecosistemas del mundo. El agua limpia es esencial para el sostenimiento de la vida humana y, junto con el saneamiento, son factores necesarios para asegurar la salud y la dignidad del hombre. Sin un sistema de saneamiento adecuado, se reducen los beneficios para la salud que pudiera aportar cualquier mejora en materia de acceso al agua¹ y probablemente también se vea comprometida la calidad de este recurso.

1.1. Contexto de la crisis del agua

Existe suficiente agua limpia en el mundo para satisfacer las necesidades esenciales de todas las personas, tanto a nivel personal como doméstico. El uso personal y doméstico del agua representa menos del diez por ciento de la cantidad total de agua que se utiliza para el desarrollo de las actividades humanas,² aunque los usos esenciales requieren un porcentaje significativamente más bajo. Sin embargo, la distribución del agua no es equitativa, lo que genera deficiencias en términos de acceso. La falta de redes de distribución y de sistemas para la extracción de aguas subterráneas o para la recolección de agua de lluvia y, en ciertos casos, la situación de exclusión existente respecto de estos servicios o instalaciones, son factores que impiden acceder a cantidades suficientes de agua. En algunos casos, el exceso de actividades de extracción de aguas subterráneas, generalmente para usos agrícolas o industriales, restringe el empleo del agua a nivel doméstico y amenaza la sostenibilidad a largo plazo de dichas fuentes. Además, cada vez es mayor el riesgo de contaminación de las aguas subterráneas debido a la falta de tratamiento de las aguas residuales provenientes de la agricultura, la industria o los hogares.

En el Informe 2006 del PNUD sobre Desarrollo Humano se señala que las cuestiones vinculadas con la pobreza, la desigualdad y el desequilibrio en las relaciones de poder son

¹ L. Fewtrell, R. Kaufmann, D. Kay, W. Enanoria, L. Haller, J. Colford, Jr, "Water, sanitation, and hygiene interventions to reduce diarrhoea in less developed countries: a systematic review and meta-analysis", (2005) *The Lancet Infectious Diseases*, Vol. 5, Ed. 1, páginas 42-52.

² PNUD, *Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis: UNDP Human Development Report 2006* [Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua: Informe sobre desarrollo humano del PNUD] (Nueva York, 2006), p. 138. Disponible en <http://hdr.undp.org/hdr2006/>.

las causas de la actual crisis del agua y del saneamiento.³ Más de 1.100 millones de personas carecen de acceso al suministro básico de agua proveniente de una fuente limpia y probablemente potable.⁴ Según el Programa Conjunto de Monitoreo OMS/UNICEF, la mayor parte de dichas personas vive en áreas rurales.⁵ En el Cuadro 1.1 se muestran cifras sobre acceso a servicios de agua y saneamiento para distintas regiones. La cifra 1.100 millones no contempla a las muchas personas que no pueden costear el agua, que se enfrentan a tiempos de espera prohibitivos para recolectar agua, que reciben agua esporádicamente o que deben buscarla en zonas peligrosas (ver Cuadro 1.1).

En las áreas rurales, muchas personas recolectan agua de dudosa calidad de pozos sin protección o de fuentes de agua superficiales que generalmente se encuentran a grandes distancias de sus hogares, lo que les impide reunir cantidades suficientes de agua. Este problema se agrava significativamente durante las temporadas de sequía cuando se reducen las capas freáticas y se secan los ríos y los pozos poco profundos.

En las áreas urbanas, los grupos con bajo nivel de ingresos, especialmente aquellos que viven en asentamientos informales, habitualmente carecen de acceso a servicios adecuados de agua y saneamiento. Rara vez las cañerías del suministro de agua cubren las áreas informales, lo que significa que las personas que allí viven acceden al agua a través de distintas opciones, generalmente inadecuadas, como pozos construidos en las inmediaciones de letrinas, puestos de agua de dudoso origen o a través de vendedores.

Como resultado de la falta de estadísticas apropiadas, generalmente se subestima la cantidad de personas que carece de acceso al agua. Debido a que muchos de los asentamientos informales ubicados en áreas urbanas no están reconocidos por los gobiernos locales o nacionales, generalmente no se conoce la cantidad exacta de habitantes de estos centros ni tampoco el estado del suministro de agua. También es posible que aquellos arrendatarios no declarados por los propietarios no figuren en las estadísticas. Asimismo, el agua puede ser extremadamente costosa, con lo cual, aun cuando exista disponibilidad, no todas las personas pueden acceder a cantidades suficientes de este recurso para el cuidado de la salud y la higiene. Como resultado de esta situación, existe una significativa desigualdad en materia de distribución de servicios de agua y saneamiento en las áreas urbanas y los centros urbanos más pequeños se ven especialmente afectados por esta circunstancia.⁶ Por lo tanto, las estadísticas acerca del acceso a servicios de agua y saneamiento en áreas urbanas tienden a ser irregulares, como se puede ver al comparar los datos de los Cuadros 1.1 y 1.3. El Cuadro 1.1 se extrajo de las estadísticas de la OMS y UNICEF, mientras que el Cuadro 1.3 está tomado del programa UN-HABITAT que aplica un enfoque más orientado a las áreas urbanas y emplea criterios diferentes para medir el acceso a estos servicios en dichas zonas, para lo que tiene en cuenta aspectos como la asequibilidad y la constancia en el suministro. Además, si bien las personas pueden utilizar fuentes de agua potable para ciertos fines, como para beber, estas fuentes pueden resultar prohibitivas en términos de costos para todos los usos domésticos, lo que obliga a las personas a recurrir a fuentes no seguras para lavar o cocinar. Esta situación no se ve reflejada en las estadísticas sobre acceso al suministro de agua.

³ Ídem, p. v.

⁴ Ídem, p. 5.

⁵ Informe OMS y UNICEF, Meeting the MDG drinking-water and sanitation target: the urban and rural challenge of the decade [Alcanzar los ODM en materia de agua potable y saneamiento], (Ginebra, Nueva York: OMS, UNICEF, 2006) <http://www.wssinfo.org>. Ver el Cuadro 1.1 de este Manual para una descripción de estos términos.

⁶ UN-HABITAT, *Meeting Development Goals in Small Urban Centres: Water and Sanitation in the World's Cities* (Ginebra, 2006) p. 1.

CUADRO 1.1: ESTADÍSTICAS DE OMS-UNICEF SOBRE COBERTURA DEL SUMINISTRO DE AGUA Y SANEAMIENTO POR REGIÓN (2004)⁷

Región	% sin acceso a fuentes mejoradas de agua			% sin acceso a saneamiento mejorado		
	Áreas urbanas	Áreas rurales	Total	Áreas urbanas	Áreas rurales	Total
Mundo	5	27	17	20	61	41
Regiones desarrolladas	0	5	1	0	2	1
Eurasia	1	20	8	8	33	17
Regiones en desarrollo	8	30	20	27	67	50
África subsahariana	20	58	44	47	72	63
África septentrional	4	14	9	9	38	23
Asia meridional	6	19	15	27	63	62
Asia oriental	7	33	22	31	72	55
Asia sudoriental	11	23	18	19	44	33
Asia occidental	3	21	19	4	51	16
América Latina y Caribe	4	27	9	14	51	23
Oceanía	20	60	50	19	57	47

CUADRO 1.2: DEFINICIONES DE ACCESO EN ESTADÍSTICAS OMS-UNICEF

"Fuentes de agua mejoradas" se refiere a fuentes probablemente seguras, como conexiones domiciliarias, hoyos para extracción de agua o tomas de agua públicas. Se presumen fuentes no potables, por ejemplo, los ríos o estanques o el agua suministrada por vendedores. Se considera que un hogar tiene acceso a fuentes de agua mejoradas únicamente cuando la fuente se encuentra dentro de los 100 metros de distancia del hogar. (Ver Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua, Cuadro 7.1 para conocer las implicancias de esta cuestión).

"Instalaciones de saneamiento mejoradas" se refiere a instalaciones probablemente seguras, como la conexión a la red de alcantarillado o una letrina simple. Se presumen fuentes no potables, por ejemplo, las letrinas públicas o compartidas. (Ver Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.1.2 sobre las características que deben reunir las instalaciones).

La definición de "fuentes de suministro de agua mejoradas" no contempla ciertos aspectos del derecho al agua y al saneamiento, por ejemplo, si el costo del agua es asequible, si el suministro es continuo, cuánto tiempo toma recolectar agua (teniendo en cuenta también el tiempo de espera) y si existen riesgos de seguridad en torno a la recolección del agua. Por lo tanto, la cantidad de personas que cuentan con acceso al agua según los requerimientos estipulados en la Observación General Nro. 15 (ver Capítulo 2: Consideraciones generales sobre el derecho humano al agua y al saneamiento) es verdaderamente mucho mayor que la cantidad de personas que cuentan con acceso a "fuentes de suministro de agua mejoradas".

⁷ Esta tabla fue tomada del informe WHO & UNICEF, *Meeting the MDG Drinking-Water and Sanitation Target* [Alcanzar los ODM en materia de agua potable y saneamiento], ver nota 6, p. 28. En la tabla de este informe también se indica el porcentaje de personas que cuentan con cañerías para suministro de agua en sus hogares. En la página 4 de dicho informe, también se puede encontrar una definición detallada de mejoras en el suministro de agua y saneamiento. En este informe se proporciona información más detallada, lo que incluye el porcentaje de personas que cuentan con conexiones a nivel doméstico en cada región.

CUADRO 1.3: ESTIMACIONES SOBRE CANTIDAD DE PERSONAS SIN SUMINISTRO ADECUADO (EN %) DE AGUA Y SANEAMIENTO EN ÁREAS URBANAS				
Región	Cantidad estimada de habitantes urbanos sin suministro adecuado			
	Agua		Saneamiento	
	UN-HABITAT ⁸	PCM ⁹	UN-HABITAT	PCM
África	35-50	16	50-60	38
Asia	35-50	7	45-60	28
América Latina y Caribe	20-30	4	25-40	14

1.2. Contexto de la crisis del saneamiento

Más de 2.600 millones de personas carecen de acceso a instalaciones de saneamiento adecuadas,¹⁰ una de las causas principales de la contaminación del agua y de las enfermedades vinculadas con el agua. En muchos países el saneamiento es un tema seriamente postergado tanto por los gobiernos como por los hogares. En muchas naciones, la cantidad de baños por habitante es generalmente inadecuada y no existen garantías de que reúnan las condiciones higiénicas necesarias para su uso. Debido a la falta de servicios de saneamiento a nivel doméstico (o, en muchos casos, a cualquier nivel), muchas personas deben defecar en bolsas plásticas, en las calles o en otros lugares que no ofrecen condiciones adecuadas de privacidad, dignidad e higiene. Las instalaciones de saneamiento también requieren un adecuado suministro de agua potable y jabón para la higiene de manos.

El Programa Conjunto OMS-UNICEF de Monitoreo (PCM) estima que el 80% de la población urbana mundial posee acceso a soluciones adecuadas de saneamiento en comparación con tan sólo el 39% de la población rural.¹¹ No obstante, las cifras sobre falta de acceso correspondientes al área urbana calculadas por el programa UN-HABITAT, en este caso también son significativamente más elevadas que aquellas estimadas por el PCM, si bien es claro que la situación generalmente es peor en las áreas rurales respecto de las urbanas. Sin embargo, el impacto en la salud de la falta de acceso a servicios de saneamiento es bastante peor en áreas urbanas que en zonas rurales, debido a la mayor densidad de población.¹²

En muchos lugares del mundo, la ausencia de servicios adecuados de saneamiento ha dado lugar a la contaminación masiva de las fuentes de agua de las que dependen las comunidades para su supervivencia. Millones de niños sufren de desnutrición, impedimentos para el

8 UN-HABITAT *Water and Sanitation in the World's Cities: Local Action for Global Goals* [Agua y saneamiento en las ciudades del mundo: acciones locales para objetivos globales], (Londres: Earthscan, 2003) p. xx.

9 Cifras tomadas de las tablas informativas del informe WHO & UNICEF, *Meeting the MDG Drinking-Water and Sanitation Target* [Alcanzar los ODM en materia de agua y saneamiento], ver nota 5, p. 28.

10 *Beyond Scarcity* [Más allá de la escasez], ver nota 2, p. 5.

11 OMS y UNICEF, *Meeting the MDG Drinking-Water and Sanitation Target* [Alcanzar los ODM en materia de agua y saneamiento], ver nota 5, p. 19.

12 UN-HABITAT, *Meeting Development Goals in Small Urban Centres*, ver nota 6, p. 60.

desarrollo físico y discapacidades mentales a causa de enfermedades vinculadas con el contacto con excretas e infecciones intestinales parasitarias.¹³ La remoción de excretas de manera segura es uno de los factores determinantes más importantes de la supervivencia infantil. La facilidad de acceso a servicios de saneamiento higiénicos es también una cuestión esencial para la promoción y protección de la dignidad humana y la privacidad. A pesar de esto, la cuestión del saneamiento no cuenta con el compromiso político necesario para garantizar que todas las personas puedan acceder de manera adecuada a dichos servicios.¹⁴

Es un principio reconocido prácticamente a nivel universal que el acceso a agua potable es vital para la prevención de enfermedades. Sin embargo, habitualmente no se da la importancia suficiente a la necesidad de contar con un sistema de drenaje o de eliminación de aguas residuales que acompañe la provisión de los servicios de saneamiento. En aquellas áreas donde se suministra agua es preciso contar con métodos para la remoción de las aguas residuales a fin de evitar la acumulación de agua estancada. Ante la falta de sistemas de alcantarillado, una solución a este problema son los sistemas de drenaje de bajo costo que evitan la acumulación de agua estancada. También es esencial contar con sistemas para la manipulación de desechos sólidos; de lo contrario, la basura se deposita en los drenajes y los bloquea.

1.3. Efectos de la provisión inadecuada de agua y saneamiento sobre la salud humana

Cerca de la mitad de la población de los países en desarrollo sufre enfermedades vinculadas con servicios inadecuados de agua y saneamiento. Beber agua contaminada transmite enfermedades como el cólera, la fiebre tifoidea, diarrea, hepatitis A viral, disentería y dracunculiasis (enfermedad del gusano de Guinea). La insuficiencia de agua para aseo e higiene personal da lugar a enfermedades transmitidas por el agua, como el tracoma, y la falta de instalaciones de saneamiento puede agravar las enfermedades vinculadas con el agua, como la esquistosomiasis. Los cuerpos de agua estancados pueden funcionar como hábitat para insectos como los mosquitos, responsables de la transmisión de malaria, fiebre dengue y fiebre amarilla.¹⁶

Los efectos son muy amplios:¹⁷

- Cada año, aproximadamente 4.000 millones de casos de diarrea causan 2,2 millones de muertes, principalmente entre niños menores de cinco años, lo que representa cerca del 15% de la totalidad de las muertes de niños menores de esa edad en los países en desarrollo.

¹³ OMS y UNICEF, *The Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000* [Evaluación Mundial del Abastecimiento de Agua y Saneamiento en 2000], (Ginebra, Nueva York: OMS, UNICEF, 2000), p. 1.

¹⁴ *Beyond Scarcity* [Más allá de la escasez], ver nota 2, p. 13.

¹⁵ Ídem, p. 6.

¹⁶ Para más información acerca de enfermedades vinculadas con la falta de acceso a instalaciones adecuadas de agua y saneamiento, ver http://www.who.int/water_sanitation_health.

¹⁷ Los primeros cuatro puntos se extrajeron del informe OMS y UNICEF, *The Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000* [Evaluación Mundial del Abastecimiento de Agua y Saneamiento en 2000], ver nota 13, en p. 2.

- Cerca del diez por ciento de la población de los países en desarrollo sufre infecciones intestinales parasitarias. Estas infecciones pueden dar lugar a desnutrición, anemia y retardos en el crecimiento. Es posible controlarlas mediante mejoras en la higiene y en los servicios de agua y saneamiento.
- Seis millones de personas sufren ceguera derivada del tracoma. Quinientos millones de personas se encuentran en riesgo de padecer esta enfermedad transmitida por el agua.
- Doscientos millones de personas padecen infecciones por esquistosomiasis y 20 millones sufren consecuencias severas derivadas de esta enfermedad.
- Se estima que cerca de la mitad de la población de los países en desarrollo padece problemas de salud vinculados con condiciones inadecuadas de agua y saneamiento. Se calcula que se pierden 443 millones de días de escuela cada año por enfermedades vinculadas con el agua.¹⁸
- Más de 1,2 millones de personas mueren anualmente a causa de malaria, en su mayoría niños. Las deficiencias en la administración del agua y de los sistemas de drenaje de aguas residuales son factores que contribuyen a la incidencia de la malaria en muchos países.¹⁹

Además, la falta de servicios adecuados de saneamiento genera efectos negativos en órganos como la vejiga y los intestinos, ya que se encuentran bajo una indebida presión debido a la falta de acceso a estos servicios. La presencia de un inodoro dentro del hogar puede contribuir a disminuir en más del 30% el riesgo de mortalidad infantil.²⁰ Acarrear baldes pesados de agua por distancias muy extensas, también daña los huesos de los niños que se encuentran en etapa de crecimiento y provoca dolores de espalda.

El costo financiero que implica el tratamiento de dichas enfermedades supera ampliamente el costo que representa garantizar el acceso a servicios de agua y saneamiento para toda la población. Si bien las enfermedades antes mencionadas no siempre representan una amenaza para la vida, pueden tener consecuencias negativas de por vida al reducir las capacidades de aprendizaje a nivel escolar y prolongar la pobreza hasta la edad adulta.²¹ La falta de servicios adecuados de agua y saneamiento se vincula también con otras enfermedades y dolencias como el sarampión y la neumonía y favorece la mortalidad materna durante el parto. Las deficiencias en la provisión de servicios de agua y saneamiento son factores que inciden en el aumento de las tasas de mortalidad infantil.²²

¹⁸ *Beyond Scarcity* [Más allá de la escasez], ver nota 2, p. 6.

¹⁹ OMS, *Malaria control: the power of integrated action*, Health and Environment Linkages Policy Series, (OMS/PNUMA, 2007), <http://www.who.int/heli/risks/vectors/malariacontrol/en/index.html>.

²⁰ Ídem, p. 6.

²¹ Ídem, p. 45.

²² UN HABITAT, *Water and Sanitation in the World's Cities* [Agua y saneamiento en las ciudades del mundo: acciones locales para objetivos globales], ver nota 8, p. 74.

1.4. Efectos de la falta de servicios adecuados de agua y saneamiento sobre la pobreza y el desarrollo

En muchos países donde existe abundancia de recursos hídricos y financieros se niega a las comunidades que viven en la pobreza el agua suficiente para beber y cubrir otras necesidades básicas. A los pobres les resulta mucho más complejo hacer frente a las consecuencias negativas para la salud de la falta de servicios de agua y saneamiento, debido a otros factores como la desnutrición y los bajos niveles de educación. La falta de agua también atenta contra la capacidad de las personas para procurarse alimento y desarrollar actividades generadoras de ingresos. Asimismo, la falta de agua potable y saneamiento impacta sobre la sociedad en su conjunto en términos de costos sanitarios y pérdida de recursos y potencial humano (tema que se aborda más adelante en este capítulo y también en el Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento).

Existe una íntima relación entre la pobreza y la falta de acceso al agua potable y al saneamiento, ya que no tener acceso al agua contribuye a incrementar los niveles de pobreza y, al mismo tiempo, la pobreza es uno de los factores que impide acceder al agua.²³ Sucede algo similar con la relación existente entre el acceso al saneamiento y los niveles de pobreza.²⁴ La continua situación de desigualdad en materia de acceso al agua agrava los niveles de pobreza existentes de la siguiente manera:

Los altos costos limitan la capacidad para adquirir otros bienes esenciales

Habitualmente sucede que a quienes más les cuesta afrontar el costo del agua potable son quienes deben pagar los precios más altos. En promedio, los grupos de más bajos ingresos gastan un porcentaje significativamente mayor de sus ingresos en agua que los más ricos, lo que afecta su capacidad para satisfacer otras necesidades básicas como alimento, abrigo, vestimenta, vivienda, salud y educación. El precio absoluto que pagan a los proveedores de agua puede ser diez veces más elevado (o más) que el precio por litro que se suministra a través de los sistemas de cañerías.

El problema de las enfermedades

Las dolencias causadas por la falta de agua potable y saneamiento dan lugar a enfermedades y muerte. Esta situación pesa también sobre aquellos grupos con bajos ingresos o ingresos nulos, que deben afrontar altos costos en materia de cuidado de la salud y pérdida de la capacidad de trabajo para garantizar su sustento. Las enfermedades también son responsables de que los niños falten a la escuela y los adultos al trabajo. El agua potable también es esencial para el cuidado de enfermos en el hogar o de personas VIH positivo.

²³ *Au-delà de la pénurie*, cf. note 2, p.48.

²⁴ *Ibid.*, p.49.

Situación de desigualdad para mujeres y niños

En el contexto de la pobreza, la falta de acceso adecuado al agua y al saneamiento afecta particularmente a mujeres y niños. Tradicionalmente, mujeres y niñas son las encargadas de recolectar agua, para lo que generalmente deben recorrer grandes distancias, lo que afecta su salud, sus posibilidades de acceder a la educación y sus capacidades de procurarse el sustento.²⁵ En el entorno doméstico, el contacto físico con agua contaminada y residuos humanos es muy grande, lo que las expone a numerosos patógenos biológicos y peligros químicos, incluso cuando desechan los residuos de sus propias familias. El acarrear constantemente pesos elevados de hasta 20 kilogramos (peso equivalente a 20 litros de agua) puede generar problemas de espalda y articulaciones, como también esguinces y fracturas por caídas. En algunos países, no es extraño dedicar cinco horas por día a la recolección de agua para satisfacer las necesidades familiares. En Asia y África, las niñas son las encargadas de acarrear agua. En África, cada año se dedican 40.000 millones de horas de trabajo, o 25% del tiempo que representan las tareas del hogar, a acarrear agua.²⁶ Debido a que habitualmente se debe priorizar la recolección de agua por sobre otras actividades, esto impide que mujeres y niñas puedan desarrollar otras tareas productivas, recibir educación básica o para adultos, dedicarse a otras responsabilidades domésticas, o bien tener tiempo para el descanso o la recreación.²⁷

La falta de servicios adecuados de saneamiento genera inconvenientes físicos y sociales significativos, particularmente para las mujeres y, a largo plazo, puede dar lugar a daños intestinales. Cada vez más pruebas demuestran que las deficiencias en la provisión de agua e instalaciones de saneamiento en las escuelas aumentan las inasistencias y la deserción.²⁸ En Tanzania, mejores condiciones de acceso al agua generan un incremento del 15% en la asistencia escolar, mientras que en Bangladesh, un 12% más de niñas permanecen en aquellas escuelas que ofrecen privacidad mediante instalaciones básicas de saneamiento.

Retardos en la productividad

Los países en desarrollo pierden un porcentaje significativo de su PBI debido a la falta de productividad y otros costos relacionados derivados de la falta de acceso a servicios adecuados de agua y saneamiento. La responsabilidad principal recae sobre aquellos que viven por debajo de la línea de pobreza.²⁹

La comunidad internacional ha reconocido la importancia de resolver estos problemas que se ven reflejados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (Ver Cuadro 1.4).

²⁵ Par ailleurs, dans les zones rurales, les trajets pour aller chercher de l'eau sont les plus longs pendant la saison sèche, lorsque les réserves de nourriture sont au plus bas, la charge de travail la plus lourde et les maladies les plus répandues. Cf. Water Aid, *Women and Water: Development Issue*, June 2000, <http://www.wateraid.org.uk/>.

²⁶ W. J. Cosgrove & F.R. Rijsberman, 'Creating A Vision For Water, Life And The Environment' dans *Water Policy* Vol.1 1998, pp.115-122.

²⁷ M. Bassett, D. Sanders, C. Todd et S. Laver, *Rural water supply and sanitation sector review: A study of the health aspects*, Rapport préparé pour la Banque mondiale, Département de médecine communautaire, Université du Zimbabwe, Harare, 1992, cité dans *Water for All, Meeting basic water and sanitation needs*, juin 2000, Commissionné par le Rural Development Services Network (RDSN).

²⁸ OMS, OACNUDH, COHRE, WaterAid y CESR, *The Right to Water* [El derecho al agua], (Ginebra: OMS, 2003), p. 7.

²⁹ *Beyond Scarcity* [Más allá de la escasez], ver nota 2, p. 6.

CUADRO 1.4: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y EL TEMA DEL AGUA Y EL SANEAMIENTO

En la Declaración del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se estableció el compromiso de reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable segura o que no puedan costearlo.³⁰

En el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (WSSD), 2002, se reiteró dicho compromiso y se incluyó un objetivo similar en relación con el porcentaje de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento.³¹

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen una serie de metas e indicadores que permiten dar operatividad a los compromisos establecidos en la Declaración del Milenio y al objetivo fijado en materia de saneamiento en la WSSD.

El **Objetivo de Desarrollo del Milenio Nro. 7** "Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente" consiste en "reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico" (Meta Nro. 10).

Existen también vínculos claros entre los restantes ODM y el acceso al agua y al saneamiento, como la importancia del agua limpia para erradicar la pobreza extrema y el hambre, al igual que la necesidad de contar con servicios adecuados de saneamiento para lograr la educación primaria universal y la reducción de la mortalidad infantil.

La Organización de las Naciones Unidas sostiene que las metas de los ODM son aplicables tanto de manera global como a nivel de cada país. Si bien algunos países ya están en camino hacia lograr los objetivos relativos al agua y al saneamiento, muchos de ellos (especialmente la región de África subsahariana) todavía se encuentran muy lejos. Aun cuando se logre la meta establecida por los ODM, de todas maneras habrá millones de personas que no contarán con acceso a servicios de agua y saneamiento seguros y adecuados. Será necesario establecer un plazo más extenso para el cumplimiento del objetivo al fin de dar cobertura al resto de la población que actualmente carece de acceso a estos servicios esenciales.

1.5. Acceso al agua para usos no domésticos

Si bien el uso personal y doméstico del agua es primordial, este recurso también es esencial para otros usos, como la agricultura, la industria (ya sea de pequeña o gran escala) y la protección del medio ambiente. El agua también es esencial para la seguridad de los alimentos y para la realización de actividades generadoras de ingresos. La escasez de agua y el acceso a agua poco segura puede reducir la producción de los cultivos y dañar la salud de los animales,³² socavando la viabilidad de las actividades comerciales que llevan a cabo hombres y mujeres pobres, e incluso de aquellas actividades desarrolladas en el entorno del hogar.

³⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 55/2, Declaración del Milenio (8 de septiembre de 2000) Doc. ONU A/55/L.2 párrafo 19.

³¹ *Johannesburg Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development* [Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo] 2002, párrafo 8, 25.

³² En los países en desarrollo, la agricultura de riego representa el 40% del total de la producción de los cultivos y el 60% de los cereales.

Los ecosistemas también requieren agua para su supervivencia. La insuficiencia de agua no permite el mantenimiento del ecosistema, como sucede, por ejemplo, en relación con el crecimiento adecuado de árboles y otra flora necesaria para evitar la erosión del suelo. En el Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua, se describen los sistemas de compensaciones entre dichos usos.

1.6. Falta de acceso a servicios de agua y saneamiento: causas y contextos cambiantes

Ciertas cuestiones comunes a todos los países permiten explicar los niveles existentes en materia de falta de acceso a servicios de agua y saneamiento:

Exclusión de ciertos grupos:

- En términos políticos y de planeamiento, los pobres se ven excluidos de los procesos de toma de decisiones y rara vez se da prioridad a sus necesidades.
- En muchos casos, los recursos se utilizan para prestar servicios de alta calidad a grupos reducidos o para financiar grandes proyectos de renombre, como la construcción de represas o la modificación del cauce de un río, en lugar de destinarlos a alternativas de bajo costo, como la recolección de agua de lluvia o la creación de muros de contención de arena. Estas últimas alternativas favorecerían probablemente a la mayor parte de las personas que carecen de acceso a servicios de agua y saneamiento y que viven en áreas rurales.
- En algunas circunstancias, las minorías poco populares se ven excluidas del acceso al agua y al saneamiento por motivos políticos.
- En general, en los programas gubernamentales destinados a infraestructura y mantenimiento, se excluye de manera intencional o no se contemplan las necesidades de las áreas urbanas postergadas, las áreas rurales remotas y las zonas áridas y semiáridas. Como consecuencia, la infraestructura y las instalaciones para servicios de agua y saneamiento resultan insuficientes.
- Faltan políticas sensibles a nivel cultural y que favorezcan a los pobres para la asignación de recursos de agua entre los distintos sectores en los que se divide la utilización de este recurso y también dentro de dichos sectores (agricultura, educación, salud, recursos de agua).

Asignación insuficiente de recursos

- No existe reconocimiento suficiente por parte de los gobiernos y las organizaciones internacionales acerca de que el acceso a servicios seguros de agua y saneamiento tenga un efecto positivo sobre otros objetivos de desarrollo, lo que incluye objetivos económicos. Generalmente no se da a la cuestión del agua, y del saneamiento en particular, la prioridad que merece dentro de los presupuestos nacionales ni en las asignaciones por parte de los donantes internacionales, a pesar de la existencia de pruebas contundentes que demuestran que los beneficios superan los costos de prestación de estos servicios básicos.³³ (Ver Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento). Como resultado, faltan los fondos y capacidades suficientes para mantener los sistemas de suministro de agua y los servicios de saneamiento. A menudo, las áreas rurales remotas y las zonas urbanas informales especialmente cuentan con recursos insuficientes.
- La recuperación de costos por servicios de agua se está utilizando cada vez más para generar una parte considerable de los fondos necesarios para la construcción y el mantenimiento de infraestructura para suministro de agua y saneamiento, como también para la conservación del agua. Dicho principio de recuperación de costos se refleja en una serie de declaraciones y acuerdos internacionales, en donde se establece la condición de que dicha recuperación no debe convertirse en un obstáculo para acceder al agua potable por parte de aquellos que viven en la pobreza.³⁴ No obstante, esta última consideración generalmente no se tiene suficientemente en cuenta cuando se trata de establecer estructuras tarifarias para los servicios de agua. Como consecuencia de esta situación, se desarrollan estructuras tarifarias que no son asequibles para los pobres. (Para más detalles, ver Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento).

Contextos cambiantes en términos sociales y ambientales

- El proceso de urbanización se extiende a una tasa significativa, lo que incrementa de manera dramática la cantidad de habitantes que residen en asentamientos informales urbanos. La falta de acceso a servicios de agua y saneamiento se convierte en un problema urbano cada vez mayor, agravado por la falta de garantías en materia de titularidad de aquellos que viven en asentamientos informales y la falta de planificación en respuesta al crecimiento urbano. Esta situación denota que habitualmente los asentamientos informales no son aceptados en términos políticos y que las personas que allí viven no son consideradas componentes vitales de la economía urbana. (Ver Capítulo 9: Accesibilidad física).

³³ *Beyond Scarcity* [Más allá de la escasez], ver nota 2, p. 8, Guy Hutton y Laurence Haller, *Evaluation of the costs and benefits of water and sanitation improvements at the global level*, (OMS, 2004), p. 34.

³⁴ Plan de Aplicación de Johannesburgo, ver nota 31, párrafo 26 (b). Ver también las declaraciones mencionadas en el Capítulo 10: Asequibilidad, Sección 10.2.

- Los crecientes niveles de desechos humanos y animales, al igual que los residuos provenientes de la industria y la agricultura están contaminando las fuentes de agua en muchos países. Habitualmente existe muy poco control en materia de aguas residuales y la legislación, las reglamentaciones y los sistemas de monitoreo resultan insuficientes para garantizar el apropiado tratamiento de los residuos.
- Los niveles de sequía se están agravando debido a las alteraciones de los patrones meteorológicos como resultado del cambio climático y a causa de los procesos de desertificación derivados de las deficiencias en las prácticas agrícolas. El cambio climático está generando patrones cada vez más extremos, lo que tendrá efectos sobre la accesibilidad y disponibilidad del agua. Los países en desarrollo se encuentran en la posición más vulnerable, no sólo porque carecen de los recursos necesarios para responder de manera efectiva ante casos de emergencia, sino también porque es más probable que allí las personas vivan en zonas vulnerables y en condiciones de vivienda que no alcanzan los niveles aceptables. En general, los gobiernos carecen de los recursos y las capacidades humanas necesarias para explotar nuevas fuentes de agua.

Cambios en la administración y titularidad del suministro y de los servicios de agua

- Las modificaciones en la utilización y en la titularidad de la tierra están reduciendo o limitando el acceso a fuentes de agua anteriormente disponibles. Esta situación es especialmente compleja, ya que las tierras cultivables que se encuentran en los límites de las ciudades o pueblos se están destinando con mayor frecuencia a viviendas o a fines industriales, lo que generalmente da lugar a la contaminación de los pozos o fuentes de agua tradicionales existentes. Adicionalmente, las desigualdades existentes en términos de titularidad de la tierra agravan las desigualdades en el acceso al agua.³⁵ Los problemas más comunes vinculados con la titularidad de la tierra son los desalojos forzosos de las comunidades rurales y de las comunidades que habitan en asentamientos informales a nivel urbano, ya que las personas desalojadas se reubican en áreas que carecen de servicios adecuados de agua y saneamiento.
- En algunos países, la administración de los servicios de suministro de agua y sistemas de alcantarillado ha sido delegada a empresas privadas, principalmente en las grandes ciudades. En muchos casos, los procesos de privatización se han llevado a cabo sin regulación apropiada, dando lugar a tarifas más elevadas (en algunos casos, a niveles no asequibles para los pobres) y a la imposibilidad de extender los servicios. La idea de que la privatización representaría una fuente de inversión para el sector del agua (lo que aún no se ha comprobado) puede estar vinculada con los bajos niveles de asistencia internacional a dicho sector. (Ver Capítulo 11: Cooperación internacional).

³⁵ *Beyond Scarcity* [Más allá de la escasez], ver nota 2, p. 18.

- En muchos países, las políticas de descentralización en materia de agua y saneamiento están dando lugar a la transferencia de responsabilidades del ámbito nacional al regional, local o municipal. Sin embargo, no se transfieren las capacidades ni los fondos necesarios a las nuevas unidades sobre las que ahora recae la responsabilidad, lo que dificulta la administración adecuada de los servicios y su llegada a aquellos que no tienen acceso. (Ver también Capítulo 4: Roles de los actores clave, Sección 4.1.5).

2 Capítulo

Consideraciones generales sobre el derecho humano al agua y al saneamiento



El derecho al agua y al saneamiento es una prerrogativa que corresponde a todas las personas y que se basa en fundamentos legales. Por lo tanto, proporciona una base sólida para poder exigir la responsabilidad de todos los actores involucrados. Los tratados que reconocen este derecho se analizan en el Capítulo 3: Fundamentos legales y marco institucional. En este capítulo se describen los componentes del derecho humano al agua y al saneamiento, las contribuciones que aporta este derecho y sus limitaciones.

2.1. El derecho humano al agua y al saneamiento

El fundamento principal del derecho al agua y al saneamiento, y de los derechos económicos, sociales y culturales en general, es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por 157 Estados al mes de octubre de 2007.¹ El PIDESC cuenta con un comité de expertos designados por los Estados Partes, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), que tiene como función colaborar con la vigilancia e interpretación de las disposiciones de dicho Pacto. En el año 2002, el CDESC adoptó la *Observación General Nro. 15: El derecho al agua* (Observación General Nro. 15). En el año 2005, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, organismo conformado por expertos que brinda asesoramiento al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, preparó un análisis de las bases e implicancias legales del derecho al agua y al saneamiento.² En el año 2006, dicho organismo adoptó el *Proyecto de Directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento* (Directrices de la Subcomisión). Las Directrices de la Subcomisión concuerdan con la Observación General

¹ Adoptado por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 2200A (XXI) en 1966 y vigente desde 1976. El texto completo del Pacto y la lista de los Estados que lo han ratificado están disponibles en www.ohchr.org ("Sus derechos humanos" > "¿Qué son los derechos humanos?" > "Derecho Internacional de Derechos Humanos").

² Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Final report of the Special Rapporteur on the relationship between the enjoyment of economic, social and cultural rights and the promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation* [Informe final del Relator Especial sobre la relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento], 14 de julio de 2004, E/CN.4/Sub.2/2004/20. En el año 2007 se sustituyó la Subcomisión por el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos.

Nro. 15, pero incluyen disposiciones más claras sobre la definición del saneamiento y sus componentes como un derecho, al igual que acceso al agua. Además, su contenido se centra en cuestiones de implementación en el corto plazo más que en una definición formal del derecho.³

A partir de un análisis integral de la Observación General Nro. 15 y de las Directrices de la Subcomisión, se desprende que el derecho al agua y al saneamiento comprende los siguientes elementos:

Disponibilidad del agua: Abastecimiento de agua para cada persona, de manera suficiente y continua, para usos personales y domésticos, lo que normalmente comprende el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.⁴ (Ver también Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua).

Calidad del agua: Agua potable, que particularmente no contenga sustancias peligrosas que pudieran constituir una amenaza para la salud humana,⁵ y cuyo color, olor y sabor resulten aceptables para los usuarios.⁶ (Ver también Capítulo 8: Calidad del agua e higiene).

Accesibilidad de los servicios de agua y saneamiento: Los servicios e instalaciones de agua y saneamiento se consideran accesibles cuando se encuentran en el interior de cada hogar, institución educativa y lugar de trabajo, o en su cercanía inmediata. Deben estar ubicados en puntos seguros y satisfacer las necesidades de los distintos grupos, en particular, se deben contemplar las amenazas a la seguridad física de las mujeres durante las tareas de recolección de agua.⁷ Las Directrices de la Subcomisión establecen que los servicios de saneamiento deben ser seguros, adecuados y deben proteger la salud pública y el medio ambiente.⁸ (Ver también Capítulo 9: Accesibilidad física).

El término "saneamiento" no se define ni en la Observación General Nro. 15 ni en las Directrices de la Subcomisión. Sin embargo, la descripción de las correspondientes prerrogativas y de las obligaciones de los Estados implica que el saneamiento comprende, al menos, un baño o letrina junto con los servicios vinculados como sistemas de remoción de aguas residuales o métodos de desagote de letrinas. El criterio establecido en las Directrices de la Subcomisión acerca de que los servicios de saneamiento deben "proteger la salud pública y el medio ambiente" indica que se requieren canales de drenaje de aguas residuales en las áreas urbanas y zonas ubicadas dentro de la periferia urbana cuando se cuente con sistemas de cañerías para el agua, pero no con sistemas de remoción de aguas residuales. Dicho criterio implica también que las aguas residuales y las excretas se deben tratar o eliminar de manera tal de evitar la generación de amenazas a la salud pública y daño a los ecosistemas.

Accesibilidad económica de los servicios de agua y saneamiento: Se debe garantizar el acceso al agua y al saneamiento sin comprometer la capacidad de las personas para adquirir otros

³ Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 2006/10, *Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation* [Promoción de la realización del derecho al agua potable y al saneamiento], 24 de agosto de 2006, Doc. ONU A/HRC/Sub.1/58/L.11, en adopción del documento *Draft Guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation* [Proyecto de Directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento] (2005), Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2005/25.

⁴ Observación General Nro. 15, párrafo 12(a).

⁵ Observación General Nro. 15, párrafo 12(b), con referencia a las respectivas Guías de calidad de la OMS.

⁶ Observación General Nro. 15, párrafo 12(b).

⁷ Observación General Nro. 15, párrafos 12(c)(i), 29; Directrices de la Subcomisión, Artículo 1.3(a)-(c).

⁸ Directrices de la Subcomisión, Artículo 1.2.

⁹ Observación General Nro. 15, párrafo 12(c)(ii); Directrices de la Subcomisión, Artículo 1.3(d).

bienes y servicios esenciales, como alimentación, vivienda, servicios de salud y educación⁹. (Ver también Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento).

Tal como se describe en la Observación General Nro.15 y en las Directrices de la Subcomisión, los elementos que a continuación se enumeran también son componentes particularmente importantes del derecho al agua y al saneamiento:

No discriminación e inclusión de grupos vulnerables y marginados: Esto significa que se debe garantizar el acceso al agua y al saneamiento para todos, incluso para los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna. La no discriminación implica que no debe existir distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en ningún motivo (es decir, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen social o nacionalidad, estado patrimonial o de nacimiento, discapacidad mental o física, estado de salud (lo que incluye VIH/SIDA), orientación sexual y estado civil, político, social u otro), con la intención o el efecto de impedir el ejercicio del derecho en condiciones de igualdad.¹⁰

La no discriminación también comprende iniciativas tendientes a garantizar la satisfacción de las necesidades específicas de los grupos vulnerables y marginados, como las mujeres, las personas que padecen enfermedades (por ejemplo, VIH/SIDA), las personas que viven en asentamientos informales y las minorías excluidas.¹¹ (Ver también Capítulo 5: No discriminación y atención a los grupos vulnerables y marginados).

Accès à l'information et participation : Toda política, programa o estrategia en materia de agua y saneamiento debe contemplar, como componente esencial, el derecho de todas las personas a participar en los procesos de toma de decisiones que pudieran afectar sus derechos.¹² Los gobiernos deben esforzarse por garantizar la representación equitativa de los grupos marginados en dichos procesos, especialmente de las mujeres. Las comunidades tienen derecho a establecer qué tipo de servicios de agua y saneamiento necesitan y de qué manera administrarlos.¹³ Todas las personas deben tener acceso total e igualitario a información en materia de agua, saneamiento y medio ambiente.¹⁴ (Ver también Capítulo 6: Participación y acceso a la información).

Responsabilización: Toda persona o grupo a los que se niegue su derecho al agua y al saneamiento deben poder contar con efectivos recursos judiciales o de otro tipo, por ejemplo, tribunales, instituciones nacionales de defensoría o comisiones de derechos humanos.¹⁵ (Ver también Capítulo 4: Roles de los actores clave, Secciones 4.4 y 4.1.12).

En la Observación General Nro. 15 y en las Directrices de la Subcomisión se explica que el derecho incluye únicamente el agua necesaria para uso personal y doméstico. Sin embargo, la Observación General Nro. 15 señala, a la vez, que el agua también es necesaria para la realización de otros derechos humanos con alcance internacional.

- El agua es necesaria para la producción de los alimentos y, por lo tanto, para la realización del derecho a una alimentación adecuada.

¹⁰ PIDESC, Art. 2 (2); Observación General Nro. 15, párrafos 12 (c)(iii), (13), (16); Directrices de la Subcomisión, Artículo 3.

¹¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR); Observación General Nro. 18, párrafo 10.

¹² Observación General Nro. 15, párrafo 48; Directrices de la Subcomisión, Artículo 8.1.

¹³ Directrices de la Subcomisión, Artículo 8.2.

¹⁴ Observación General Nro. 15, párrafos 12(4), 48; Directrices de la Subcomisión, Artículo 8.3.

¹⁵ Observación General Nro. 15, párrafo 55; Directrices de la Subcomisión, Artículo 9.

- El agua es necesaria para garantizar la higiene ambiental y, por lo tanto, es un componente del derecho a la salud.
- El agua es esencial para procurarse el sustento y, por lo tanto, es un componente del derecho a ganarse la vida mediante un trabajo.
- El agua es necesaria para el disfrute de ciertas prácticas culturales y, por lo tanto, es un elemento del derecho a participar en la vida cultural.¹⁸

Error conceptual	Aclaración
El derecho faculta a las personas a acceder al agua de manera gratuita.	Los servicios de agua y saneamiento deben ser asequibles para todos. ¹⁹ Se espera que, en la medida que les sea posible, las personas realicen una contribución financiera o de otro tipo.
El derecho autoriza el uso ilimitado del agua.	El derecho faculta a todas las personas a contar con cantidades suficientes de agua para uso personal y doméstico y se debe ejercer de manera sostenible en pos de las generaciones actuales y futuras. ²⁰
El derecho faculta a las personas a contar con conexiones domiciliarias.	Las instalaciones de agua y saneamiento deben estar ubicadas en el interior o en la cercanía inmediata de cada hogar y pueden comprender sistemas como perforaciones y letrinas de pozo. ²¹
El derecho faculta a las personas a acceder a recursos de agua en otros países.	Las personas no pueden reclamar agua a otros países. Sin embargo, el derecho consuetudinario internacional en materia de cursos de agua transfronterizos establece que dichos cursos de agua se deben compartir de manera equitativa y razonable.
Un país incurre en una violación al derecho si no toda la población tiene acceso a servicios de agua y saneamiento.	El derecho exige que todos los Estados tomen las medidas necesarias para emplear al máximo los recursos disponibles para la realización progresiva del derecho.

2.2. Realización progresiva del derecho

Los derechos económicos, sociales y culturales reciben un tratamiento distinto que los derechos civiles y políticos que requieren realización inmediata. Por el contrario, los Estados Partes del PIDESC deben tomar medidas para lograr progresivamente la total realización de los derechos económicos, sociales y culturales utilizando hasta el máximo de los recursos de que dispongan. A tal efecto, se deben emplear todos los medios apropiados, particularmente, la adopción de medidas legislativas.²²

¹⁶ Ver también CDESC, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food* [Observación General Nro. 12: El derecho a una alimentación adecuada], ONU ESCOR, 1999, Doc. ONU E/C.12/1999/5.

¹⁷ Ver también CDESC, *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health* [Observación General Nro. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud], UN ESCOR, 2000, Doc. ONU E/C.12/2000/4.

¹⁸ Observación General Nro. 15, párrafo 6.

¹⁹ Para más detalles, ver Observación General Nro. 15, párrafo 12(c)(ii) y Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento.

²⁰ Ver Observación General Nro. 15, párrafos 11 y 12(a).

²¹ Ver ídem, párrafo 12(c)(i). Directrices de la Subcomisión, Artículo 1.3.

²² PIDESC Artículo 2. Según el CDESC, entre otras medidas que también cabe considerar "apropiadas" se incluyen: recursos judiciales y medidas administrativas, financieras, educativas y sociales (Observación General Nro. 3, párrafos 5, 7). El CDESC también señala que "hasta el máximo de los recursos de que disponga" se refiere tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales (Observación General Nro. 3, párrafo 13).

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), si bien la total realización de los respectivos derechos puede lograrse gradualmente, el concepto de realización progresiva no debe interpretarse como una autorización a los gobiernos para no actuar. Por el contrario, *"impone una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr [un determinado] objetivo"*.²³ Se debe analizar la legislación y las políticas existentes para garantizar su compatibilidad con las obligaciones derivadas del derecho al agua. En caso de inconsistencias con el PIDESC, se deben derogar o enmendar.²⁴ Asimismo, el deber de adoptar medidas impone a los Estados Partes la obligación de desarrollar una estrategia o plan de acción a nivel nacional con el fin de ampliar el acceso al agua para todos que debe comprender objetivos concretos, plazos para su consecución y políticas adecuadas. Dicho plan o estrategia debe además establecer responsabilidades institucionales respecto del proceso, identificar y asignar recursos y fijar mecanismos de responsabilización para garantizar la implementación de la estrategia en cuestión.²⁵

El CDESC indica que corresponde a cualquier Estado Parte del PIDESC que haya tomado "medidas deliberadamente regresivas" demostrar que dichas medidas se hayan aplicado tras un examen sumamente exhaustivo de todas las alternativas posibles, que estén debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto y que se haya empleado el máximo de los recursos de que dispone el Estado a tal efecto.²⁶

El CDESC también establece que aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte del PIDESC *"se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes"*. Las limitaciones de recursos de ninguna manera eliminan las obligaciones de vigilar el nivel de realización o no realización de los derechos económicos, sociales y culturales y de diseñar estrategias y programas para su promoción. Aun en momentos de severas restricciones en materia de recursos, se debe proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas enfocados en sus necesidades y de relativo bajo costo.²⁸

El CDESC explica que es importante distinguir la incapacidad de un Estado para cumplir con las obligaciones relacionadas con el derecho al agua, de su falta de voluntad. *"Un Estado que no esté dispuesto a utilizar el máximo de los recursos de que disponga para hacer efectivo el derecho al agua viola las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto"*. En caso de que las limitaciones de recursos imposibiliten el pleno cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho al agua por parte de un Estado, este último deberá demostrar que se ha hecho todo lo posible y que se han utilizado todos los recursos disponibles para cumplir dicho fin.²⁹

²³ (destacado), CDESC, *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations* [Observación General Nro. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes], ONU ESCOR, 1990, Doc. ONU. E /1991/23, párrafo 9. En general, se puede acceder a las Observaciones Generales en www.ohchr.org ("Órganos de DD. HH." > "Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)" > "Observaciones Generales").

²⁴ Observación General Nro. 15, párrafo 46.

²⁵ Observación General Nro. 15, párrafo 47.

²⁶ Observación General Nro.15, párrafo 19; Observación General Nro. 3, párrafo 9. Muchos de los principios establecidos en esta sección se encuentran reflejados en las siguientes Observaciones Generales del Comité: *General Comment No. 12: Right to adequate food* [Observación General Nro. 12: El derecho a una alimentación adecuada], *General Comment No.13: Right to education* [Observación General Nro.13: El derecho a la educación], *General Comment No.14: Right to the highest attainable standard of health* [Observación general Nro. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud] y *General Comment No. 15: Right to water* [Observación General Nro. 15: El derecho al agua]. Se incluirán referencias a la Observación General Nro. 15 en virtud de la importancia de dicho documento a los efectos del presente Manual.

²⁷ Observación General Nro. 3, párrafo 11.

²⁸ Observación General Nro. 3, párrafo 12.

²⁹ Observación General Nro. 3, párrafo 41.

EL CDESC establece que, en virtud de su naturaleza, ciertas obligaciones de los Estados se deben satisfacer de manera inmediata. Entre ellas se incluye, por ejemplo, la obligación de garantizar que el disfrute de dichos derechos no esté sujeto a ninguna forma de discriminación. Asimismo, se deben tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto.³⁰

Se debe tener presente que si bien las obligaciones establecidas por el CDESC se refieren únicamente al derecho al agua, en las Directrices de la Subcomisión se estipulan obligaciones similares con relación al derecho al agua y al saneamiento.³¹

2.3. Obligaciones de respetar, proteger y cumplir el derecho

Según el CDESC, los Estados Partes del PIDESC tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales, sin discriminación alguna, en relación con los habitantes de sus respectivos países.³²

CUADRO 2.2: OBLIGACIONES DE RESPETAR, PROTEGER Y CUMPLIR

Obligación de respetar: Exige que los Estados Partes se abstengan de interferir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. Por ejemplo, la Observación General Nro. 15 indica que los Estados Partes deben evitar inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua o reducir o contaminar ilícitamente el agua.³³

Obligación de proteger: Exige que los Estados Partes impidan a terceros (lo que incluye particulares, grupos, empresas y otras entidades que se encuentren en el ámbito de sus jurisdicciones) que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por ejemplo, la Observación General Nro. 15 indica que los Estados Partes deben adoptar medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir que terceros denieguen el acceso al agua en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua.³⁴

Obligación de cumplir: Se puede subdividir en obligación de facilitar, promover y garantizar. Según el CDESC, la obligación de facilitar exige que los Estados Partes adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho. La obligación de promover impone al Estado Parte la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua. Los Estados Partes también tienen la obligación de garantizar el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no estén en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con ayuda de los medios a su disposición.³⁵

³⁰ Observación General Nro. 3, párrafos 1 y 2.

³¹ Ver Directrices de la Subcomisión, en particular el Artículo 2.

³² Observación General Nro. 15, párrafos 21. En relación con la implementación de la Observación General, ver Ashfaq Khalfan, "Implementing General Comment No. 15 on the Right to Water in National and International Law and Policy", Discussion Paper, Bread for the World Alemania y Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos (COHRE), marzo 2005, disponible en www.cohre.org/water. Para más información acerca de las obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales en general, ver M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Oxford: Clarendon, 1994), páginas 107-11.

³³ Observación General Nro. 15, párrafo 21.

³⁴ Observación General Nro. 15, párrafo 23.

³⁵ Observación General Nro. 15, párrafo 25.

2.4. Obligaciones en materia de cooperación internacional

Los Estados Partes de las Naciones Unidas se han comprometido a tomar medidas conjuntas o a título individual en materia de cooperación con dicho organismo con el fin de promover el desarrollo y el respeto universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.³⁶ Específicamente, el PIDESC obliga a los Estados Partes, a través de la asistencia y cooperación internacionales, a tomar las medidas necesarias, en especial económicas y técnicas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en dicho Pacto.³⁷ El CDESC ha remarcado que la cooperación internacional para el desarrollo y, por ende, para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, es una obligación de todos los Estados Partes del PIDESC y corresponde particularmente a los Estados que están en condiciones de ayudar a los demás.³⁸ Por lo tanto, los Estados Partes deben respetar el disfrute de estos derechos en otros países, lo que incluye el derecho al agua y al saneamiento. El CDESC señala también que los Estados Partes deben velar porque en los acuerdos internacionales se preste la debida atención a los derechos económicos, sociales y culturales; asimismo, deben considerar la posibilidad de elaborar nuevos instrumentos jurídicos. Los Estados Partes, como miembros de organizaciones internacionales, lo que incluye instituciones financieras, deben tener debidamente en cuenta el derecho al agua y garantizar que sus políticas y acciones respeten dicho derecho.³⁹ De acuerdo con las Directrices de la Subcomisión, los países desarrollados que cuentan con recursos disponibles deben prestar asistencia a los países en desarrollo con el fin de garantizar que todas las personas tengan acceso, lo más rápido posible, al menos a servicios básicos de abastecimiento de agua y saneamiento.⁴⁰

2.5. Obligaciones básicas

El CDESC ha señalado que el PIDESC impone obligaciones básicas a los Estados Partes de garantizar, como mínimo, la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. Toda evaluación en cuanto a si un Estado Parte ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos existentes según el país del que se trate:

*"Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas".*⁴¹

Las obligaciones básicas, por lo tanto, resultan particularmente útiles para organizar los procesos de asignación de recursos y establecer prioridades para el desarrollo de acciones a nivel

³⁶ Carta de las Naciones Unidas, 1945, Artículos 55, 56.

³⁷ PIDESC, 1966, Artículo 2(1).

³⁸ Observación General Nro. 3, párrafo 14.

³⁹ Observación General Nro. 15, párrafos 31, 33-36. Ver también Directrices de la Subcomisión, Artículo 10.4.

⁴⁰ Directrices de la Subcomisión, Artículo 10.2.

⁴¹ Observación General Nro. 3, párrafo 10.

nacional e internacional.⁴² Es importante destacar que dichas obligaciones básicas no reemplazan el alcance integral de la obligación de realizar el derecho. En la Observación General Nro. 15 se identifican una serie de obligaciones básicas que se detallan en el Cuadro 2.3:

L'Observation générale n° 15 identifie un certain nombre d'obligations fondamentales :

CUADRO 2.3: OBLIGACIONES BÁSICAS INCLUIDAS EN LA OBSERVACIÓN GENERAL NRO. 15:

- (a) *Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;*
- (b) *Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados;*
- (c) *Garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar;*
- (d) *Velar porque no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua;*
- (e) *Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles;*
- (f) *Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados;*
- (g) *Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua;*
- (h) *Adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a los grupos vulnerables y marginados;*
- (i) *Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.⁴³*

2.6. Aportes del derecho humano al agua y al saneamiento

El derecho al agua y al saneamiento es una prerrogativa que corresponde a todas las personas y que se basa en fundamentos legales. Proporciona una base sólida para poder exigir la responsabilidad de todos los actores involucrados. Por supuesto, la capacidad del derecho para impulsar reformas sustanciales en leyes, políticas y prácticas está regida por factores contextuales y por el alcance con el que los grupos marginados y aquellos que protegen sus intereses utilizan dicho derecho a modo de herramienta. El derecho puede contribuir a generar la voluntad política necesaria para llevar a cabo reformas en las políticas,

⁴² La cuestión de la aplicación de las obligaciones básicas con respecto a la mayor parte de los derechos reconocidos en el PIDESC se analiza en Audrey Chapman & Sage Russell (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Antwerp: Intersentia, 2002).

⁴³ Observación General Nro. 15, párrafo 37.

reunir recursos, utilizar dichos recursos con el objetivo de responder a las necesidades y aspiraciones de los pobres y monitorear su desempeño. El reconocimiento del derecho al agua y al saneamiento es una cuestión particularmente apremiante, porque si bien existe una gran variedad de soluciones técnicas e institucionales destinadas a ampliar el acceso a través de medidas efectivas en términos de costos, generalmente dichas medidas no se implementan de manera consistente o con la urgencia suficiente.

Ciertas características clave del derecho al agua y al saneamiento pueden aportar contribuciones significativas a las iniciativas actuales de desarrollo que tienen por objeto mejorar el acceso universal a dichos servicios. A saber:

Responsabilización más eficiente: El derecho al agua y al saneamiento establece que el acceso a estos servicios constituye una prerrogativa legal, en lugar de ser simplemente una prioridad moral, con las correspondientes obligaciones de allí derivadas para los gobiernos. Esta prerrogativa legal proporciona las bases para que tanto particulares como grupos puedan exigir su cumplimiento por parte de los gobiernos y demás actores vinculados. También fija las bases para que los actores que desempeñan sus roles dentro de los gobiernos puedan exigirse mutuamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas con el fin de realizar el derecho. Tanto los mecanismos nacionales de derechos humanos (como tribunales y comisiones de derechos humanos) como los mecanismos internacionales (como los órganos de vigilancia de los tratados), pueden resultar útiles para identificar y resolver las deficiencias existentes en la implementación de políticas en materia de agua, como también para recomendar y exigir mejoras al respecto. Las comunidades y demás organizaciones también pueden valerse de este derecho para elevar el perfil político de la importancia del acceso a servicios de agua y saneamiento. Pueden ejercer influencia en el gobierno y hasta en la comunidad internacional para obtener mejoras.

Focalización en los grupos vulnerables y marginados: El derecho al agua y al saneamiento se centra en la necesidad de priorizar el acceso a servicios básicos de agua y saneamiento para toda la población, mediante el empleo de los recursos disponibles y con especial empeño en la consideración de aquellos generalmente excluidos. Esta idea se opone a las prácticas generales por las que se siguen utilizando cantidades significativas de recursos públicos para la construcción de infraestructura y otorgamiento de subsidios que benefician a los grupos de ingresos altos y medios, excluyendo a los pobres. El derecho al agua y al saneamiento centra la atención en los grupos vulnerables y marginados, lo que incluye a aquellos que tradicionalmente han sido víctimas de actos de discriminación o se han visto históricamente postergados (por ejemplo, quienes viven en asentamientos informales).

Aumento de la participación en los procesos de toma de decisiones: El derecho al agua y al saneamiento promueve la realización de actividades auténticas de consulta y participación de las comunidades afectadas en materia de provisión de servicios y conservación de los recursos de agua. Si bien en la actualidad la participación se considera una buena práctica en

el ámbito del desarrollo, continúan prevaleciendo los procesos centralizados de planeamiento que pueden desatender las necesidades y opiniones de muchos usuarios. Esto se debe, en parte, a que la necesidad de desarrollar capacidades dentro de los gobiernos para que los actores se involucren en procesos participativos siempre se ha subestimado y nunca se ha comprendido con claridad. Por lo tanto, el derecho al agua y al saneamiento, permite a los particulares y a las comunidades participar de manera legítima en los procesos de toma de decisiones.

Empoderamiento de individuos y comunidades: Además de la participación en los procesos de toma de decisiones, el derecho al agua y al saneamiento puede contribuir a empoderar y a organizar a los individuos y comunidades que no tienen acceso a este tipo de servicios. El derecho al agua y al saneamiento puede fortalecer la lucha de individuos y comunidades por el acceso a servicios básicos.

2.7. Limitaciones del derecho al agua y al saneamiento

A pesar de las numerosas ventajas que el derecho al agua y al saneamiento proporciona al sector, también existen algunas limitaciones:

El derecho al agua y al saneamiento no resolverá la crisis en materia de agua y saneamiento por sí solo: El derecho no sustituye otras estrategias de desarrollo sino que se debe emplear de manera conjunta con dichas iniciativas. El derecho al agua y al saneamiento proporciona un conjunto claro de principios y objetivos que pueden guiar el desarrollo de políticas, pero no define una política o marco específico para su implementación. Dichas políticas o marcos se deben desarrollar mediante la aplicación del derecho en función de las condiciones predominantes en cada país y teniendo en cuenta soluciones tecnológicas y de otra índole.

Justiciabilidad del derecho al agua y al saneamiento: Si bien existen numerosos casos judiciales exitosos en materia de protección del derecho al agua y al saneamiento,⁴⁴ en algunos países los tribunales se muestran más reacios a resolver casos que involucran derechos sociales y a ordenar la aplicación de recursos específicos. Por lo tanto, el reclamo de dichos derechos ante los tribunales puede resultar complejo en ciertos países. No obstante, el CDESC ha señalado que el disfrute de dichos derechos se fomentará a menudo de manera apropiada, en parte mediante la provisión de recursos judiciales y otros recursos efectivos.⁴⁵ Esta limitación no es crítica, ya que los recursos judiciales son sólo uno de los distintos medios disponibles para la implementación del derecho. Entre ellos se incluye la incorporación de las tendencias dominantes en las medidas adoptadas por los gobiernos, las actividades de incidencia por parte de la sociedad civil y las comunidades, como también los mecanismos de vigilancia nacionales e internacionales.

⁴⁴ Ver M. Langford, A. Khalfan, C. Fairstein y H. Jones, *Legal Resources for the Right to Water: International and National Standards* (Ginebra: Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos, COHRE, 2004), páginas 110 - 125. Disponible en www.cohre.org/water.

⁴⁵ Observación General Nro. 3, párrafo 5.

Errores conceptuales sobre el derecho al agua y al saneamiento: Generalmente existen errores conceptuales en la interpretación del derecho al agua y al saneamiento, al igual que sucede con otros derechos económicos, sociales y culturales. Muchos de los actores que forman parte del sector del agua y el saneamiento no conocen en profundidad la legislación internacional y los estándares de derechos humanos. El presente Manual tiene como fin contribuir a ampliar los conocimientos necesarios en las comunidades dedicadas al desarrollo y a los derechos humanos para que puedan tratar de manera efectiva las cuestiones vinculadas con el derecho al agua y al saneamiento. Los siguientes capítulos de este Manual apuntan a aclarar las implicancias del derecho al agua y al saneamiento.⁴⁶ En ciertos casos, puede haber aspiraciones poco realistas acerca de lo que se podría lograr a través del reconocimiento del derecho. Si bien el reconocimiento del derecho al agua y al saneamiento puede contribuir a modelar el desarrollo de políticas y dar legitimidad a los reclamos por falta de acceso, no conduce de manera automática a su implementación. Se necesitan esfuerzos significativos para la implementación y defensa del derecho.

⁴⁶ Ver también Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Frequently Asked Questions on a human rights-based approach to development cooperation* [Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo] (Ginebra: UNHCR, 2006), www.ohchr.org ("Publicaciones" > "Temas específicos").

3 Capítulo

Fundamentos legales y marco institucional del derecho al agua y al saneamiento



Los derechos humanos y los valores de la dignidad, la libertad y la igualdad en los que se fundan, derivan de distintas fuentes, como las convicciones religiosas y las cuestiones de justicia social. Encuentran su raíz en conflictos globales históricos, como la lucha por la libertad, la democracia y la independencia. Para que los seres humanos sean tratados con dignidad e igualdad, valores reconocidos a nivel universal, es necesario que todas las personas tengan acceso al agua y al saneamiento. Los tratados internacionales sobre derechos humanos desarrollados por funcionarios de los distintos Estados en representación de todas las culturas y civilizaciones, proporcionan definiciones oficiales de dichos derechos y las herramientas necesarias para su implementación. El derecho al agua y al saneamiento se funda en gran cantidad de tratados internacionales y declaraciones políticas en el marco de la legislación sobre derechos humanos, medio ambiente y cuestiones humanitarias. También se ve reflejado en distintas constituciones, leyes y casos nacionales.¹ En esta sección se describen brevemente algunas de las fuentes clave de importancia en esta materia.

3.1. Tratados internacionales y regionales

3.1.1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC), ha sido ratificado por 157 Estados al mes de octubre de 2007. (Ver Sección 2.1 para una explicación más detallada del PIDESC).

¹ Una compilación detallada de dichas referencias se incluye en: M. Langford, A. Khalfan, C. Fairstein y H. Jones, *Legal Resources for the Right to Water: International and National Standards* (Ginebra: Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos COHRE, 2004), disponible en www.cohre.org/water. Ver también el Anexo del documento Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the scope and content of the relevant human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation under international human rights instruments [Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos] (2007) Doc. ONU A/HRC/6/3, disponible en: www.ohchr.org ("Sus derechos humanos" > "Temas de derechos humanos" > "Opiniones de los interesados" debajo del título referido al agua). Los tratados sobre derechos humanos de las Naciones Unidas a los que se hace referencia en este capítulo, junto con la lista de Estados que los hayan ratificado, se pueden ver en el sitio Web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos www.ohchr.org ("Sus derechos humanos" > "¿Qué son los derechos humanos?" > "Derecho internacional de derechos humanos").

El Artículo 11(1) del PIDESC, con referencia al derecho a un adecuado nivel de vida, establece:

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento".

El Artículo 12(1) del PIDESC, con referencia al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, estipula:

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental".

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC),² adoptó en 2002 la Observación General Nro. 15: El derecho al agua. Si bien la Observación General Nro. 15 no es vinculante per se, constituye una interpretación oficial de las disposiciones del PIDESC, pacto de naturaleza vinculante respecto de los Estados que lo hayan ratificado o hayan adherido a sus disposiciones. La Observación General Nro. 15 establece que:

"En el Artículo 11, párrafo 1 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanarían del derecho a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y son indispensables para su realización. El uso de la palabra "incluso" indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. Además, el Comité ha reconocido anteriormente que el agua es un derecho humano amparado por el párrafo 1 del artículo 11 (véase la Observación General Nro. 6 (1995)). El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud (párr. 1 del art. 12) y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas (párr. 1 del art. 11). Este derecho también debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, entre los que ocupa un lugar primordial el derecho a la vida y a la dignidad humana."³

Por lo tanto, el derecho al agua se encuentra implícito dentro del derecho a un adecuado nivel de vida y está íntimamente vinculado con el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud contemplado en el PIDESC.⁴ No existe una opinión unánime acerca de si es correcta la afirmación de la Observación General Nro. 15 sobre la inclusión de un derecho específico al agua en el texto del PIDESC. Sin embargo, según el Alto Comisionado

² El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) solicitó la autorización del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (uno de los órganos principales de la ONU compuesto por los Estados miembro) para la elaboración de Observaciones Generales y el Consejo alentó a "continuar empleando dicho mecanismo para establecer una apreciación integral de las obligaciones de los Estados Partes derivadas del Pacto". Consejo Económico y Social, Resolución 1990/45, párrafo 10.

³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas, General Comment No. 15: The right to water [Observación General No. 15: El derecho al agua] (2002), Doc. ONU E/C.12/2002/11 (2003), párrafo 3.

⁴ Ver S. Salman y S. McInerney-Lankford, *The Human Right to Water: Legal and Policy Dimensions* (Banco Mundial: Washington DC, 2004), donde se incluye un análisis sobre la Observación General Nro. 15 que puede resultar de utilidad.

de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos *"la normativa internacional de los derechos humanos impone obligaciones claras en relación con el acceso al agua potable"* y señala además que:

*Habida cuenta de la claridad de estas obligaciones, el debate abierto para determinar si el acceso al agua potable es un derecho humano de por sí o deriva de otros derechos humanos no debería afectar el reconocimiento de que el acceso al agua potable es un derecho humano.*⁵

En la Observación General Nro.15 el saneamiento se ubicaría dentro del derecho a una vivienda adecuada y del derecho a la salud. Allí se establece lo siguiente:

*"El derecho a la salud y el derecho a una vivienda adecuada (véanse las Observaciones generales Nro. 4 (1991) y Nro. 14 (2000)) impone a los Estados Partes la obligación de ampliar progresivamente unos servicios de saneamiento salubres, en particular a las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas, teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres y los niños".*⁶

La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, preparó posteriormente un análisis de los fundamentos e implicancias legales del derecho al agua y al saneamiento. El informe señala que el saneamiento, junto con el agua, es un componente del derecho a un adecuado nivel de vida reconocido en el Artículo 11 (1) del PIDESC y establece: *"Podría decirse que el derecho a disponer de servicios adecuados de saneamiento está contemplado en la normativa internacional de derechos humanos y que la comunidad internacional debería hacer valer ese derecho"*.⁷ Este argumento tiene solidez debido a que en la Conferencia de El Cairo sobre Población y Desarrollo, una conferencia intergubernamental de las Naciones Unidas, los Estados definieron que tanto el agua como el saneamiento son componentes del derecho a un adecuado nivel de vida.⁸ En el año 2006, la Subcomisión adoptó las Directrices para la Realización del Derecho al Agua Potable y al Saneamiento ("Directrices de la Subcomisión"), que *"pone de relieve los aspectos más esenciales y acuciantes del derecho al agua potable y al saneamiento"*.⁹ En el año 2007, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que *"ha llegado el momento de considerar el acceso al agua potable y el saneamiento como un derecho humano"*.¹⁰ No obstante, señaló también que *"debe seguirse estudiando el contenido normativo de las obligaciones de derechos humanos en relación con el saneamiento"*.¹¹

⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Report of the UN High Commissioner for Human Rights on water and sanitation [Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones relacionadas con el agua potable y el saneamiento], ver nota 1, párrafos 47 y 49.

⁶ Observación General Nro. 15, párrafo 29.

⁷ Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Final report of the Special Rapporteur on the relationship between the enjoyment of economic, social and cultural rights and the promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation [Informe del Relator Especial sobre la relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento], 14 de julio de 2004, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2004/20, párrafos 40-44. Ver Sección 3.4.1 para una descripción de la Subcomisión.

⁸ Ver Artículo 3.2. Compromisos políticos internacionales y regionales.

⁹ Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 2006/10, *Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation* [Promoción de la realización del derecho al agua potable y al saneamiento] (2006) Doc. ONU A/HRC/Sub.1/58/L.I.1, en adopción del documento *Draft Guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation* [Proyecto de Directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento], (2005), Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2005/25, párrafo 3.

¹⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Report of the UN High Commissioner for Human Rights on water and sanitation [Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones relacionadas con el agua potable y el saneamiento], ver nota 1, párrafo 66.

¹¹ Ídem, párrafo 49.

3.1.2. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)¹²

En la actualidad, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 está integrada por 185 Estados Partes. La Convención establece las acciones a seguir para poner fin a la discriminación contra las mujeres y en el texto del documento se hace referencia explícita tanto al agua como al saneamiento.

El Artículo 14(2)(h) de la CEDAW establece que:

"14(2) Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:...

(h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones".

3.1.3. Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)¹³

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989 es el tratado de derechos humanos que más se ha ratificado a nivel mundial y tan sólo dos países no son parte de la Convención.¹⁴ En el texto de la CDN se menciona de manera explícita el agua, el saneamiento y la higiene ambiental.

El Artículo 24(2)(c) y (e) de la CDN establece que:

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud...

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: ...

(c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;...

(e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;"

¹² Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 mediante la Resolución 34/180 y vigente desde 1981.

¹³ Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 mediante la Resolución 44/25 y vigente desde 1990.

¹⁴ Únicamente Estados Unidos y Somalia no han ratificado la CDN.

3.1.4. Tratados regionales

En tratados específicos en materia de derechos humanos en África, Europa y América también se incluye, de manera explícita o implícita, el derecho al agua y al saneamiento.¹⁵ En África, la mayoría de los Estados son parte la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño (AfCRC) de 1990. Este instrumento legal regional contiene disposiciones similares a las de la CDN y también hace referencia explícita al agua.

El Artículo 14(2)(c) de la AfCRC establece que:

- "1. Todos los niños tienen derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud física, mental y espiritual.*
- 2. Los Estados Partes de la presente Carta asegurarán la plena implementación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:*
- (c) garantizar la provisión de alimentación adecuada y agua potable salubre".*

Si bien no se incluye una referencia explícita al respecto, el derecho al agua y al saneamiento también podría inferirse del texto de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul) de 1981, ratificada por prácticamente todos los países africanos. Allí se reconoce que todo individuo *"tendrá derecho a disfrutar del mejor estado físico y mental posible"* y que *"todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo"*.¹⁶

En América, varios Estados son parte del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" de 1988. Este instrumento legal de carácter regional establece que *"toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos"*.¹⁷

En Europa, varios Estados son signatarios de la Carta Social Europea de 1961 que aborda de manera implícita la cuestión del derecho al agua y al saneamiento. La Carta incluye, dentro del Artículo 11, el derecho a la protección de la salud. En virtud de este artículo los Estados que ratifican el tratado se comprometen a tomar las medidas necesarias para:

- "1. Eliminar, en lo posible, las causas de una salud deficiente.*
- 2. Establecer servicios educacionales y de consulta dirigidos a la mejora de la salud y a estimular el sentido de responsabilidad individual en lo concerniente a la misma.*
- 3. Prevenir, en lo posible, las enfermedades epidémicas, endémicas y otras."*

En el texto revisado de la Carta Social Europea de 1996 también se reconoce el derecho a la vivienda, en virtud del cual los Estados Partes del tratado se comprometen a promover el acceso a un nivel adecuado de vivienda.

¹⁵ Ver Langford et al, *Legal Resources for the Right to Water*, ver nota 1, páginas 39-45.

¹⁶ Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), 1981, Artículos 16, 24.

¹⁷ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", 1988, Art. 11.

3.1.5. Otros tratados internacionales de carácter legal

Otros componentes clave del derecho al agua y al saneamiento, como la obligación de abstenerse de limitar el acceso al agua a la población civil en tiempos de guerra y la obligación de garantizar la calidad de las fuentes de agua potable, también gozan de protección en distintos tratados internacionales en materia de conflictos armados, derecho penal y derecho ambiental y laboral.¹⁸

3.2. Compromisos políticos internacionales y regionales

Si bien los tratados antes mencionados son vinculantes respecto de aquellos Estados que los hayan ratificado o hayan adherido a ellos, las declaraciones internacionales generalmente son vinculantes sólo a nivel político. Las declaraciones pueden resultar de utilidad para la interpretación de los tratados internacionales al igual que las disposiciones constitucionales y legislativas nacionales. Las declaraciones solamente son vinculantes cuando pasan a formar parte del derecho consuetudinario, lo que sucede cuando los Estados tratan, de manera consistente y generalizada, una declaración como una norma vinculante.

Todos los Estados han reconocido el derecho al agua y al saneamiento en al menos una declaración política. Este es el caso del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, en donde se establece que toda persona: *"tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido, vivienda, agua y saneamiento adecuados"*.¹⁹

También a nivel internacional, en la Declaración de Mar del Plata dentro del marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977, se establece que *"todas las personas, independientemente de su nivel de desarrollo y sus condiciones sociales y económicas, tienen derecho a acceder a agua potable en cantidad suficiente y de una calidad adecuada para satisfacer sus necesidades básicas"*²⁰ En la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, 2002, también se reconoce el derecho al agua salubre.²¹

En el año 2006, el Consejo de Derechos Humanos (ver Sección 3.4), tomó en consideración la Observación General Nro. 15 y las Directrices de la Subcomisión.²²

En el año 2006, el Movimiento de Países No Alineados, compuesto hasta el momento por 116 países, reconoció el derecho al agua de la siguiente manera:

¹⁸ Ver Langford et al, *Legal Resources for the Right to Water*, ver nota 1, páginas 16-25.

¹⁹ Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Programa de Acción (1994), principio 2, disponible en: <http://www.un.org/popin/icpd/conference/offeng/poa.html>.

²⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Declaración de Mar del Plata (1977), preámbulo.

²¹ Asamblea General, Resolución 54/175 (2000) párrafo 12(a) donde se establece que "el derecho a la alimentación y al agua salubre son derechos humanos fundamentales y su promoción constituye un imperativo moral tanto para los Gobiernos nacionales como para la comunidad internacional".

²² Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/2/L.3/Rev.1 Debe tenerse en cuenta también que en el período 2003-2005, la Comisión de Derechos Humanos (organismo sustituido por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas), en su resolución omnibus sobre derechos económicos, sociales y culturales, tomó en cuenta la Observación General Nro. 15.

"Los Jefes de Estado y de Gobierno recordaron los puntos acordados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en el mes de noviembre de 2002, destacaron la importancia del agua como recurso natural vital y finito, que posee una función económica, social y ambiental, y reconocieron el derecho al agua para toda la población".²³

En Europa, el Comité de Ministros declaró a los Estados Miembro de la Carta Europea sobre Recursos de Agua que: *"Todas las personas tienen derecho al agua en cantidad suficiente para la satisfacción de sus necesidades básicas"*. Esta decisión fue tomada por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los 43 estados que forman parte del Consejo de Europa. Los Ministros explicaron que el derecho a una cantidad mínima de agua de calidad adecuada se incluye dentro del derecho a estar libres de hambre y a un adecuado estándar de vida.²⁴ En América, se pueden inferir menciones al derecho al agua y al saneamiento en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, en donde se establece que *"toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales"*.²⁵

3.3. Legislación y constituciones nacionales

El reconocimiento a nivel nacional del derecho al agua y al saneamiento se ha extendido significativamente desde la adopción de la Observación General Nro. 15. En el año 2002, siete países reconocieron el derecho al agua, e incluso dos reconocieron el derecho al agua y al saneamiento. Al mes de octubre de 2007, al menos 24 países, y también la Autoridad Palestina del Agua [*Palestinian Water Authority*], han reconocido el derecho al agua en un proyecto de ley o constitución o norma ya vigente, lo que incluye a seis países que han reconocido el derecho al agua y al saneamiento. Estos países se enumeran en el Capítulo 4: Roles de los actores clave, Sección 4.1.2 sobre el reconocimiento legal a nivel nacional. A modo ilustrativo, a continuación se incluyen algunas disposiciones:

Sudáfrica, Loi sur les services d'eau. Loi 108 de 1997

"s. 3.1. Todas las personas tienen derecho a acceder a servicios básicos de agua y saneamiento.

3.3.2. Todas las instituciones de servicios de agua deben tomar las medidas que sean razonablemente necesarias para la efectiva realización de estos derechos".

Ecuador, Constitución, 1998

"Artículo 23(20)... el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: (...) el derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental (...)

Artículo 24 El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio de (...) la provisión de agua potable y saneamiento básico."

²³ XIV Cumbre de la Conferencia de Jefes de Estado y Jefes de Gobierno del Movimiento de Países No Alineados, Documento final, 16 de septiembre de 2006, NAM 2006/doc.1/rev.3, párrafo. 226.

²⁴ Consejo de Europa, *Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the European Charter on Water Resources, Recommendation 14* [Recomendación del Comité de Ministros a los Estados Miembro de la Carta Europea sobre Recursos de Agua, Recomendación Nro. 14] (2001), párrafo 5. Los Ministros proporcionaron recomendaciones específicas, por ejemplo, sobre la asequibilidad y la prevención de las desconexiones arbitrarias del servicio de agua (párrafos 5, 19).

²⁵ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948, Artículo XI.

Gran cantidad de textos constitucionales incluyen disposiciones que establecen de manera clara la obligación de los gobiernos de garantizar el acceso al agua y al saneamiento. Por ejemplo, la Constitución de Colombia establece que la inversión pública en materia social debe ser una prioridad del Estado y que el Estado debe encontrar una solución a las necesidades insatisfechas en términos de protección ambiental y agua potable.²⁶ Además, gran cantidad de disposiciones legislativas nacionales estipulan la obligación del gobierno de garantizar la provisión de agua y saneamiento y el derecho de los ciudadanos a tener garantizado el acceso a dichos servicios.²⁷

Varios países reconocen otros derechos humanos como el derecho a la salud, a la no discriminación, el derecho a la vida y a un medio ambiente saludable, para lo que es necesario tener acceso a servicios de agua potable y saneamiento. Por ejemplo, en el caso argentino *Menores Comunidad Paynemil s/ acción de amparo*, se estableció la violación de los derechos a la salud y a un medio ambiente saludable de una comunidad indígena ante la contaminación del suministro de agua por parte de una empresa petrolera. Como resultado, el tribunal ordenó el abastecimiento de agua potable a la comunidad y la reparación correspondiente por la contaminación producida.²⁸

3.4. Mecanismos institucionales para la protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales

3.4.1. Mecanismos internacionales

El sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas (ONU) puede desempeñar un rol significativo en materia de monitoreo y apoyo a la implementación de los derechos humanos a nivel nacional.²⁹

²⁶ Artículo 366. Ver también Higuera, Angélica Molina, *El Derecho Humano al Agua en La Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*, (Defensoría del Pueblo - Colombia, 2005), http://www.defensoria.org.co/pdf/publicaciones/derecho_al_agua.pdf.

²⁷ Ver Langford et al, *Legal Resources for the Right to Water*, ver nota 1, Capítulo 5; y *French Water Academy* [Academia Francesa del Agua], *"The Right to Water in National Legislations"* (2005), <http://www.academie-eau.org/>.

²⁸ Para más detalles sobre este caso, ver Capítulo 8: Calidad del agua e higiene, Cuadro 8.2.

²⁹ En el documento *Report on water and sanitation* [Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones relacionadas con el agua potable y el saneamiento] se proporciona una breve descripción del tratamiento de la cuestión del agua y el saneamiento por parte de los órganos de vigilancia de tratados de derechos humanos, sistemas de Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos, mecanismos regionales, tribunales nacionales, instituciones nacionales de derechos humanos y mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, ver nota 1, párrafos 7-9 y 43. Ver también el sitio Web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para una descripción de los organismos mencionados en la Sección 3.4.1, www.ohchr.org (Clic en "Órganos de derechos humanos" y en "Acerca de la OACDH").

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y organismos asesores

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU (el Consejo),³⁰ un organismo conformado por 47 estados miembro elegidos por la Asamblea General de la ONU, es la principal institución intergubernamental en materia de derechos humanos. El Consejo se encarga del establecimiento de normas vinculadas con derechos humanos, analiza el desempeño de los países y adopta resoluciones en dicha materia. Si bien las resoluciones y decisiones del Consejo no son vinculantes, ejercen influencia en la esfera política y moral. El Consejo es un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU y dicha Asamblea considera con posterioridad muchas de sus resoluciones. En el mes de noviembre de 2006, el Consejo de Derechos Humanos examinó tanto la Observación General Nro. 15 como las Directrices de la Subcomisión y solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) que realizara un estudio detallado acerca del alcance y contenido de las obligaciones pertinentes en esta materia vinculadas con el acceso igualitario al agua potable segura y al saneamiento incluidas en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos.³¹ Dicho estudio se presentó en el mes de septiembre de 2007 y se menciona en distintas partes del presente Manual.³² La OACNUDH es un departamento de la Secretaría de las Naciones Unidas que brinda asistencia en temas administrativos y de investigación al Consejo, a los órganos de vigilancia de los tratados que dependen de esta oficina y a sus sistemas de Procedimientos Especiales. También trabaja con gobiernos, legislaturas, tribunales, instituciones nacionales, sociedad civil, organizaciones regionales e internacionales y con el sistema de las Naciones Unidas para desarrollar y fortalecer capacidades para la protección de los derechos humanos.

El Consejo también es responsable de los sistemas de Procedimientos Especiales, división compuesta por expertos independientes (generalmente conocidos como "Relatores Especiales") que deben examinar, vigilar e informar periódicamente situaciones de derechos humanos en países o territorios específicos (mecanismos o mandatos por país) o fenómenos significativos ocurridos en materia de derechos humanos de relevancia mundial (mecanismos o mandatos temáticos).

A partir del mes de julio de 2007, el Consejo estableció un Examen Periódico Universal (UPR) con el fin de analizar regularmente el desempeño de todos los miembros de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. El procedimiento de reclamos, conocido como procedimiento "1503", permite a particulares y grupos presentar reclamos ante el Consejo, los que son tratados de manera confidencial.

³⁰ En el año 2006, el Consejo sustituyó a la anterior Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

³¹ Consejo de Derechos Humanos, Decisión A/HRC/2/L.3/Rev.1. Ver también www.ohchr.org ("Sus derechos humanos" > "Temas de derechos humanos" > "Opiniones de los interesados" debajo del título referido al agua).

³² Ver nota 1.

El Consejo recibe el asesoramiento del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano compuesto por expertos. A partir del mes de julio de 2007, éste órgano sustituye a la Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (la Subcomisión), que llevaba a cabo estudios y elaboraba resoluciones acerca de distintos temas vinculados con los derechos humanos que luego pasaban a la consideración de la Comisión de Derechos Humanos (y, posteriormente, al Consejo). La Subcomisión fue el órgano responsable de la elaboración de las Directrices para la Realización del Derecho al Agua Potable y al Saneamiento (las Directrices de la Subcomisión) a las que se hace referencia en el texto del presente Manual. Las Directrices de la Subcomisión, proyecto preparado con el fin de brindar asistencia en relación con el derecho al agua y al saneamiento, en la actualidad se considera un trabajo de importancia elaborado por expertos. La Subcomisión remitió las Directrices al Consejo de Derechos Humanos para su consideración. En caso de que el Consejo las apruebe, obtendrían un mayor reconocimiento a nivel político.

Órganos de vigilancia de los tratados de las Naciones Unidas

Un **comité de expertos independientes** vigila la implementación de los tratados internacionales de derechos humanos, lo que incluye aquellos que se enumeran de la Sección 1.1 a la 1.3. Los miembros de dicho comité son elegidos por los Estados que hayan ratificado los tratados. Los Estados Partes deben presentar periódicamente un informe sobre sus procesos de implementación de cada tratado (por ejemplo, cada cinco años en el caso del PIDESC). Los comités de vigilancia de tratados generalmente mantienen comunicación con los representantes de los Estados, toman en cuenta los aportes realizados por organizaciones no gubernamentales y elaboran Observaciones Finales a través de las que evalúan el alcance con el que cada país implementa sus obligaciones derivadas de los respectivos tratados de derechos humanos. El CDESC, particularmente, ha centrado su atención en las cuestiones de agua y saneamiento en muchas de sus Observaciones Finales.³³

Si bien las **Observaciones Finales** no tienen carácter vinculante, conllevan la autoridad de las Naciones Unidas. Se espera que, en virtud de la ratificación del tratado y de su participación en el proceso, los Estados consideren seriamente las recomendaciones del Comité. En la práctica, la implementación de las Observaciones Finales varía. En algunos casos, han contribuido a impulsar revisiones de leyes, políticas y prácticas y/o a aumentar el debate público sobre ciertas cuestiones a nivel nacional. La adopción de las recomendaciones depende de que existan actores nacionales, ya sea dentro del gobierno o en la sociedad civil, que realicen un seguimiento de estas cuestiones a nivel nacional. En todo el mundo, tanto los gobiernos como la sociedad civil están adquiriendo mayores conocimientos acerca de los estándares y mecanismos internacionales y, como resultado, las Observaciones Finales están logrando mayor preponderancia.

³³ Ver Langford et al, *Legal Resources for the Right to Water*, ver nota 1, páginas 94-107.

Los órganos de vigilancia de los tratados también elaboran Recomendaciones y Observaciones Generales que proporcionan interpretaciones oficiales de los tratados en cuestión, como es el caso de la Observación General Nro. 15 del CDESC. Las Recomendaciones y Observaciones Generales no son vinculantes en sí mismas, pero constituyen interpretaciones oficiales de los tratados que sí son vinculantes respecto de los Estados que los hayan ratificado.

Algunos tratados de derechos humanos, incluso la CEDAW, cuentan con un Protocolo Facultativo que, en caso de ser específicamente ratificado por un Estado Parte, permite que los individuos de dicho país presenten reclamos ante el Comité respecto de presuntas violaciones específicas al tratado.³⁴ Actualmente, algunos Estados se encuentran debatiendo en el marco del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, un proyecto de Protocolo Facultativo al PIDESC. El Comité únicamente considerará los reclamos presentados por aquellos actores que hayan tomado todas las medidas razonables para utilizar los recursos disponibles a nivel nacional antes de presentar dicho reclamo al comité de vigilancia del tratado pertinente. En general, los Comités considerarán los reclamos en base a las presentaciones realizadas por escrito por parte de los actores y el Estado pertinente y emitirán sus "opiniones" al respecto. Dichas "opiniones" poseen igual carácter legal que las Observaciones Finales. Sin embargo, si bien las Observaciones Finales tienden a incluir conclusiones generales, las opiniones de los Comités respecto de reclamos particulares establecen recomendaciones muy específicas acerca de casos puntuales y, por lo tanto, tienden a implementarse con mayor frecuencia.

3.4.2. Mecanismos regionales

Existen sistemas de vigilancia de derechos humanos establecidos con el patrocinio de tres organizaciones regionales: la Unión Africana (UA): 53 miembros; la Organización de los Estados Americanos (OEA): 35 miembros; y el Consejo de Europa (CE): 47 miembros.

Estos sistemas vigilan el cumplimiento de los tratados regionales de derechos humanos que se enumeran en la Sección 3.1.4. Cada sistema incluye una comisión o comité que monitorea la implementación de estos tratados y escucha reclamos particulares (en el caso de Europa, sólo para cuestiones de derechos sociales). Sólo pueden desempeñar estas funciones en caso de que el Estado en cuestión haya ratificado el tratado regional de derechos humanos pertinente. Cada sistema incluye también un tribunal con facultades para tomar decisiones

³⁴ Los otros tratados son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), la Convención contra la Tortura (CAT) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD). Se debe tener en cuenta que en los últimos dos tratados, dicho mecanismo de presentación de reclamos se establece en el texto mismo de la declaración, cuando los Estados Partes hayan realizado la declaración respectiva.

vinculantes sobre los reclamos particulares, cuando el Estado en cuestión haya ratificado el Protocolo pertinente en donde acepte la jurisdicción del tribunal en relación con el tratado regional de derechos humanos.

En África, las instituciones vinculadas son la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.³⁵ En Europa, las instituciones pertinentes son el Comité Europeo de Derechos Sociales.³⁶ y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La última de las instituciones nombradas sólo atiende reclamos vinculados con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (ECHR), un acuerdo en materia de derechos civiles y políticos. El Tribunal, por lo tanto, no tratará de manera directa las cuestiones de agua y saneamiento a menos que se relacionen con derechos incluidos dentro del ECHR, como es el caso del derecho a la no discriminación o el derecho a la vida. En América, las instituciones pertinentes son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.³⁷ La Corte Interamericana sólo puede tratar el derecho a la educación, entre otros derechos sociales, al igual que temas derivados de derechos civiles y políticos, lo que incluye el derecho a la no discriminación, incluidos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969).

3.4.3. Mecanismos nacionales

En términos ideales, los mecanismos nacionales de cada país constituyen el marco institucional principal para la efectiva aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos. El presente Manual está particularmente diseñado para brindar asistencia a los gobiernos a este nivel. Si bien los derechos económicos, sociales y culturales han sido desatendidos históricamente, en la actualidad se acepta de manera generalizada que: *"Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí"*.³⁸ Los derechos económicos, sociales y culturales se ven reflejados cada vez más en la legislación, en las medidas políticas y en las plataformas electorales de los partidos políticos. A modo de indicador, la mayoría de las constituciones de los países en desarrollo adoptadas con posterioridad a 1990, incluyen

³⁵ Ver el sitio Web de la *African Court on Human and Peoples' Rights* [Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos] en: <http://www.achpr.org/>.

³⁶ Ver http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/. La información se encuentra disponible en <http://www.echr.coe.int/>.

³⁷ Ver el sitio Web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.cidh.oas.org/what.htm>. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que si bien la Comisión Interamericana puede tratar reclamos en materia de agua y saneamiento, la Corte Interamericana únicamente puede atender cuestiones vinculadas con el derecho a la educación, entre otros derechos sociales, y temas derivados de derechos civiles y políticos (lo que incluye el derecho a la no discriminación) incluidos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969).

³⁸ "Declaración y Programa de Acción de Viena" Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena 14-25 de junio 1993) (12 de julio de 1993) Doc.

dichos derechos. Existen muchos otros actores importantes en materia de vigilancia de la implementación de estos derechos, como los actores de la esfera judicial, las comisiones de derechos humanos, las instituciones de defensoría, la sociedad civil y los usuarios. (Ver Capítulo 4: Roles de los actores clave, Sección 4.4). Cada vez con mayor frecuencia dichas instituciones están comenzando a tratar cuestiones vinculadas con los derechos económicos, sociales y culturales, lo que incluye el derecho al agua y al saneamiento. En países como India, Sudáfrica y Argentina, está surgiendo jurisprudencia muy innovadora sobre esta cuestión.

Parte II

Marco Institucional para la implementación



Parte II

Marco Institucional para la implementación

4 Capítulo

Roles de los actores clave



En este capítulo se describen los roles que pueden desempeñar los distintos actores para garantizar la implementación del derecho al agua y al saneamiento, concentrando la atención en el rol de los gobiernos sobre esta cuestión y en la vigilancia, regulación, coordinación y asistencia que pueden ejercer otros actores a tales efectos. Los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad principal de garantizar el derecho al agua y al saneamiento, lo que incluye brindar asistencia a otros niveles del gobierno con el fin de implementar el derecho y garantizar que los restantes actores lo respeten. También se contemplan en este capítulo los roles de los individuos y las comunidades, de las organizaciones de la sociedad civil, de los proveedores independientes de servicios, de las organizaciones internacionales y de otros usuarios del agua. También pesa sobre todos los actores la obligación de no interferir con el derecho al agua y al saneamiento de otras personas.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es vinculante únicamente respecto de los Estados Partes. Sin embargo, para que el derecho al agua y al saneamiento pueda ser disfrutado efectivamente por todos, todos los actores, lo que incluye individuos, comunidades, empresas y organizaciones internacionales, deben desempeñar distintos roles en la promoción, protección y cumplimiento del derecho y trabajar de manera coordinada con miras a alcanzar este objetivo. Esta situación se ve reflejada en el Preámbulo del PIDESC, donde se establece que: "...*el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto*"¹ Además, el derecho internacional está desarrollando mecanismos para exigir la responsabilidad directa de las empresas transnacionales en materia de respeto a los derechos humanos.²

¹ PIDESC, 1966, Preámbulo.

² Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la ONU, Resolución 2003/16, *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights* [Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos], Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (2003).

Los principales actores involucrados en la realización del derecho al agua y al saneamiento son:

- Titulares del derecho al agua y al saneamiento (todos los individuos): hombres, mujeres o niños, independientemente de sus condiciones residenciales.
- Desarrolladores de políticas, reguladores y encargados de la asignación de recursos, lo que incluye autoridades legislativas y administrativas a nivel nacional y local, organismos y funcionarios encargados de la gestión de captación de recursos, responsables no sólo de la provisión de agua y saneamiento sino también de los servicios vinculados, como cuestiones sociales, sanitarias, de desarrollo, recolección de información, elaboración de estadísticas y cuestiones presupuestarias.
- Proveedores de servicios de agua y saneamiento, lo que contempla desde proveedores de redes de gran escala, ya sean públicos, privados o cooperativos, hasta proveedores de agua y saneamiento de pequeña escala, como iniciativas privadas, comunitarias o provenientes de la sociedad civil.
- Instituciones públicas que promueven, vigilan y exigen el cumplimiento de obligaciones derivadas de derechos humanos y aquellos organismos responsables de monitorear y regular la provisión de servicios de agua y saneamiento, lo que incluye instituciones de derechos humanos, defensorías, tribunales y órganos regulatorios.
- Organizaciones de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, medios de comunicación y entidades profesionales.
- Usuarios de agua a nivel industrial y agrícola.
- Organizaciones internacionales.

DE QUÉ MANERA PUEDEN ACTUAR LOS DISTINTOS GRUPOS INTERESADOS PARA IMPLEMENTAR EL DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO:

Los gobiernos nacionales, regionales y locales (tanto en lo que respecta a sus funciones ejecutivas o administrativas como legislativas o de los concejos municipales) son actores clave en el establecimiento de las condiciones que permitan garantizar el derecho al agua y al saneamiento. El logro de este objetivo requiere la acción de los gobiernos a nivel nacional, regional y local como encargados del desarrollo de políticas y de la asignación de recursos y como órganos regulatorios de la provisión de servicios. En el presente Manual se distinguen estos roles de aquellos vinculados con la provisión de servicios de agua y saneamiento por parte de los gobiernos, con el fin de analizar estas funciones con mayor claridad. Sin embargo, en muchos países, no existe separación institucional entre el concepto del gobierno como órgano regulatorio y el gobierno como proveedor de servicios.

A continuación se describen en mayor detalle dichos roles:

4.1. El gobierno como diseñador y gestor de políticas, distribuidor de recursos y regulador

- 4.1.1 Priorizar los servicios de agua y saneamiento dentro de sus procesos políticos y presupuestarios.
- 4.1.2 Analizar la legislación y las políticas para reconocer e implementar el derecho al agua y al saneamiento.

DE QUÉ MANERA PUEDEN ACTUAR LOS DISTINTOS GRUPOS INTERESADOS PARA IMPLEMENTAR EL DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO. Cont.

- 4.1.3 Desarrollar un plan de acción para la implementación del derecho, lo que incluye la fijación de estándares y objetivos y una clara definición de las responsabilidades de los grupos interesados.
- 4.1.4 Garantizar la coordinación entre los ministerios y departamentos pertinentes (lo que incluye las áreas de agua, salud, medio ambiente, finanzas, agricultura, tierras, vivienda, energía e industria), como así también entre el gobierno central, regional y local.
- 4.1.5 Garantizar que todos los niveles gubernamentales que tengan bajo su responsabilidad servicios de agua y saneamiento cuenten con los recursos, facultades y capacidades suficientes para cumplir sus deberes y asegurar la llegada de los servicios a todos aquellos que no tengan acceso.
- 4.1.6 Proteger y promover el derecho de individuos y grupos a tener acceso a información y participar en los procesos de toma de decisiones en materia de agua y saneamiento.
- 4.1.7 Reunir y distribuir información precisa sobre el acceso a servicios de agua y saneamiento, lo que incluye información segmentada acerca de niveles de acceso a dichos servicios por parte de grupos vulnerables y marginados.
- 4.1.8 Minimizar la contaminación de los recursos de agua.
- 4.1.9 Abonar los costos incurridos en concepto de servicios de agua y saneamiento.
- 4.1.10 Incorporar el derecho al agua y al saneamiento a sus procesos de cooperación internacional en materia de desarrollo, financiamiento, comercio, inversión y medio ambiente.
- 4.1.11 Introducir medidas para evitar la corrupción dentro de los organismos gubernamentales.
- 4.1.12 Garantizar que los prestadores de servicios de agua y saneamiento (ya sean públicos o privados) cumplan los estándares establecidos para la provisión del servicio, que existan sistemas independientes de monitoreo, que se apliquen penalidades en caso de incumplimiento y que se permita la participación auténtica de los usuarios en los procesos de toma de decisiones.

Los puntos 4.1.1-4.1.12 se refieren al marco general aplicable al rol del gobierno en términos de desarrollo de políticas, regulación y asignación de recursos en relación con el derecho al agua y al saneamiento.

4.2. El gobierno como proveedor de servicios

Si bien algunos servicios están administrados por empresas públicas de agua o por operadores privados, los gobiernos (en gran parte de los casos, las autoridades locales o las empresas públicas) operan la gran mayoría de los servicios públicos de agua y saneamiento. En muchos países en desarrollo, una parte significativa de la provisión de estos servicios es responsabilidad de instalaciones de pequeña escala operadas por empresas y grupos de la comunidad, como puestos y tomas de agua, pozos y baños públicos. Aunque algunas responsabilidades recaen sobre organismos dedicados a cuestiones de agua y educación, generalmente se considera que la promoción de los servicios básicos de saneamiento e higiene es una obligación de los servicios de salud pública. Además de cumplir con la legislación y las políticas aplicables, los proveedores de servicios de agua, saneamiento y salud poseen también los siguientes roles:

- 4.2.1 En el caso de los servicios públicos, extender los servicios de agua y sistemas de alcantarillado a las escuelas, centros de salud y otros centros públicos en los que se necesiten (con instalaciones separadas para hombres y mujeres), como así también a los hogares, incluso a aquellos en los que vivan grupos vulnerables y marginados.

DE QUÉ MANERA PUEDEN ACTUAR LOS DISTINTOS GRUPOS INTERESADOS PARA IMPLEMENTAR EL DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO. Cont.

- 4.2.2 Mejorar las condiciones de asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento a través del aumento de la eficiencia y flexibilidad de los servicios.
- 4.2.3 Para los órganos gubernamentales, desarrollar actividades de promoción y capacitación en materia de saneamiento e higiene, y brindar asistencia financiera a los proveedores de pequeña escala así como a los hogares que dependen del suministro provisto por estos proveedores.
- 4.2.4 Garantizar la adecuada eliminación de residuos en términos ambientales.

4.3. Proveedores de servicios del sector privado

Dentro de este grupo se incluyen servicios públicos administrados por grandes compañías y servicios de pequeña escala administrados por empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil y comunidades de usuarios. Estas entidades poseen los siguientes roles:

- 4.3.1 En el caso de empresas privadas que administran servicios públicos, desempeñar los roles que corresponden a los proveedores de servicios públicos que se describen en la Sección 4.2.
- 4.3.2 En el caso de proveedores de pequeña escala (ya sean proveedores privados, de la sociedad civil, o de la comunidad), prestar servicios de calidad adecuada a un costo asequible.

4.4. Órganos de vigilancia públicos e independientes

Contar con un mecanismo efectivo para la gestión de reclamos es un componente clave del derecho al agua y al saneamiento y una herramienta útil para garantizar la efectiva implementación de estándares y objetivos en materia de prestación de servicios. Un órgano regulatorio puede proporcionar dichos mecanismos. Sin embargo, ya sea que un órgano regulatorio haya establecido dichos mecanismos o no, es posible aumentar el nivel de responsabilidad si una área independiente del gobierno (una comisión de derechos humanos, una institución de defensoría o el poder judicial) monitorea el desempeño de las instituciones públicas. Los órganos de vigilancia públicos e independientes pueden respaldar la implementación del derecho mediante las siguientes acciones:

- 4.4.1 Revisar la legislación, las políticas y los programas para asegurar su coherencia con el derecho al agua y al saneamiento.
- 4.4.2 Investigar los reclamos presentados por los usuarios y garantizar que los reclamos auténticos reciban una reparación adecuada.
- 4.4.3 Monitorear el cumplimiento de la legislación nacional sobre agua y saneamiento por parte de los organismos gubernamentales y el sector privado.

Cada uno de estos organismos poseen roles específicos. Las comisiones de derechos humanos y las instituciones de defensoría pueden llevar a cabo revisiones detalladas y extensas de las políticas del gobierno y pueden responder a los reclamos que surjan con rapidez, flexibilidad y a bajo costo. El poder judicial funciona de manera más lenta y, en general, únicamente puede analizar un escenario particular en lugar de una serie extensa de acciones. No obstante, el poder judicial puede exigir a las instituciones públicas que evalúen sus programas y acciones; además, puede imponer sanciones penales y civiles a funcionarios públicos e individuos en la esfera privada.

DE QUÉ MANERA PUEDEN ACTUAR LOS DISTINTOS GRUPOS INTERESADOS PARA IMPLEMENTAR EL DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO. Cont.

4.5. Individuos y comunidades

Todas las personas tienen derecho al agua y al saneamiento, independientemente de su condición legal, y pueden asegurar estos derechos a nivel individual y/o como miembros de una comunidad. A los fines de este Manual el término "comunidad" se refiere a un grupo de personas que residen en un área determinada y que se identifican a sí mismos como miembros de dicho grupo. Las comunidades (lo que incluye organizaciones comunitarias y asociaciones de habitantes) conocen su entorno, sus necesidades y cuentan con la motivación necesaria para mejorar su situación. En muchos casos, especialmente en áreas rurales pero también en zonas urbanas de países en desarrollo, las comunidades administran servicios de agua y saneamiento de pequeña escala. Individuos y comunidades pueden desempeñar los siguientes roles:

- 4.5.1 Identificar las necesidades y prioridades de todos los miembros de la comunidad, monitorear la provisión de servicios, proponer políticas adecuadas en materia de agua y saneamiento a los organismos gubernamentales y participar en el análisis de dichas políticas.
- 4.5.2 Obtener información acerca de sus derechos derivados del derecho nacional e internacional, distribuir dicha información en la comunidad e impulsar la implementación de sus derechos de manera conjunta con otras comunidades.
- 4.5.3 Contribuir a la sostenibilidad operativa y financiera de las instalaciones y servicios de agua y saneamiento a través de un sistema de pagos (con asistencia gubernamental para los más pobres) o la provisión de mano de obra cuando resulte viable (por ejemplo, en ciertas áreas rurales o asentamientos informales). Los hogares también tienen la responsabilidad de construir baños domésticos.
- 4.5.4 Evitar la contaminación de los recursos de agua mediante la utilización responsable de las instalaciones de agua y saneamiento y la divulgación de conocimientos sobre buenas prácticas de higiene dentro de la comunidad.
- 4.5.5 Brindar asistencia a los individuos y hogares vulnerables y marginados de la comunidad para garantizar el acceso al agua y al saneamiento.

4.6. Organizaciones de la sociedad civil

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) comprenden organizaciones no gubernamentales de desarrollo e incidencia, movimientos sociales, organizaciones religiosas, instituciones académicas y de investigación, medios de comunicación, organismos profesionales y otras entidades similares. (Si bien las organizaciones comunitarias son parte de la sociedad civil, en el presente Manual se describen sus roles dentro de la Sección 4.5 bajo el título "comunidades"). Las OSC deben cumplir diferentes roles en la implementación y/o promoción del derecho al agua y al saneamiento según su área de especialización, entre ellos:

- 4.6.1 Apoyar el trabajo de los gobiernos y comunidades proporcionando información, facilitando la organización de las comunidades y brindando asistencia a éstas a través de actividades de incidencia.

DE QUÉ MANERA PUEDEN ACTUAR LOS DISTINTOS GRUPOS INTERESADOS PARA IMPLEMENTAR EL DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO. Cont.

- 4.6.2 Desarrollar capacidades y conocimientos dentro de las comunidades y los gobiernos en materia de agua y saneamiento, como así también sobre derechos y responsabilidades y distribuir información técnica y de gestión.
- 4.6.3 Procurar asegurar la coordinación de sus actividades y garantizar que su trabajo sea consistente y no duplique aquel realizado por el gobierno, por otras organizaciones de la sociedad civil o por organizaciones internacionales.
- 4.6.4 Monitorear las acciones del gobierno y de terceros en materia de agua y saneamiento.
- 4.6.5 Educar a los estudiantes y al público en general sobre el derecho al agua y al saneamiento.
- 4.6.6 Investigar formas de implementación del derecho al agua y al saneamiento e intercambiar los resultados de dichas investigaciones con todos los grupos interesados.
- 4.6.7 En el caso de organizaciones de la sociedad civil de carácter internacional, apoyar el desarrollo y crecimiento de las organizaciones de esta naturaleza en el ámbito local y nacional y de las organizaciones comunitarias.

4.7. Usuarios de agua a nivel industrial y agrícola

Los organismos industriales y agrícolas (lo que incluye tanto las empresas privadas como industrias públicas) son, en general, grandes consumidores de agua. Por lo tanto, tienen la responsabilidad social de garantizar que no limitarán el uso doméstico esencial del agua (ni tampoco el uso esencial de este recurso para otros fines), ya sea por sobreexplotación o contaminación de las fuentes de agua. Además de cumplir con la legislación nacional, y con el fin de garantizar el derecho al agua y al saneamiento, tienen también los siguientes roles:

- 4.7.1 Minimizar la utilización del agua y promover métodos efectivos para la conservación de este recurso.
- 4.7.2 Minimizar la contaminación de los recursos de agua.

4.8. Organizaciones internacionales

Las organizaciones internacionales, entre ellas los organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras entidades similares, deben desempeñar los siguientes roles con el fin de apoyar la implementación del derecho al agua y al saneamiento:

- 4.8.1 Proporcionar asistencia financiera y/o técnica a los gobiernos, a las organizaciones de la sociedad civil y a las comunidades.
- 4.8.2 Analizar y revisar sus políticas de cooperación, sus procedimientos operativos y sus mecanismos de asesoramiento en materia de políticas para garantizar su consistencia con el derecho al agua y al saneamiento.
- 4.8.3 Asegurar, en la medida de lo posible, la coordinación y la consistencia en relación con las actividades gubernamentales y las distintas organizaciones internacionales entre sí.

4.1. El gobierno como diseñador y gestor de políticas, distribuidor de recursos y regulador

4.1.1. Prioridad a los servicios de agua y saneamiento

El compromiso del gobierno de garantizar el acceso a estos servicios para toda la población es el aspecto más importante en el marco de la provisión de servicios de agua y saneamiento. Si no se reconoce el derecho de todas las personas a tener acceso a servicios de agua y saneamiento para uso doméstico de manera segura, sostenible, suficiente y asequible, independientemente del lugar donde vivan, de su condición social o nacionalidad, es prácticamente imposible hacer efectivo dicho derecho. Este primer paso en pos de la efectiva realización del derecho al agua y al saneamiento depende del compromiso de todos los niveles del gobierno y exige que se dé prioridad a la cuestión del agua y el saneamiento dentro de los presupuestos nacionales y de las políticas pertinentes, como en el caso de las Estrategias para la Reducción de la Pobreza.

Según las Directrices de la Subcomisión:

"Todos los niveles de gobierno de un Estado, incluidos el gobierno nacional, las administraciones regionales y los poderes locales, tienen la obligación de avanzar progresivamente y con la mayor rapidez posible hacia el pleno ejercicio por cada persona del derecho al agua y al saneamiento, mediante una gestión concreta y bien orientada, y de aprovechar al máximo todos los recursos disponibles".³

Las Directrices de la Subcomisión establecen también que *"A todos los niveles de gobierno, los Estados deberían:... Dar prioridad en sus políticas y programas relativos al agua y al saneamiento a las personas que carecen de acceso básico a esos servicios".⁴*

Sin embargo, en muchos países el tema del agua y el saneamiento aún no tienen una prioridad suficientemente alta en la agenda política nacional, a pesar de que a nivel local dichos servicios esenciales se identifican de manera cotidiana como una prioridad tanto en áreas urbanas como rurales. Comúnmente se considera a la cuestión del agua como un elemento "captador de votos" en base al que los candidatos políticos prometen mejoras en la prestación de servicios de agua a cambio de votos. Por lo tanto, en términos políticos, priorizar los servicios de agua no resulta complejo. Pero el público no percibe la cuestión del saneamiento como una alta prioridad, además de que se considera un tema de difícil cumplimiento. No obstante, en vista de la importancia del saneamiento para la salud y la dignidad, es necesario considerar muy cuidadosamente la asignación de recursos entre los dos sectores a fin de garantizar que se contemple presupuesto suficiente en materia de saneamiento y se dé prioridad a la cuestión en las políticas pertinentes del sector del agua y la salud. En especial, es necesario garantizar que la atención no se limite a los sistemas de alcantarillado y drenaje sino que se asignen capacidades y fondos suficientes a la promoción de la higiene y a la capacitación de los proveedores de pequeña escala o de las comunidades que participan en la provisión de servicios de saneamiento.

³ Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 2006/10, *Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation* [Promoción de la realización del derecho al agua potable y al saneamiento], 24 de agosto de 2006, Doc. ONU A/HRC/Sub.1/58/L11, en adopción del proyecto *Draft Guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation* [Proyecto de Directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento] (2005), Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2005/25. [Directrices de la Subcomisión].

⁴ Directrices de la Subcomisión, Artículo 2.3(a).

4.1.2. Revisión de leyes y reglamentaciones destinada al reconocimiento e implementación del derecho

En la Observación General Nro. 15 se establece que: *"Deberán examinarse la legislación y las políticas existentes para determinar que sean compatibles con las obligaciones relativas al derecho al agua, y deberán derogarse, enmendarse o cambiarse las que no sean congruentes con las obligaciones dimanantes del Pacto"*.⁵ En las Directrices de la Subcomisión también se estipula que: *"A todos los niveles de gobierno, los Estados deberían: ... Reconocer oficialmente la existencia del derecho al agua y al saneamiento en las leyes y reglamentos pertinentes"*⁶ Debido a que el reconocimiento del derecho al agua y al saneamiento es aún un tema relativamente nuevo, la mayoría de los países no reconocen de manera formal el derecho en sus leyes nacionales. En el año 2002, tan sólo siete Estados lo han hecho. Bélgica (específicamente las jurisdicciones de Valonia, Flandes y Bruselas), Burkina Faso, Angola, Uganda y Ucrania incluyeron el derecho al agua en sus constituciones y/o leyes.⁷ Sudáfrica y Ecuador incluyeron el derecho al agua y al saneamiento.

Desde 2002, año en que se adoptó la Observación General Nro. 15, al menos otros diecisiete países han revisado sus leyes o constituciones, o han tomado medidas conducentes a hacerlo, con el fin de incluir de manera explícita el derecho al agua. Entre ellos se incluyen: la República Democrática del Congo (2006), Indonesia (2004), Mauritania (2005), Mozambique (2005), Namibia (2004), Nicaragua (2007), Uruguay (2004), Costa Rica (2004, proyecto), Honduras (2005, proyecto), Paraguay (2007), Perú (2005 ley de medio ambiente y 2007 proyecto de ley sobre agua), Venezuela (2007) y Francia (2006). Cuatro de estos países reconocen particularmente el derecho al agua y al saneamiento en sus leyes o constituciones: Argelia (2005), Kenia (2005 proyecto de Constitución), Guatemala (2005 proyecto de ley sobre agua) y Uruguay (2004). Muchos otros Estados han establecido obligaciones legales destinadas a proveer acceso al agua y al saneamiento.

Sin embargo, el reconocimiento es sólo el primer paso encaminado a garantizar que las leyes y políticas no interfieran con el cumplimiento de este derecho sino que incorporen medidas para permitir su ejercicio. La efectiva implementación del derecho exige una amplia revisión de las leyes, reglamentaciones y políticas nacionales. El criterio y las posibles reformas que se podrían incorporar en las revisiones de la legislación y las políticas se describen en las Secciones 4.1.3 - 4.1.12 de este capítulo y en los Capítulos 5-11, donde se abordan cuestiones vinculadas con los componentes sustanciales del derecho al agua y al saneamiento en relación con la disponibilidad y calidad del agua; accesibilidad física y asequibilidad del agua y el saneamiento; no discriminación y atención a los grupos vulnerables y marginados; participación y acceso a la información; y cooperación internacional.

⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas, *General Comment No. 15: The right to water* [Observación General Nro. 15: El derecho al agua] (29º período de sesiones, 2002), Doc. ONU E/C.12/2002/11 (2003), párrafo 46.

⁶ Directrices de la Subcomisión, Artículo 2.3 (c).

⁷ Además, la Autoridad Palestina del Agua [*Palestinian Water Authority*] reconoció el derecho al agua en la Ley sobre Agua [Water Law] Nro. 3 (2002).

4.1.3. Desarrollo de un plan de acción y de estándares para la provisión de servicios

Los gobiernos desempeñan un rol importante, de manera conjunta con los grupos interesados, en el desarrollo de una estrategia o plan de acción nacional para la realización del derecho al agua y al saneamiento y en el planteo de objetivos respecto de estándares definidos.

En la Observación General Nro.15 se establece que:

El deber de adoptar medidas claramente impone a los Estados Partes la obligación de adoptar una estrategia o plan de acción nacional para asegurar el ejercicio del derecho al agua.

La estrategia debe:

- "(a) basarse en la normativa y los principios de derechos humanos;*
- (b) abarcar todos los aspectos del derecho al agua y las obligaciones correspondientes de los Estados Partes;*
- (c) definir objetivos claros;*
- (d) fijar objetivos o metas y los plazos para su consecución;*
- (e) formular políticas adecuadas, con los niveles de referencia y los indicadores correspondientes.*

*La estrategia también deberá responsabilizar del proceso a instituciones específicas; determinar los recursos disponibles para alcanzar los objetivos y las metas; asignar debidamente los recursos a las instituciones encargadas; y establecer mecanismos de rendición de cuentas para asegurar la aplicación de la estrategia."*⁸

Para lograr esto de manera más efectiva es necesaria la coordinación y participación de todos los grupos interesados, lo que incluye representantes de los grupos vulnerables y marginados.⁹ Esta cuestión se analiza con mayor detalle en el Capítulo 6: Participación y acceso a la información. También es necesario contar con datos y actividades de investigación respecto del marco legislativo existente, de los procesos regulatorios y de las políticas (ver Sección 1.7).

Dentro de los estándares para la provisión de servicios de agua y saneamiento en pos de la realización del derecho se incluyen:

- Estándares mínimos sobre cantidad por persona u hogar.¹⁰
- Estándares mínimos sobre calidad del agua.¹¹
- Estándares sobre tecnologías adecuadas.
- Horarios de atención (de oficinas de servicios públicos y de instalaciones como puestos de agua donde se operen estos servicios en virtud de un contrato con un servicio público).
- Mecanismos para garantizar tarifas asequibles.
- Plazos para la extensión de los servicios, dando prioridad en primer término, al acceso mínimo.

⁸ Observación General Nro. 15, párrafo 47. Ver también Directrices de la Subcomisión, Artículo 2.3 (b).

⁹ Observación General Nro.15, párrafo 16, 48.

¹⁰ Este punto debería incluir referencias a la densidad de los puntos de agua y a las tasas de caudal.

¹¹ Este punto debería incluir estándares respecto de la presión del agua para redes de cañerías de manera de asegurar que el suministro esté libre de agentes contaminantes.

- Estándares mínimos sobre letrinas, sistemas de alcantarillado y drenaje de aguas residuales y para el tratamiento o eliminación de desechos en condiciones de seguridad.

El contenido específico de cada uno de estos estándares se describe en el Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua; en el Capítulo 8: Calidad del agua e higiene; en el Capítulo 9: Accesibilidad física; y en el Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento. Cuando se fijan estándares a nivel nacional o regional, será necesario establecer un proceso para ciertos estándares (como los plazos para la ampliación del servicio) a fin de que también se puedan elaborar en función de lugares específicos. El planteo de objetivos para cumplir con estos estándares en el corto, mediano y largo plazo, también resulta muy útil para poder garantizar metas realistas y susceptibles de medición inmediata. Es necesario, sin embargo, asegurar que el plan de acción tenga en cuenta las diferentes necesidades técnicas y financieras en áreas urbanas y rurales, como también en asentamientos formales e informales; asimismo, dicho plan debe distinguir de manera explícita los distintos objetivos para cada una de dichas áreas. También es preciso establecer distintas metas en el corto plazo para la provisión de servicios a escala reducida (ver Capítulo 9: Accesibilidad física y Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento).

El plan de acción también debería contemplar:

- La generación de los acuerdos institucionales que correspondieran.
- El desarrollo de capacidades de recolección de datos, lo que incluye datos segmentados.
- La participación activa de la sociedad civil en actividades de vigilancia.

CUADRO 4.1: ESTÁNDARES SOBRE ACCESIBILIDAD DE LOS SERVICIOS EN SUDÁFRICA

En las reglamentaciones elaboradas en el año 2001 se establecen estándares mínimos obligatorios a nivel nacional:

El estándar mínimo para los servicios básicos de suministro de agua consiste en:

- a) el suministro de educación adecuada con respecto al uso eficaz del agua, y
- (b) una cantidad mínima de agua potable de 25 litros diarios por persona ó 6 kilolitros mensuales por vivienda
 - (i) a una tasa mínima de no menos de 10 litros por minuto;
 - (ii) dentro de 200 metros de distancia al hogar, y
 - (iii) con una efectividad tal que ningún consumidor se quede sin el suministro del recurso por más de siete días completos durante el año.¹²

De acuerdo con el Ministro de Agua y Recursos Naturales, el gobierno espera alcanzar, para el 2008, el objetivo del acceso universal al suministro básico de agua según se establece en las normas.¹³

¹² Regulations relating to compulsory national standards and measures to conserve water [Normas sobre los estándares y medidas nacionales obligatorias para conservar el agua], (2001), Art. 3, <http://www.dwaf.gov.za>.

¹³ Debate sobre Revisión de Políticas del Consejo Nacional de las Provincias (NCOP), Discurso a cargo de la Sra. BP Sonjica, MP, Ministro de Agua y Recursos Naturales, NCOP, Parlamento, 31 de mayo 2005, <http://www.dwaf.gov.za/Communications/MinisterSpeeches>. El gobierno también tiene el objetivo de garantizar, para el 2010, el saneamiento para los 16 millones de personas que no cuentan con servicios adecuados en esta materia.

4.1.4 Garantizar la coordinación entre todos los ministerios y departamentos pertinentes

En la Observación General Nro. 15 se establece que: "*Deberán adoptarse medidas para garantizar una coordinación suficiente entre los ministerios nacionales y las autoridades regionales y locales a fin de conciliar las políticas relacionadas con el agua*".¹⁴ En el proceso de desarrollo de planes de acción a nivel nacional y local respecto del agua y el saneamiento, es importante tener en cuenta la gran cantidad de ministerios y departamentos que tienen responsabilidades sobre esta materia. Por ejemplo, el saneamiento es parte de las obligaciones de los organismos responsables del agua, el saneamiento, la utilización de las tierras por parte del gobierno local y educación, entre otras cuestiones. Debido a que el agua no sólo es necesaria para uso personal y doméstico, la distribución de este recurso involucra, a los organismos responsables de temas de salud, medio ambiente, finanzas, tierras, energía, agricultura e industria, además de aquellas entidades que tratan cuestiones de agua y saneamiento. Es esencial la coordinación entre los correspondientes ministerios y departamentos para garantizar que no haya superposición de esfuerzos y evitar que se formulen políticas contradictorias.¹⁵

En el ámbito de la distribución del agua, el enfoque conocido como Gestión Integrada de Recursos Hídricos (IWRM) resulta muy útil y es cada vez más utilizado, ya que consiste en el establecimiento de un organismo con responsabilidad general sobre la administración de los recursos de agua.¹⁶ Este tema se describe en detalle en el Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua. Es preciso contar con sistemas claros para hacer frente a las exigencias de la demanda y para priorizar las necesidades esenciales en materia de agua, incluso las de las poblaciones vulnerables y marginadas. Cada vez es más frecuente ver que este rol lo desempeñan las autoridades encargadas de la gestión de cuencas de ríos o de procesos de captación, que, en algunos casos, también cuentan con facultades para resolver controversias. Las medidas tendientes a proporcionar el agua necesaria a nivel doméstico pueden contraponerse a las ventajas económicas de proveer agua para usos industriales u otros usos (al igual que los posibles subsidios cruzados que pueden aplicarse a los grandes usuarios). Por este motivo, se requieren recursos financieros a largo plazo y compromiso político para garantizar que se destine suficiente agua para cubrir los usos domésticos esenciales.

¹⁴ Observación General Nro. 15, párrafo 51.

¹⁵ WHO Guidelines for Drinking Water Quality [Guías para la calidad del agua potable de la OMS], Tercera edición, (Ginebra, OMS, 2004), páginas 11-12.

¹⁶ La Gestión Integrada de Recursos Hídricos (IWRM) se define como "el proceso que promueve el desarrollo coordinado y la gestión del agua, la tierra y los recursos relacionados a fin de maximizar el resultante bienestar económico y social de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales". Gestión Integrada de Recursos Hídricos, Documento de antecedentes Nro. 4 del Comité Asesor de la Alianza Mundial para el Agua, (2000), p. 22.

CUADRO 4.2: NECESIDAD DE COORDINACIÓN EN NEPAL Y TANZANIA

Las deficiencias en la coordinación y en la comunicación entre los distintos grupos que actúan en el sector agrava el problema de la falta de acceso al agua y al saneamiento en Nepal. En el año 2001, WaterAid Nepal desarrolló un ejercicio de mapeo que mostró que distintos organismos del sector del agua y el saneamiento habían llevado a cabo una serie de estudios con un año de diferencia entre sí y, sin embargo, muchos de estos organismos desconocían qué actividades desarrollaban los otros. Es muy poco el intercambio de información y conocimientos dentro del sector; asimismo, los prestadores de servicios o las comunidades no tienen fácil acceso a dichos datos. Esto tiene como resultado un desaprovechamiento de recursos financieros y humanos; además dificulta la prestación de los servicios.¹⁷

Un estudio similar llevado a cabo en Tanzania también mostró que se cuenta con pocas capacidades de monitoreo de los servicios y que existe muy poca información precisa disponible. La información existente está subutilizada y se encuentra diseminada entre distintas instituciones, se utilizan numerosos métodos de recolección de datos y la coordinación entre las organizaciones pertinentes es muy deficiente, lo que dificulta la implementación de estrategias exitosas.¹⁸

4.1.5. Garantizar que todos los niveles de gobierno cuenten con recursos y capacidades suficientes para extender los servicios a aquellos que carecen de acceso

En la Observación General Nro. 15 se establece que: *"En los casos en que la responsabilidad de hacer efectivo el derecho al agua se haya delegado en las autoridades regionales o locales, el Estado Parte seguirá siendo responsable del cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto, y por lo tanto deberá velar por que estas autoridades tengan a su disposición suficientes recursos para mantener y ampliar los servicios e instalaciones de agua necesarios".*¹⁹

Esta idea se repite también en las Directrices de la Subcomisión, donde se establece que: *"Los gobiernos nacionales deben velar por que los demás niveles de gobierno dispongan de los recursos y las competencias necesarias para poder asumir sus responsabilidades".*²⁰ En el Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento, se analiza este tema en mayor detalle.

La transferencia de competencias a los niveles regionales y locales en materia de regulación sobre agua y saneamiento y provisión de servicios, es cada vez más frecuente en los países en desarrollo. En algunos casos, las instituciones financieras internacionales exigen esta condición para prestar dinero. Los factores determinantes de la capacidad de los organismos regionales y gubernamentales para la regulación y prestación de servicios son, entre otros, contar con recursos, facultades y capacidades suficientes para tomar decisiones. Un obstáculo importante en la prestación de servicios para toda la población no es únicamente la falta de fondos, si bien esto es habitualmente un factor significativo, sino también la falta de personal capacitado que se encuentre en condiciones de administrar los servicios, especialmente en las áreas rurales, donde puede resultar complejo emplear personal

¹⁷ Generalidades del Programa del Centro de Recursos en Nepal, IRC, 2007, <http://www.irc.nl/content/view/full/395>.

¹⁸ S. Sugden, *Databases for the Water sector: research from Nepal and Tanzania*, (WaterAid Base de datos de Kioto, 2003), <http://www.wateraid.org.uk>.

¹⁹ Observación General Nro. 15, párrafo 51.

²⁰ Directrices de la Subcomisión, Artículo 2.2.

calificado. En muchos casos, los programas a nivel nacional proporcionan fondos y apoyo a las municipalidades en materia de infraestructura para servicios de agua y saneamiento, pero no brindan el respaldo suficiente a dichos organismos para que puedan aumentar sus capacidades operativas y sus recursos humanos, ni tampoco para el fortalecimiento de las capacidades de administración a nivel público. Para muchas municipalidades, existe un equilibrio necesario en términos de inversión entre equipo, tecnología y desarrollo de capacidades. Sin un adecuado desarrollo de capacidades en instituciones, organizaciones e individuos, la inversión en tecnología y equipo probablemente sea un desperdicio.²¹ Además, los mecanismos existentes destinados a garantizar la transparencia y la responsabilidad pueden no resultar lo suficientemente robustos para abarcar la ampliación de responsabilidades a nivel de los gobiernos locales.

Si bien los procesos de descentralización o de transferencia de competencias se ven como un avance positivo hacia la implementación de procesos de toma de decisiones más participativos, en un informe sobre América Central se advirtió que no necesariamente es mejor la concentración de responsabilidades a nivel municipal o local: *"Es sorprendente que, en muchos países de la región, los acuerdos más efectivos para el desarrollo de los sistemas rurales y periurbanos se encuentren en manos de las empresas de agua del estado nacional. Esto plantea una cuestión importante en el contexto de la reforma del sector, ya que habitualmente se critica duramente a estas empresas por supresión de iniciativas o grandes reestructuraciones, lo que genera el riesgo de que los mejores programas destinados a las comunidades más pobres se conviertan en víctimas de los procesos de reforma."*²²

En muchos distritos rurales o pequeñas ciudades, la cantidad de habitantes con ingresos medios o altos no es suficiente como para absorber subsidios cruzados por la extensión de los servicios a las áreas nuevas. Además, la descentralización puede dar lugar a muchos otros problemas como por ejemplo:

- Pérdida de economías de escala.
- Desajustes entre la estructura industrial del sector y el área responsable de la regulación dentro de la jurisdicción en cuestión.
- Reducción de posibilidades de subsidios cruzados (cuando no existen suficientes usuarios de ingresos altos o usuarios comerciales en determinada localidad).
- Confusión de roles institucionales.
- Inadecuada atención a las áreas rurales.
- Obstáculos en la protección de las fuentes de agua.
- Falta de incentivos para el control de la contaminación del agua e insuficiente preparación para la implementación de reformas.²³

²¹ H. Wihuri, M. Snel & J. Wartiovaara (eds), Conferencia electrónica sobre *Challenges of international goals in the Water Sector*, 20 de octubre - 7 de noviembre, 2003, Informe resumido, Organizado por IRC en nombre del Ministro de Relaciones Exteriores de Finlandia, disponible en <http://www.irc.nl/content/view/full/290>.

²² I. Walker y M. Velásquez, *Regional Analysis of Decentralization of Water Supply and Sanitation Services in Central America and the Dominican Republic*, (ESA Consultores, 1999), páginas 20-21.

²³ A. Jouravlev, *Drinking water supply and sanitation services on the threshold of the 21st century* [Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI], División Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (Santiago, Chile, diciembre 2004), p. 34, <http://www.eclac.org/publicaciones/default.asp?idioma=IN>.

Por lo tanto, si bien en la mayor parte de los casos el proceso de toma de decisiones a nivel local es adecuado, existen excepciones; asimismo, existen economías de escala desarrolladas por organismos a nivel nacional o regional que pueden resultar inviables en jurisdicciones más reducidas.

CUADRO 4.3: LAS MUNICIPALIDADES EN COLOMBIA

A principios de la década del '90, Bogotá se enfrentó a una "tarea aparentemente imposible" de proveer servicios de agua y sistemas de alcantarillado a una floreciente población que mostraba un crecimiento promedio de 150.000 habitantes por año. Aprovechando las ventajas derivadas de la ley que otorgó más facultades e independencia a los alcaldes en materia de administración de servicios públicos, el Alcalde de Bogotá en el período 1998-2000 reestructuró la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB). La reforma se centró en la provisión de servicios de agua y saneamiento para los barrios más pobres de la ciudad y se otorgaron subsidios a los residentes pobres. En 1993, tan sólo el 78% de los hogares de los casi 5 millones de habitantes de Bogotá tenían conexiones a servicios de agua y sólo el 71% contaba con sistemas de alcantarillado. Para el 2001, la EAAB había aumentado al 95% el porcentaje de hogares con conexión a servicios de agua y al 87% aquellos con sistemas de alcantarillado, a pesar de que durante este período, el crecimiento de la población de Bogotá había llegado a cerca de 6,5 millones.²⁴

4.1.6. Protección y promoción de los derechos de participación y acceso a la información

En la Observación General Nro. 15 se establece que: *"El derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua"*.²⁵ Los gobiernos tienen la responsabilidad, no sólo de promover y facilitar la participación, sino de proteger el derecho de las personas a participar en aquellas decisiones que las afectan. En la Observación General se establece además que: *"Deberá proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y el medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros"*.²⁶ Esto es esencial para permitir una participación informada y garantizar la transparencia.

En la Directrices de la Subcomisión se estipula que: *"Las comunidades tienen derecho a determinar la naturaleza de sus servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento y el tipo de gestión de esos servicios, y, en lo posible, optar por gestionar ellas mismas sus servicios con ayuda del Estado"*.²⁷ Este derecho variará necesariamente según el contexto específico. En un escenario urbano, puede no resultar viable que un determinado barrio tome una decisión respecto del nivel de servicio, debido a que dichas decisiones probablemente las deba tomar la comunidad en su conjunto (posiblemente a nivel de toda la ciudad, incluso a través de consultas por referéndum para las decisiones más significativas). En un contexto rural, puede que exista más espacio para que un área determinada seleccione el nivel de servicio que corresponda. De manera similar, la gestión comunitaria de los servicios de agua generalmente es viable sólo cuando el método empleado para la prestación de servicios es el suministro a escala reducida.

²⁴ S. Garland, *Keeping it Public in Bogotá*, Informe NACLA sobre América, Vol. 38, Nro. 1, julio/agosto 2004, www.nacla.org/art_display.php/art=2456.

²⁵ Observación General Nro. 15, párrafo 48.

²⁶ Ídem.

²⁷ Directrices de la Subcomisión, Artículo 8.2.

Estas cuestiones se analizan con mayor detalle en el Capítulo 6: Participación y acceso a la información.

4.1.7. Recolección y divulgación de información segmentada y precisa

Con el fin de desarrollar una política y un plan de acción en materia de agua y saneamiento que sean efectivos a nivel nacional (ver Sección 4.1.3), es importante que los gobiernos comprendan en profundidad los niveles de acceso existentes, la cantidad de recursos de agua disponibles y las distintas necesidades a satisfacer mediante estos recursos finitos. Este proceso exige:

- Recolectar periódicamente información sobre los distintos niveles de acceso de la población al agua y al saneamiento en las diferentes regiones del país, segmentada de acuerdo a los grupos vulnerables y marginados.
- Poner en marcha una evaluación detallada y participativa de la legislación, las políticas y los acuerdos institucionales vigentes para la provisión de agua y saneamiento, a fin de evaluar si son adecuados para la implementación del derecho.
- Desarrollar indicadores y puntos de referencia, como también mecanismos transparentes y participativos para la implementación de estándares sobre provisión de servicios.

La importancia de la segmentación de la información se analiza en el Capítulo 5: No discriminación y atención a los grupos vulnerables y marginados; asimismo, las cuestiones vinculadas con el derecho de los particulares a acceder a la información y la participación de las comunidades en los procesos de recolección de datos, se abordan en el Capítulo 6: Participación y acceso a la información.

4.1.8. Minimiser la contamination des ressources en eau

Al igual que todos los usuarios, las empresas estatales y las instalaciones operadas por el gobierno, lo que incluye edificios públicos y oficinas gubernamentales, tienen la responsabilidad de minimizar el impacto que generan en el medio ambiente. Se debe dar un tratamiento adecuado a las aguas servidas y a los derivados industriales, a fin de minimizar el daño ambiental y evitar cualquier amenaza a la salud humana.

4.1.9. Abonar los costos en concepto de agua y saneamiento

Para una administración efectiva del suministro de agua y servicios de saneamiento, es importante que los gobiernos paguen por estos servicios de la misma manera que se exige a cualquier hogar o comercio. Es importante que los edificios gubernamentales cuenten con instalaciones adecuadas para su personal y que se alienten las buenas prácticas en materia de higiene y conservación del agua. Este punto es esencial para todos los niveles de gobierno (lo que incluye proveedores de servicios y organismos públicos independientes).

4.1.10. Incorporación del derecho al agua y al saneamiento en los procesos de cooperación internacional

La realización del derecho al agua y al saneamiento no es posible únicamente mediante la actuación de cada gobierno dentro de los límites de sus fronteras. La provisión de asistencia financiera y técnica por parte de los países desarrollados y de países en desarrollo con ingresos medios (ya sea de manera directa o a través de organizaciones internacionales) y de conformidad con los estándares de derechos humanos, constituye un factor esencial para los países en desarrollo. En todos los casos, también es necesario el intercambio de cooperación técnica, lo que incluye cooperación Sur-Sur, por parte de todos los países. Este punto se reconoce en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, en el Consenso de Monterrey sobre financiamiento para el desarrollo y en la Observación General Nro. 15, donde se establece que:

*"En función de la disponibilidad de recursos, los Estados Partes deberán facilitar la realización del derecho al agua en otros países..."*²⁸ Este punto se examina con mayor detalle en el Capítulo 11: Cooperación internacional, Sección 11.1.

La gestión de los cursos de agua internacionales y del medio ambiente, así como la colaboración comercial y financiera con otros países, constituyen otros aspectos de la cooperación internacional vinculadas con la realización del derecho al agua y al saneamiento. En la Observación General Nro. 15 se establece que:

*"Los Estados Partes tienen que respetar el disfrute de ese derecho en otros países. La cooperación internacional exige que los Estados Partes se abstengan de cualquier medida que obstaculice, directa o indirectamente, el ejercicio del derecho al agua potable en otros países. Las actividades que se emprendan dentro de la jurisdicción de un Estado Parte no deben privar a otro Estado de la capacidad de asegurar que las personas en su jurisdicción ejerzan de ese derecho."*²⁹

Dentro de las actividades desarrolladas por los gobiernos nacionales se incluyen acciones tomadas a nivel individual, a nivel grupal (en la negociación de acuerdos internacionales) y a través de su participación en organizaciones internacionales. Las implicancias del derecho al agua y al saneamiento respecto de la cooperación internacional se analizan en el Capítulo 11: Cooperación internacional.

4.1.11. Introducir medidas para evitar la corrupción en los organismos gubernamentales

Además de garantizar que los proveedores de servicios cumplan los estándares establecidos, se deben poner en práctica medidas específicas para evitar la corrupción, no sólo en el ámbito de la operación de los servicios, sino también en todo proceso de licitación para la provisión de servicios o para la construcción de instalaciones. Se requieren distintas medidas en vista de las distintas circunstancias que pueden presentarse en los casos de servicios operados por un organismo público, por una empresa privada o por una entidad comunitaria.³⁰

²⁸ Observación General Nro. 15, párrafo 34.

²⁹ Observación General Nro.15, párrafo 31.

³⁰ Más información disponible en la red Water Integrity Network, www.waterintegritynetwork.net. Ver también, M. Sohail y S. Cavill, *Partnering to Combat Corruption in Infrastructure Services: A Toolkit* (WEDC, 2007) <http://wedc.lboro.ac.uk/resources/resources.php>.

Para la prevención de la corrupción generalmente se establece un organismo específico de investigación. Sin embargo, las medidas contra la corrupción generalmente no logran generar cambios significativos debido a que no tienen en cuenta el contexto específico del país. Según Shah: *"Los encargados del desarrollo de políticas emplean demasiado seguido la palabra que empieza con 'C' y se concentran de manera directa en el tratamiento de los síntomas de la corrupción, pero dejan de lado la enfermedad más grave que es la disfuncionalidad en las capacidades de gobierno"*.³¹ Entre algunas de las medidas genéricas que pueden contribuir a combatir la corrupción se incluyen:

- Garantizar que se apliquen los principios fundamentales de gobierno antes de tomar medidas específicas destinadas a detectar y penalizar la corrupción. Entre estos principios se incluye el estado de derecho, el fortalecimiento de las instituciones mediante la participación y la fijación de responsabilidades y el establecimiento de derechos básicos, como el acceso a estándares fijados para servicios públicos, describiendo con claridad los roles de las distintas divisiones del gobierno y garantizando la responsabilización basada en el cumplimiento de las obligaciones.
- Evaluar el desempeño en la provisión de servicios como un medio importante para la detección de la corrupción, un método mucho más efectivo que las auditorías de desempeño .
- Empoderar a los ciudadanos para la promoción de reformas desde abajo que contribuyan a mejorar la transparencia, la responsabilización y estado de derecho.
- Divulgar información para garantizar así el derecho a saber que poseen las personas; asimismo, exigir a los organismos públicos que provean información oportuna, precisa y completa acerca de las actividades del gobierno. Dichas medidas pueden ser un antídoto muy poderoso contra la corrupción.³²

Estas medidas se describen en mayor detalle en las Secciones 4.1.3 Estándares para la provisión de servicios, 4.1.6 Acceso a la información y en la Sección 4.1.12.

4.1.12. Garantizar que los prestadores de servicios cumplan con los estándares establecidos

En las Directrices de la Subcomisión se establece que: *"A todos los niveles de gobierno, los Estados deberían: establecer un sistema reglamentario para los servicios públicos o privados de abastecimiento de agua y de saneamiento que les obligue a proporcionar acceso físico, a un costo razonable y sin discriminación, a un agua salubre y de calidad aceptable, en cantidad suficiente, y a un saneamiento apropiado, y que incluya sistemas destinados a garantizar una auténtica participación de la población, un control independiente y el respeto de los reglamentos."*³³

³¹ Estas son algunas de las políticas que se sugieren en A. Shah, "Tailoring the Fight against Corruption to Country Circumstances" en A. Shah, ed. *Performance Accountability and Combating Corruption* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2007), <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs> (clic en Corrupción), páginas 249-250.

³² Ídem.

³³ Directrices de la Subcomisión, Artículo 2.3 (e).

Garantizar la efectiva regulación

Los órganos regulatorios, tanto a nivel regional y/o local, pueden ser organismos públicos independientes o pertenecer a un ministerio o a un departamento municipal. Cada vez más gobiernos se inclinan por la primera opción y establecen órganos regulatorios que funcionan de manera independiente del ministerio o la municipalidad y del proveedor de servicios.

El órgano regulatorio debe garantizar que los proveedores de servicios desempeñen sus funciones de manera consistente con el derecho al agua y al saneamiento y que exista un mecanismo para que los usuarios puedan exigir la responsabilidad de los proveedores. Mientras que el ministerio o departamento pertinente establece objetivos a nivel nacional o regional en materia de provisión de servicios (Ver Sección 4.3 en este capítulo), el órgano regulatorio generalmente tiene la responsabilidad de establecer metas y puntos de referencia detallados para los proveedores y para la aprobación de estructuras tarifarias. Dichas metas, puntos de referencia y estructuras tarifarias deberían garantizar que las obligaciones impuestas a los proveedores de servicios no generen la insolvencia de estos actores y asegurar que, en lugar de contener propuestas desalentadoras, incluyan incentivos para la extensión de los servicios públicos hasta las áreas que carecen de acceso. Si bien los órganos regulatorios pueden imponer estándares bastante onerosos sobre los servicios públicos, particularmente respecto a la extensión de los servicios, sería poco realista imponer requisitos similares a los proveedores de pequeña escala (ver más adelante en esta sección). El contenido de estos estándares se describe en mayor detalle en el Capítulo 7: Distribución y sostenibilidad del agua; en el Capítulo 8: Calidad del agua e higiene; en el Capítulo 9: Accesibilidad física; y en el Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento.

También resulta útil para muchos de los sectores interesados, lo que incluye grupos de la comunidad, tener representantes dentro del órgano regulatorio. De esta manera se favorecerá la participación popular en los procesos de toma de decisiones y el efectivo ejercicio del derecho a la participación.³⁴ Para poder monitorear de manera apropiada el desempeño de los proveedores de servicios, el órgano regulatorio debe contar con facultades para escuchar reclamos, dar a conocer su rol de control y establecer un mecanismo de fácil acceso para la presentación de reclamos. Entre los métodos para garantizar la facilidad de acceso a los mecanismos de reclamos se incluyen: disponer buzones para la presentación de quejas en las distintas áreas en las que opera el proveedor de servicios y desarrollar actividades de cooperación junto con las comunidades de usuarios (incluso a través del establecimiento de "redes de monitoreo") y las organizaciones de la sociedad civil.

Los procesos efectivos de monitoreo permiten evaluar los niveles reales de servicio comparados con los estándares exigidos por las reglamentaciones y los acuerdos específicos entre los ministerios pertinentes y los proveedores de servicios. Resultaría útil que se otorgaran facultades a los reguladores para garantizar el respeto del derecho al agua y al saneamiento, lo

³⁴ Observación General Nro. 15, párrafo 48.

que incluye capacidades para imponer sanciones que desalienten violaciones frecuentes y que permitan cubrir los costos de reparación de cualquier parte que pudiera sufrir un daño.

Contratación y regulación de servicios públicos a nivel privado

Aproximadamente el 10% de los servicios públicos de agua y saneamiento se compone de empresas privadas que operan infraestructura estatal a largo plazo. No es habitual que la propiedad de dicha infraestructura pertenezca a entidades privadas. En algunos casos, si bien el proveedor de servicios es un organismo público, se subcontrata a una entidad privada para que desempeñe tareas específicas, como facturación o realización de conexiones. En la Observación General Nro. 15 se establece lo siguiente con respecto a la provisión de servicios a nivel privado:

"Cuando los servicios de suministro de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos y pozos) sean explotados o estén controlados por terceros, los Estados Partes deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. Para impedir esos abusos debe establecerse un sistema regulador eficaz de conformidad con el Pacto y la presente Observación general, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento".³⁵

En la Observación General Nro. 15 se establece que los proveedores de servicios de carácter privado que operan o controlan servicios de agua y saneamiento deben observar estándares similares a los impuestos para los proveedores públicos. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

...no se deben privatizar los servicios de agua y saneamiento sin un marco de reglamentación claro y eficiente, que permita mantener un acceso sostenible a esos servicios de forma segura, suficiente, asequible y físicamente accesible. La función de los particulares en el momento de decidir quién prestará los servicios de agua y saneamiento, qué tipo de servicios se ofrecen y cómo deben administrarse, suscita cuestiones relativas al derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos y otros derechos, y es un elemento importante que debe tenerse en cuenta cuando se adopten decisiones sobre la prestación de servicios por el sector privado.³⁶

Para que un gobierno pueda determinar si la administración privada de una red se realiza de manera coherente con el efectivo ejercicio del derecho al agua y al saneamiento, se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

³⁵ Observación General Nro. 15, párrafo 24.

³⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the scope and content of the relevant human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation under international human rights instruments* [Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos], (2007), Doc. ONU A/HRC/6/3, párrafo 53, disponible en: <http://www.ohchr.org> ("Sus derechos humanos" > "Temas de derechos humanos" > "Opiniones de los interesados" debajo del título referido al agua). El informe señala que se requiere un mayor desarrollo sobre los tipos de sistemas de regulación en función de los requisitos de derechos humanos pertinentes y sobre los tipos de sistemas de regulación que se deben poner en práctica.

- Que se haya informado a los particulares y a las comunidades del área a abastecer por el proveedor privado, acerca de la posibilidad de participación del sector privado y sus implicancias, y que dichas personas se muestren a favor de este tipo de contrato respecto de otras formas alternativas de abastecimiento a través de procesos de consulta auténticos y representativos.
- Que el gobierno cuente con capacidades efectivas de regulación para evitar la corrupción en las negociaciones contractuales y en la operación del servicio y para garantizar el cumplimiento de los estándares establecidos en esta materia.³⁷
- Que la empresa privada pueda comprometerse genuinamente a extender el servicio y a generar un paquete tarifario tendiente al efectivo ejercicio del derecho al agua y al saneamiento con mayor alcance que lo que podría lograr un proveedor público.
- Que la empresa muestre un compromiso auténtico respecto del derecho al agua y al saneamiento, tal como se define en los estándares internacionales, que haya actuado de manera consistente con dicho derecho en virtud de contratos anteriores y que tenga la intención de realizar modificaciones al contrato toda vez que sea necesario en pos de la realización del derecho, teniendo en consideración las opiniones de los usuarios.
- Que el gobierno esté en condiciones de mantener la provisión de servicios adecuados de agua y saneamiento en caso de que la empresa decida dejar sin efecto el contrato.

Además de estos puntos, existen otras cuestiones a tener en cuenta al considerar la participación de empresas privadas transnacionales:

- Que la relativa capacidad o facultad de negociación entre la empresa y el gobierno dieran como resultado la aplicación de estándares que pudieran atentar contra el efectivo ejercicio del derecho al agua y al saneamiento.
- Que las tarifas se establecieran en función de una moneda internacional como el dólar estadounidense. Dicho sistema daría lugar a la imposición de riesgos sobre individuos y comunidades vinculados con la posibilidad de devaluación de la moneda. (Este problema también puede surgir en aquellos casos en que empresas públicas o privadas a nivel local solicitan préstamos de fondos en moneda extranjera para la realización de grandes inversiones en infraestructura).
- Que la empresa tuviera la intención de renunciar de manera formal a cualquier derecho a presentar reclamos ante un tribunal internacional en materia de inversión para cuestionar reglamentaciones gubernamentales que pudieran ser necesarias para la implementación del derecho al agua y al saneamiento y que redujeran los rendimientos esperados por la empresa (ver también Capítulo 11: Cooperación internacional, Sección 11.5 sobre comercio e inversión).

En los principios elaborados por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Swiss Re y la Secretaría de Estado para la Economía de Suiza se establecen lineamientos detallados y un conjunto de herramientas en materia de regulación de acuerdos públicos-privados. En estos principios no se establecen lineamientos para el caso de que un gobierno deba

³⁷ Ver E. Gutierrez, B. Calaguas, J. Greene y V. Roaf, *New Rules, New Roles: Does PSP benefit the poor?* (WaterAid y Tearfund, 2003), <http://www.wateraid.org.uk>

determinar si dichos acuerdos son apropiados respecto de una situación particular, pero resultan aplicables cuando los países ya han decidido la utilización de este tipo de convenios públicos-privados.³⁸

CUADRO 4.4: GESTIÓN PRIVADA DE SERVICIOS DE AGUA EN BUENOS AIRES

En Buenos Aires, Argentina, la empresa Aguas Argentinas no logró cumplir con la inversión acordada en la concesión, tanto en términos de extensión de la red de suministro existente como de mejora en la calidad y presión del agua. La empresa no cumplió los compromisos establecidos respecto de la construcción de nuevas estaciones de bombeo, cañerías subterráneas y extensión de redes de alcantarillado. Los analistas señalan que este incumplimiento puede deberse a la falta de incentivos para la compañía destinados a la extensión o mejora del servicio para las áreas de bajos ingresos y menos pobladas.³⁹

Cuando en el mes de marzo de 2006 el gobierno argentino decidió rescindir el contrato de concesión, alegó que la empresa había priorizado sus propios rendimientos mediante la provisión de servicios a las áreas más rentables y privando de acceso al agua a los sectores más marginados de la población.⁴⁰

Además, el mecanismo empleado para el ajuste de las tarifas del agua se relacionaba con un promedio entre el Índice de Precios Mayoristas - Commodities Industriales y el Índice de Precios al Consumidor - Mantenimiento de Agua y Sistemas de Alcantarillado, ambos provenientes de Estados Unidos. Esta situación tiene implicancias significativas en las tarifas, ya que el valor del dólar fluctúa de manera considerable respecto del Peso argentino. Luego de diciembre de 2001, cuando la economía argentina entró en crisis y el peso se devaluó cerca de dos tercios, el gobierno sancionó una "ley de emergencia económica" por la que se congelaron todas las tarifas de los servicios públicos. Aguas Argentinas, que señaló que el congelamiento de tarifas violaba las condiciones de su contrato, presentó un reclamo contra el gobierno argentino ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) alegando el incumplimiento de los compromisos asumidos por Argentina en virtud de los Tratados Bilaterales de Inversión ratificados por Argentina y Francia. El caso aún se encuentra sometido a la consideración del tribunal.⁴¹ Para más información acerca de este proceso de arbitraje, ver Capítulo 11: Cooperación internacional, Cuadro 11.3.

Regulación de provisión de servicios a escala reducida

Los proveedores de agua y saneamiento de pequeña escala generalmente son empresas privadas y grupos de la comunidad (como también organizaciones de la sociedad civil en algunos casos), que proveen agua en puestos o puerta a puerta o bien brindan acceso a pozos y manantiales, operan instalaciones de baños y duchas y prestan servicios de desagote

³⁸ Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE), Secretaría de Estado para la Economía de Suiza (seco) y Swiss Re, *Policy Principles: Framework for Sustainable Partnerships* (2005), <http://www.partnershipsforwater.net>.

³⁹ Ver, por ejemplo, Daniel Aspiazu, "Privatización del sistema de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. Debilidad institucional-regulatoria y enseñanzas", (FLACSO: Argentina, 2003). Documento preparado para el Comité Técnico Asesor Sud América de la Asociación Mundial del Agua (GWP SAMTAC) <http://www.eclac.org/samtac/noticias/documentosdetrabajo/6/23326/InAr00303.pdf>, y María B. Orodqui Urcelay, "Servicio de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño", (CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Nro. 126, Santiago de Chile, mayo 2007).

⁴⁰ Decreto Presidencial 303/2006, emitido el 21 de marzo de 2006.

⁴¹ Suez y otros c/República Argentina, Caso CIADI Nro. ARB/03/19.

de letrinas. Estos proveedores abastecen a más del 50% de los usuarios en los países en desarrollo. Pueden existir monopolios en áreas donde hay cantidad limitada de fuentes de agua o en los casos en que los proveedores desarrollan actividades en base a acuerdos tipo cártel. Los proveedores informales de servicios frecuentemente prestan servicios de saneamiento, como construcción o desagote de letrinas.

En general, los gobiernos no tienen otra alternativa que permitir la operación de proveedores de pequeña escala, al menos en el corto plazo, debido a que estos actores prestan servicios esenciales que de otro modo no se brindarían. Podrá prescindirse de la prestación de servicios de pequeña escala de manera independiente cuando y en aquellos lugares donde se extiendan las redes de agua y los sistemas de alcantarillado. En algunos casos, los gobiernos pueden establecer un sistema estatal para la provisión de agua a escala reducida, en el que los proveedores funcionen como contratistas o empleados del gobierno (ver Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento, Cuadro 10.7).

En todos los casos, el órgano regulatorio deberá vigilar y regular a los proveedores de pequeña escala de manera conjunta con otros actores. El proveedor de servicios públicos puede intentar controlar los precios en los casos en que el servicio funcione como la fuente de agua y alcantarillado utilizada por los proveedores de pequeña escala. Esto es especialmente posible cuando las tarifas se publican de manera clara, por ejemplo en las paredes de los puestos. Es posible capacitar a los grupos de la comunidad para que logren identificar prácticas deficientes en materia de higiene respecto de la provisión de servicios a escala reducida. De esta manera podrán notificar a los usuarios acerca de cómo utilizar fuentes alternativas y más higiénicas y ejercer presión sobre los proveedores con el fin de que mejoren las prácticas empleadas. También es necesario que los gobiernos brinden apoyo a los proveedores de pequeña escala, particularmente asesoramiento técnico, para que mejoren la calidad y las condiciones de asequibilidad de los servicios que ofrecen. Ver también Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento, Sección 10.2 y Capítulo 8: Calidad del agua e higiene, Sección 8.6.

4.2. El gobierno como proveedor de servicios

En esta sección se abordan temas vinculados con el rol del gobierno como proveedor de servicios. Si bien algunos servicios se delegan en operadores privados, los gobiernos (en gran parte de los casos las autoridades locales o las empresas públicas) operan la gran mayoría de los servicios públicos de agua y sistemas de alcantarillado. Las instalaciones de agua y saneamiento de pequeña escala desempeñan un papel fundamental en el ámbito de

la prestación de servicios en los países en desarrollo. Estos servicios están operados, en su mayoría, por empresas y grupos de la comunidad y, en algunos casos, por otras organizaciones de la sociedad civil. En muchos casos, los gobiernos participan en la creación de dichas instalaciones y luego las transfieren a las comunidades. Dentro de cada país, uno o más organismos públicos (en general, entidades del ámbito de la salud) tienen la responsabilidad de proporcionar información acerca de buenas prácticas de higiene y brindar asistencia a los hogares en la construcción de letrinas. En general, las autoridades locales tienen la responsabilidad de establecer canales de drenaje para las aguas residuales (donde no existan redes de alcantarillado) y de proveer, facilitar y regular la prestación de servicios para el desagote de letrinas.

Los proveedores de servicios deben cumplir debidamente con todas las reglamentaciones y leyes pertinentes y, en el caso de servicios públicos, con los objetivos y puntos de referencia impuestos por el gobierno. En vista de su función pública y su importancia para el efectivo ejercicio del derecho al agua y al saneamiento, los proveedores deben ir más allá de las exigencias legales específicas y contribuir todo lo posible para la realización del derecho. Además, los proveedores de servicios públicos generalmente negocian con el gobierno las estructuras tarifarias, los objetivos para la extensión de servicios y otras obligaciones; asimismo, pueden desempeñar un rol importante en la propuesta (o aceptación) de compromisos viables para aumentar significativamente el acceso en condiciones asequibles para las áreas y grupos marginados y vulnerables.

4.2.1. Extensión de los servicios a las áreas y grupos vulnerables y marginados

Los proveedores de servicios públicos pueden contribuir de manera significativa al derecho al agua y al saneamiento en áreas urbanas y periurbanas mediante la extensión de las redes de agua y sistemas de alcantarillado a aquellos que en la actualidad carecen de acceso, los grupos marginados y vulnerables, lo que incluye ir más allá de los objetivos impuestos por los órganos regulatorios en materia de prestación de servicios. Los órganos gubernamentales, como los gobiernos locales, los organismos que desarrollan tareas vinculadas con el agua y el saneamiento, al igual que las instituciones del ámbito de la salud (según la asignación de responsabilidades que corresponda dentro del país) también desempeñan un rol importante en la provisión de servicios a escala reducida. Los órganos del gobierno pueden operar dichas instalaciones, pero es más factible que proporcionen asistencia técnica y financiera a las comunidades y/o a las empresas para la creación de instalaciones de pequeña escala (incluso baños a nivel doméstico o barrial) donde sean necesarias, o para la extensión de los servicios existentes. Cuando no existan recursos

suficientes para la extensión de las redes, dicha asistencia podría ser la única manera de lograr, en el corto plazo, la realización efectiva del derecho al agua y al saneamiento de los grupos marginados, como aquellos que viven en áreas rurales remotas.

4.2.2. Mejora en las condiciones de asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento

Los proveedores de servicios pueden mejorar las condiciones de asequibilidad de los servicios que prestan de distintas maneras. La primera prioridad consiste en mejorar todo lo posible la eficiencia del proveedor. Las posibles formas de garantizar la eficiencia se describen en el Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento, Sección 10.7.1 y en el Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua, Sección 7.8. La segunda prioridad consiste en analizar las tarifas y los cargos por conexión para poder introducir aranceles reducidos y más flexibles y opciones de pago, especialmente para los grupos o usuarios de zonas de bajos ingresos, y proponer un rango más amplio de niveles de servicio disponibles. Parte de los fondos necesarios para cumplir con estas obligaciones se pueden obtener a través de las tarifas que se establezcan, lo que incluye subsidios cruzados entre usuarios de ingresos bajos y elevados o entre usos domésticos e industriales. Sin embargo, es probable que se necesiten finanzas públicas para garantizar que todos los proveedores cumplan las obligaciones anteriormente establecidas y aún así continúen siendo solventes en términos financieros. Dichas finanzas públicas pueden proveerse al usuario ya sea directamente o a través del proveedor. Las distintas opciones se describen en el Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento.

4.2.3. Provisión de instalaciones higiénicas y promoción de buenas prácticas de higiene

Los órganos del gobierno tienen un rol clave en la promoción de las prácticas de higiene. Generalmente, las entidades del ámbito de la salud desempeñan el papel principal en esta materia. Sin embargo, es importante que las actividades de promoción de las prácticas de higiene se lleven a cabo en conjunto con otros ministerios y departamentos vinculados, entre ellos: el área de educación (ya que las escuelas son el lugar más efectivo para enseñar buenas prácticas de higiene), los gobiernos locales y los servicios públicos de agua y saneamiento (que pueden distribuir mensajes entre sus clientes). Este punto se analiza con mayor detalle en el Capítulo 8: Calidad del agua e higiene, Sección 8.6.

Los servicios públicos que tienen a su cargo la gestión de baños públicos deben garantizar que dichas instalaciones se construyan de manera tal que resulten propicias para el uso higiénico y el mantenimiento adecuado, lo que generalmente requiere un asistente pago y la provisión de servicios de limpieza y reparación de manera periódica cuando sea necesario. Los mismos principios son aplicables a la construcción de instalaciones de pequeña escala por parte de los órganos del gobierno (o con su apoyo), donde la falla más común es la falta de mantenimiento de las instalaciones. En ambos casos, para garantizar la higiene de las instalaciones generalmente es necesaria la promoción de prácticas de higiene entre los usuarios.

4.2.4. Garantizar la adecuada eliminación de residuos en términos ambientales

Los servicios públicos que operan sistemas de alcantarillado deben garantizar que las aguas residuales y las excretas se transporten fuera de los asentamientos humanos a lugares donde se pueda proceder a su tratamiento o donde se puedan eliminar de cualquier otra manera para evitar amenazas a la salud pública y daño a los ecosistemas. En aquellos casos en que no resulte posible el uso de dichos desechos para la agricultura, se deben proporcionar conexiones para la remoción de las excretas recolectadas mediante procesos de desagote de letrinas. Cuando no existan redes de alcantarillado, como sucede en varios lugares en los países en desarrollo, incluso en áreas urbanas, las autoridades públicas responsables (generalmente el gobierno local) deberán garantizar que las aguas residuales transportadas a través de canales de drenaje se eliminen de manera segura y que existan zonas designadas donde se puedan eliminar de forma segura los desechos extraídos mediante los procesos de desagote de letrinas.

4.3. Proveedores de servicios del sector privado

Dentro de este grupo se incluyen los servicios públicos administrados por grandes compañías, al igual que los servicios de agua y saneamiento administrados por empresas de pequeña escala y comunidades.

4.3.1. Servicios públicos: Implementación de responsabilidades de los proveedores públicos de servicios

Los puntos que se enumeran en la Sección 4.2 respecto de los proveedores de servicios públicos⁴² se aplican de la misma manera tanto para proveedores públicos como privados. En la provisión de servicios públicos se deben observar todas las reglamentaciones, objetivos y puntos de referencia aplicables e intentar todo lo posible para contribuir a la implementación del derecho al agua y al saneamiento. Si bien los proveedores privados se diferencian de los públicos porque buscan generar ganancias, se espera que actúen de manera socialmente responsable,⁴³ lo que incluye brindar asistencia en la implementación del derecho al agua y al saneamiento.

4.3.2. Proveedores de pequeña escala: Provisión de servicios de calidad adecuada y a un costo asequible

Los proveedores de pequeña escala (ya sea que estén administrados por grupos de la comunidad, por pequeñas empresas o por otras organizaciones de la sociedad civil) deben cumplir los requerimientos y lineamientos regulatorios existentes, lo que incluye la prohibición de establecer conexiones ilegales. Además, es necesario que dichos actores

⁴² Ver Secciones 4.2.1 Extensión de los servicios a las áreas y grupos vulnerables y marginados; 4.2.2 Mejora en las condiciones de asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento y 4.2.3 Provisión de instalaciones higiénicas y promoción de buenas prácticas de higiene.

⁴³ Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, *Investing in Development, A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* [Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio] (Nueva York, 2005), p. 18.

garanticen la calidad adecuada de los servicios de agua y saneamiento que proveen. Los proveedores de pequeña escala poseen un campo de acción mucho más limitado para garantizar la asequibilidad de los servicios que ofrecen. Por ejemplo, no pueden establecer subsidios cruzados entre los usuarios debido a que sus clientes o miembros generalmente pertenecen a los sectores de bajos ingresos de la sociedad y carecen de acceso a los servicios públicos o se encuentran ubicados en comunidades rurales humildes. Sin embargo, dichos proveedores no deben llevar a cabo acciones especulativas o tendientes a la fijación de precios.

4.4. Órganos de vigilancia públicos e independientes

Los organismos públicos, como las comisiones de derechos humanos, las instituciones de defensoría y el poder judicial, desempeñan un rol importante en términos de vigilancia de las acciones del gobierno. Para poder cumplir con este rol, dichos organismos deberán incorporar a su trabajo los estándares internacionales en materia de derechos humanos. También es esencial que las distintas instituciones cuenten con vías efectivas de comunicación, responsabilidades y mecanismos claros para garantizar la coordinación de sus actividades y evitar la duplicación de tareas entre sí y con respecto a los órganos regulatorios del gobierno (tema que se analiza en la Sección 4.1.12). Para ser efectivos, los órganos de vigilancia públicos e independientes también requieren:

- Independencia y facultades claras establecidas en la ley.
- Recursos financieros y técnicos suficientes, garantizados de manera anual y periódica.
- Un sistema mediante el cual los distintos actores puedan examinar los nombramientos importantes para garantizar, en la medida de lo posible, la imparcialidad de los miembros clave (por ejemplo, de los miembros de las comisiones o los jueces).
- En el caso de las comisiones de derechos humanos o las instituciones de defensoría, cooperación con sus órganos regulatorios, quienes pueden actuar como primera instancia ante reclamos.
- Procedimientos sencillos y accesibles para presentación de reclamos.
- Asistencia legal o paralegal gratuita para aquellos que pretendan presentar reclamos en los casos en que la cuestión amerite la interposición de un recurso judicial.

4.4.1. Analizar la legislación, las políticas y los programas para asegurar su consistencia con el derecho al agua y al saneamiento

Una determinada comisión de derechos humanos o institución de defensoría, ya sea nacional o regional, puede tener la tarea de revisar la legislación con el fin de detectar inconsistencias con los derechos humanos nacionales, las leyes de protección a los

consumidores o los estándares internacionales como el PIDESC,⁴⁴ y prestar asesoramiento al respecto a los organismos del gobierno. También puede recolectar información de manera sistemática respecto del alcance de la realización del derecho al agua y al saneamiento. El poder judicial también puede desempeñar un rol significativo en el tratamiento de reclamos presentados por particulares, comunidades u organizaciones de la sociedad civil, en los que se aleguen inconsistencias en leyes, reglamentaciones o políticas específicas respecto de las leyes nacionales y/o del derecho internacional.⁴⁵

4.4.2. Investigar los reclamos presentados por los usuarios y garantizar una reparación adecuada ante reclamos auténticos

Los reclamos presentados por los particulares y las comunidades por disconformidad con el servicio (o por falta de servicio) generalmente son tratados en primera instancia por el departamento de reclamos del proveedor de servicios u órgano regulatorio, según corresponda. Sin embargo, el poder judicial, las comisiones de derechos humanos, las instituciones de defensoría u otros organismos similares pueden desempeñar un papel significativo en el tratamiento de reclamos que el órgano regulatorio o el proveedor de servicios no puedan o no deseen resolver.

La Observación General Nro. 15 establece que: *"Toda persona o grupo que haya sido víctima de una violación del derecho al agua deberá contar con recursos judiciales o de otro tipo efectivos tanto en el plano nacional como en el internacional... El Comité observa que el derecho ha sido incluido en la Constitución de varios Estados y ha sido tema de litigio ante tribunales nacionales. Todas las víctimas de las violaciones del derecho al agua deberán tener derecho a una reparación adecuada, que podrá consistir en restitución, indemnización, satisfacción o garantías de que no se repetirán los hechos. Los defensores del pueblo, las comisiones de derechos humanos y las instituciones análogas de cada país deberán poder ocuparse de las violaciones del derecho".*⁴⁶

En muchos países, las comisiones de derechos humanos u organismos similares tienden a resolver los reclamos de manera menos costosa y más rápida que los tribunales.

Sin embargo, cuando no existen dichos organismos, o cuando la cuestión posee una magnitud tal que exige la participación del poder judicial (como en el caso de una modificación en la legislación o la imposición de sanciones civiles o penales), es necesaria la provisión de asesoramiento jurídico para aquellos que no pueden afrontar los costos de la

⁴⁴ 157 países han ratificado o han adherido al PIDESC. Cuando se trate de un país que no haya ratificado el PIDESC, será necesario considerar otros tratados que hagan referencia al derecho, ya sea de manera explícita o implícita. Ver Capítulo 3: Fundamentos legales y marco institucional.

⁴⁵ En aquellos casos en que un tratado internacional no se encuentre reflejado en las leyes nacionales, el poder judicial posee un amplio rango de enfoques posibles en lo que respecta a la aplicabilidad de los tratados internacionales en el ámbito de los tribunales nacionales. Por ejemplo, mientras que ciertos países autorizan la presentación de reclamos sobre la base de los tratados internacionales, otros interpretan las leyes nacionales de conformidad con los tratados internacionales en tanto no exista conflicto entre sus disposiciones.

⁴⁶ Observación General Nro. 15, párrafo 55. En este párrafo se cita el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, donde, respecto a las cuestiones ambientales, se establece que *"deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes"*. También en Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, General Comment No. 9: *The domestic application of the Covenant* [Observación General Nro. 9: La aplicación interna del Pacto] (1998), Doc. ONU E/19/22, párrafo 4, disponible en www.ohchr.org ("Órganos de DD. HH." > "Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)" > "Observaciones Generales").

asistencia legal. De manera alternativa, se puede empoderar una comisión de derechos humanos o a una institución de defensoría para que brinde asistencia para la presentación de reclamos ante los tribunales.

4.4.3. Monitorear el cumplimiento de la legislación nacional sobre agua y saneamiento por parte de los organismos gubernamentales y el sector privado

Las comisiones de derechos humanos, las instituciones de defensoría y otros organismos similares, pueden desempeñar un papel muy útil en materia de evaluación del cumplimiento de la legislación nacional y de los estándares internacionales por parte del gobierno y del sector privado, y pueden presentar recomendaciones en este respecto. Este rol es especialmente importante en cuestiones complejas (como el impacto de una política específica) que no pueden tratarse sencillamente sobre la base de un reclamo determinado presentado por un particular o un grupo. Para poder cumplir con esta tarea, estos organismos requieren fondos suficientes y los recursos humanos necesarios para llevar a cabo investigaciones detalladas y monitorear tendencias en el largo plazo. En aquellos casos donde la disponibilidad de recursos lo permita, también puede existir un organismo de vigilancia específico para el sector. Dichos organismos también pueden desempeñar tareas educativas dentro del gobierno y respecto del público, con el fin de promover y apoyar la implementación del derecho al agua y al saneamiento.

4.5. Individuos y comunidades

Todas las personas tienen derecho al agua y al saneamiento, independientemente de su condición legal, y pueden asegurar estos derechos a nivel individual y/o como miembros de una comunidad. A los fines de este Manual, el término "comunidad" se refiere a un grupo de personas que residen en un área determinada y que se identifican a sí mismos como miembros de dicho grupo. El concepto incluye desde un pequeño pueblo en un área rural hasta una asociación de habitantes con cobertura sobre todo un barrio urbano.

Las comunidades (lo que incluye organizaciones comunitarias y asociaciones de habitantes) conocen su entorno, sus necesidades y cuentan con la motivación necesaria para mejorar su situación. En muchos casos, especialmente en áreas rurales pero también en zonas urbanas de países en desarrollo, las comunidades administran servicios de agua y saneamiento de pequeña escala. Individuos y comunidades pueden desempeñar los roles que se detallan a continuación.

4.5.1. Identificar necesidades y prioridades, monitorear la provisión de servicios y proponer políticas adecuadas al gobierno

Los grupos de la comunidad pueden brindar asistencia a los gobiernos para identificar qué sectores carecen de acceso a servicios esenciales y de qué manera se pueden prestar servicios con mayor eficacia. Cuando las comunidades participan en la toma de decisiones para determinar los niveles y las prioridades de los servicios (por ejemplo, ubicaciones de puntos de agua o instalación de baños), existen mayores probabilidades de que el programa resulte exitoso, sostenible y asequible. El apoyo del gobierno a este proceso incluye la consideración y el análisis de propuestas provenientes de individuos y comunidades para el establecimiento de políticas apropiadas en materia de provisión de servicios de agua y saneamiento, lo que incluye la autogestión como alternativa para las estrategias y proyectos de pequeña escala en este ámbito.

Las comunidades también se encuentran en una posición adecuada para vigilar la prestación de los servicios y desempeñan un papel significativo que consiste en informar a las autoridades pertinentes acerca de cualquier deficiencia y notificar a otros miembros de la comunidad acerca de dichas fallas (por ejemplo, en caso de mala calidad del agua) en aquellos casos en que el gobierno no lo haya hecho de manera efectiva. Este rol se analiza con mayor detalle en el Capítulo 6: Participación y acceso a la información.

4.5.2. Conocer sus derechos y trabajar por su implementación

Las comunidades pueden colaborar con la implementación del derecho al agua y al saneamiento ejerciendo influencia ante los niveles de gobierno pertinentes. Para poder hacerlo, deben comenzar por obtener información acerca de sus derechos derivados del derecho nacional e internacional, divulgar dicha información entre sus comunidades y organizarse como grupo. Las estrategias de incidencia son más eficaces cuando las personas cuentan con información precisa acerca de las responsabilidades que corresponden a cada uno de los actores gubernamentales y cuando las comunidades presentan reclamos de manera práctica y efectiva. Dichas estrategias son particularmente eficaces cuando las comunidades pueden demostrar que se encuentran capacitadas para contribuir al servicio e identificar las cuestiones específicas en las que el gobierno puede colaborar. Este rol se analiza con mayor detalle en el Capítulo 6: Participación y acceso a la información.

4.5.3. Contribuir a los servicios de agua y saneamiento

Es necesario que los hogares tengan la voluntad de contribuir (ya sea en efectivo o en especie) con los servicios o con el acceso a las instalaciones. Aquellos encargados de la imposición de cargos, deberán garantizar que las contribuciones que se exijan a los hogares

sean asequibles, teniendo en cuenta sus capacidades para asegurar otros derechos que también exigen pago, como alimentación, vestimenta y vivienda. En general, será necesaria la asistencia del gobierno para que los más pobres puedan afrontar los costos relacionados. En algunos casos, se puede dar a los hogares la oportunidad de prestar mano de obra a modo de contribución en lugar de efectivo. Dicho sistema podría resultar viable en ciertas áreas rurales y asentamientos informales. En los casos en que se proporcione de mano de obra como método de contribución, será necesario prever la situación de aquellos hogares que no cuenten con miembros capacitados para prestar estos servicios. Los hogares también pueden desempeñar un rol significativo en el establecimiento de sus propios baños domésticos, ya que, en general, no resulta efectivo que el gobierno se encargue de su construcción.

Cuando sea posible proporcionar capacitación, tanto los individuos como los grupos de la comunidad pueden prestar servicios de pequeña escala (especialmente en zonas rurales), como la construcción y mantenimiento de letrinas o pozos según corresponda. Aquellas comunidades que tengan una experiencia particularmente positiva en términos de autogestión de servicios de agua y saneamiento pueden emplear esta situación como herramienta para ejercer influencia en el desarrollo de políticas gubernamentales que favorezcan una mayor participación de las comunidades en la prestación de servicios esenciales (incluso la incorporación a un sistema formal, por ejemplo, operando puntos de agua estatales).

4.5.4. Utilizar el agua y las instalaciones públicas de manera responsable y divulgar conocimientos sobre buenas prácticas de higiene

Involucrar a los grupos e instituciones de la comunidad (como los comités de agua y saneamiento) y a las escuelas en la provisión y mantenimiento de instalaciones de agua y saneamiento puede dar lugar a mejoras en el uso del agua y en las prácticas de higiene. Cuando el uso no equitativo del agua por parte de los distintos sectores de la comunidad genera escasez de este recurso para algunas personas, las comunidades pueden ejercer presión sobre los grandes usuarios con el fin de reducir el consumo. Las acciones a nivel de las comunidades también pueden resultar útiles para garantizar que las letrinas o puntos de agua comunitarios se utilicen y se mantengan higiénicamente y que el agua se transporte y se almacene en el hogar también en condiciones de higiene.

4.5.5. Prestar asistencia a los hogares e individuos vulnerables y marginados dentro de la comunidad

Todas las comunidades cuentan con hogares que atraviesan condiciones económicas extremas. Cuando no existe un sistema de seguridad social, la solidaridad comunitaria es, en general, la

única solución inmediata al problema. Cuando las comunidades tienen a su cargo la gestión de las instalaciones de agua y saneamiento, se encuentran en condiciones de identificar cuáles son los hogares que probablemente no puedan afrontar los costos del acceso a los servicios básicos y pueden ser los únicos actores capaces de compensar la falta de asistencia por parte del gobierno.

4.6. Organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se definen de manera amplia en este Manual, e incluyen, entre otros:

- Organizaciones no gubernamentales de desarrollo e incidencia
- Movimientos sociales
- Organizaciones religiosas
- Instituciones académicas y de investigación, lo que incluye escuelas y universidades
- Organizaciones del ámbito de los medios de comunicación
- Entidades profesionales (como asociaciones de abogados, profesionales de la salud e ingenieros).

Las OSC deben cumplir diferentes roles en la implementación y promoción del derecho al agua y al saneamiento según sus áreas de especialización y sus capacidades. Poseen dos amplias funciones: en primer lugar, desarrollar capacidades y proporcionar asistencia financiera y técnica y, en segundo lugar, promover los derechos humanos y profundizar los conocimientos de las comunidades acerca de los procesos políticos. Respecto de ambas funciones, las OSC pueden desempeñar un rol muy útil para facilitar la organización de las comunidades, incluso colaborando con el desarrollo de capacidades de gestión en las organizaciones comunitarias.

4.6.1. Respaldo al trabajo de las comunidades en la promoción del derecho al agua y al saneamiento

Las OSC que se focalizan en la provisión de agua y saneamiento y en cuestiones de derechos humanos pueden trabajar de manera conjunta con los gobiernos nacionales para desarrollar sus planes de acción y marcos legislativos con el fin de promover el derecho al agua y al saneamiento. Las OSC que desempeñan actividades de incidencia también juegan un papel importante en la educación de individuos y comunidades, así como en el desarrollo de enfoques adecuados para acceder a estos derechos. Dichas actividades deben incluir necesariamente acciones para facilitar la organización de las comunidades y desarrollar estructuras de responsabilidad. También se debe incluir asistencia a los grupos de la

comunidad para que puedan ejercer influencia de manera efectiva ante las autoridades locales o nacionales, mediante la utilización de datos recolectados por las comunidades para demostrar en qué puntos las autoridades no están cumpliendo con el derecho al agua y al saneamiento y la presentación de recomendaciones acerca de cómo solucionar estas cuestiones. Un enfoque más profundo incluiría el respaldo en litigios ante los tribunales nacionales, lo que en general sólo debería suceder como último recurso cuando otros métodos de solución no hayan resultado satisfactorios.

4.6.2. Desarrollar capacidades y brindar asistencia técnica y financiera

Las OSC dedicadas a la "provisión de servicios" trabajan de manera conjunta con las comunidades y especialmente con las organizaciones comunitarias, con el fin de proporcionar asistencia en materia de acceso a servicios de agua y saneamiento por medio del desarrollo de capacidades y de la provisión de asistencia técnica y financiera para la construcción y mantenimiento de los servicios. En tal carácter, las OSC pueden fomentar las capacidades de las comunidades mediante el desarrollo de responsabilidades y el fortalecimiento de sus habilidades y del vínculo entre los grupos sociales.⁴⁷

Las OSC también desempeñan un papel clave en la provisión de asistencia humanitaria en momentos de emergencia. En relación con las obligaciones de otros actores distintos de los Estados, en la Observación General Nro. 15, se establece que: *"En la prestación de ayuda y la distribución y gestión del agua y los servicios de agua deberá concederse prioridad a los grupos más vulnerables y marginados de la población"*.⁴⁸

4.6.3. Buscar la coordinación y evitar la duplicación de esfuerzos

Las OSC deben asegurar la coordinación de sus actividades y garantizar que su trabajo sea consistente y no duplique la labor de otras OSC (ni tampoco el trabajo realizado por los gobiernos y las organizaciones internacionales). Cuando haya más de una OSC trabajando en el sector de agua y saneamiento en un área o ciudad específica, puede resultar de utilidad crear un foro para analizar en qué casos se superponen los servicios ofrecidos y de qué manera se pueden cubrir los vacíos que pudieran existir. Esto es particularmente importante para garantizar la igualdad de la cobertura y que las comunidades a las que puede brindarse apoyo de manera más sencilla no obtengan más beneficios que aquellas que se encuentran en ubicaciones menos accesibles. Existen casos de ciertos pueblos que tienen cantidades desproporcionadas de instalaciones mientras que los pueblos vecinos no cuentan con acceso a los servicios, ya sea debido a cuestiones políticas o a que la provisión de servicios no presenta complejidades.⁴⁹

Las reuniones de coordinación que incluyan a funcionarios del gobierno y a la sociedad civil, pueden ayudar a evitar estas desigualdades.

⁴⁷ S. Carter, G. Cliche, & B. Currie-Alder, *Water and Governance: Insight from Research in the Andes*, (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2003), http://www.idrc.ca/en/ev-1-201-1-DO_TOPIC.html.

⁴⁸ Observación General Nro. 15, párrafo 60.

⁴⁹ S. Sugden, *Indicators for the Water Sector; examples from Malawi, Fieldwork Report*, (WaterAid, 2003), <http://www.wateraid.org/uk/>.

4.6.4. Monitorear las acciones del gobierno y de terceros en materia de agua y saneamiento

Un rol importante que generalmente desempeñan las OSC consiste en evaluar las acciones del gobierno y del sector privado en materia de agua y saneamiento. El análisis minucioso de la situación por parte de la sociedad civil, lo que incluye la consideración de los medios de comunicación, puede contribuir a generar mayores responsabilidades tanto en el gobierno como en los terceros. Las OSC deben trabajar íntimamente con los grupos de las comunidades que generalmente se encuentran en mejores condiciones para vigilar que la provisión de servicios se adecue a los estándares gubernamentales, debido a que están estrechamente vinculados con las comunidades en las que trabajan.

4.6.5. Educar a los estudiantes y al público en general sobre el derecho al agua y al saneamiento

Las instituciones educativas también juegan un papel importante a través de la divulgación de buenas prácticas y de la creación de conciencia acerca de los aspectos legales, políticos y técnicos del derecho al agua y al saneamiento entre sus estudiantes. Los medios de comunicación también tienen un papel clave en materia de divulgación de información acerca de estas cuestiones, para lo que generalmente dependen de los datos que les proveen las OSC que cuentan con experiencia en estas áreas.

4.6.6. Desarrollar y colaborar con procesos de investigación e intercambiar los resultados con los grupos interesados

Las OSC que se dedican a la investigación (como universidades, instituciones de investigación, ONG) tienen una función clave que consiste en identificar y examinar todos los aspectos del derecho al agua y al saneamiento. Esto puede lograrse de manera más efectiva por medio de enfoques multidisciplinarios que empleen los conocimientos de investigadores, profesionales y académicos en áreas como derecho, economía, ciencias sociales, ingeniería y gestión ambiental. Los beneficios de la investigación se ven potenciados cuando participan los grupos interesados mediante el empleo de metodologías de "investigación aplicada" que buscan involucrar a dichas personas en el proceso de investigación y en la dirección que toma el análisis. La participación de los profesionales es esencial si se busca obtener resultados realistas basados en las pruebas existentes.

4.6.7. Apoyo de las organizaciones internacionales de la sociedad civil para el desarrollo y crecimiento de sus pares locales y nacionales

Los puntos antes mencionados en esta sección resultan igualmente aplicables a las OSC tanto nacionales como internacionales. Además, las OSC de carácter internacional deben desarrollar actividades que complementen el trabajo realizado por los gobiernos nacionales, las OSC y las organizaciones comunitarias en lugar de competir con dichos organismos. Las OSC internacionales pueden tener que negociar con sus propios donantes y educarlos en caso de que sus expectativas no sean compatibles con este enfoque. El desarrollo de la sociedad civil local y nacional incrementa la sostenibilidad y la eficacia de su trabajo en

términos de costos y brinda la oportunidad de fortalecer a los grupos marginados. En aquellos casos en que las OSC internacionales busquen introducir experiencias aprendidas a partir de programas desarrollados en otros países, la colaboración con las OSC locales es más esencial aún para garantizar la adaptación al contexto y cultura específicos.

4.7. Usuarios de agua a nivel industrial y agrícola

Los usuarios industriales y agrícolas, lo que incluye empresas privadas y organismos gubernamentales (como las empresas públicas) deben cumplir plenamente, y de manera oportuna, las reglamentaciones y leyes pertinentes, incluso aquellas vinculadas con el otorgamiento de permisos para el uso del agua, los cargos por uso de agua y la eliminación segura de aguas residuales y desechos industriales. (Ver Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua, y el Capítulo 8: Calidad del agua e higiene). Para contribuir al efectivo ejercicio del derecho al agua y al saneamiento, los usuarios industriales y agrícolas deben ir más allá de las exigencias legales en materia de sostenibilidad de los recursos de agua. Los gobiernos y la sociedad (lo que incluye a los consumidores) esperan cada vez más que las empresas privadas se comporten de manera responsable en términos sociales. Algunas de las acciones necesarias, especialmente aquellas vinculadas con la conservación del agua, también concuerdan con los intereses inmediatos de los usuarios. Otras acciones pueden representar costos en el corto plazo, pero en el largo plazo, mejorarían la reputación de los usuarios y sus capacidades para cumplir con estándares exigentes y permitirían ahorrar costos.

4.7.1. Utilizar el agua de manera eficiente y promover métodos efectivos para su conservación

Generalmente resulta complejo para los gobiernos establecer un equilibrio adecuado entre la provisión de agua suficiente para la industria y la conservación de los recursos hídricos. En muchos casos, el precio del agua no refleja el costo de la utilización del agua a nivel industrial y agrícola con respecto al medio ambiente. No obstante, los usuarios industriales y agrícolas pueden ser los primeros en promover el uso eficiente del agua, mediante la evaluación e implementación de métodos de conservación y a través del intercambio de dichos métodos con otros usuarios dentro del ámbito de la industria y la agricultura. Los usuarios agrícolas y del sector de energía hidroeléctrica también deben evitar el almacenamiento excesivo de agua para "contingencias", a fin de que exista agua suficiente para cubrir las necesidades de otros usuarios.

4.7.2. Garantizar la adecuada eliminación de residuos en términos ambientales

Los usuarios industriales y agrícolas deben garantizar el adecuado tratamiento de las aguas servidas y los derivados industriales, a fin de minimizar el daño ambiental y evitar cualquier amenaza a la salud humana o al sustento de otros. Cuando no existan estándares nacionales o regionales, se debe recurrir a los lineamientos internacionales en esta materia, como las Guías de la OMS para el uso seguro de aguas residuales, excretas y aguas grises.⁵⁰ Esta cuestión se aborda con mayor detalle en el Capítulo 8: Calidad del agua e higiene.

⁵⁰ WHO Guidelines for the safe use of wastewater, excreta and grey water [Guías de la OMS para el uso seguro de aguas residuales, excretas y aguas grises], (OMS, 2006).

4.8. Organizaciones internacionales

4.8.1. Brindar asistencia técnica y/o financiera

En la Observación General Nro. 15 se establece que:

"Los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales que se ocupan del agua, tales como la OMS, la FAO, el UNICEF, el PNUMA, Hábitat, la OIT, el PNUD y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), así como organizaciones internacionales que se ocupan del comercio como la Organización Mundial del Comercio (OMC), deberán cooperar eficazmente con los Estados Partes aprovechando sus respectivos conocimientos especializados, para la realización del derecho al agua en el plano nacional".⁵¹

Estas organizaciones pueden desempeñar roles importantes en la obtención de recursos financieros y conocimientos técnicos de los gobiernos y fuentes privadas, en el apoyo a los gobiernos para la implementación del derecho al agua y al saneamiento y en el respaldo a las organizaciones de la sociedad civil para brindarles asistencia en esta cuestión (ver también Capítulo 11: Cooperación internacional, Sección 11.1). También es necesaria la asistencia por parte de instituciones financieras internacionales como el Grupo del Banco Mundial, los bancos regionales como el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Fondo Monetario Internacional. Además, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la división de Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, también pueden brindar asistencia técnica sobre la implementación de estándares de derechos humanos y sobre las mejores prácticas provenientes de otros países (ver Capítulo 3: Fundamentos legales y marco institucional). Es importante que los distintos actores coordinen sus acciones de asistencia, como también sus sistemas y condiciones administrativas de manera de evitar cargas innecesarias para el gobierno nacional.

4.8.2. Analizar y revisar políticas de cooperación, procedimientos operativos y mecanismos de asesoramiento

En la Observación General Nro. 15 se establece que:

"Las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, deberán tener en cuenta el derecho al agua en sus políticas de préstamo, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y otros proyectos de desarrollo (véase la Observación general N° 2 (1990)), de manera que se promueva el disfrute del derecho al agua".⁵²

⁵¹ Observación General Nro. 15, párrafo 60. En los casos en que no están incluidos en la cita original, los nombres completos de las organizaciones internacionales se incluyen entre corchetes.

⁵² Observación General Nro. 15, párrafo 60.

En las Directrices de la Subcomisión se aclara que esta disposición es aplicable a las organizaciones internacionales y se establece que:

"Las organizaciones internacionales, incluidos los organismos especializados de las Naciones Unidas, en particular en el sector del comercio o las finanzas, y los Estados miembros de esas organizaciones deberían velar por que se respete el derecho al agua y al saneamiento en sus políticas y sus actividades".⁵³

Varios organismos y programas de las Naciones Unidas han comenzado a incorporar estándares de derechos humanos a sus operaciones. La mayor parte de los organismos y programas de las Naciones Unidas participaron en la definición de un enfoque común aplicable a dicha incorporación de estándares de derechos humanos (ver Cuadro 4.5). El Banco Mundial también ha comenzado a considerar de qué manera aplicar enfoques basados en los derechos humanos en su trabajo.⁵⁴ Dar preponderancia al derecho al agua y al saneamiento permitirá garantizar que, como mínimo, el trabajo de las organizaciones internacionales no atente contra la realización del derecho sino que contribuya a su implementación.

Gran cantidad de organizaciones internacionales cuentan con órganos para la resolución de controversias, compuestos por expertos independientes cuyas decisiones pueden tener efectos respecto del efectivo ejercicio del derecho al agua y al saneamiento. Entre ellos se incluyen la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Incorporar las leyes de derechos humanos a los procesos de toma de decisiones permitirá garantizar que los resultados de dichos procesos, que influenciarán futuros acuerdos en materia de comercio, inversión y empleo, sean consistentes con los estándares internacionales de derechos humanos. De manera similar, también es necesario que los órganos de vigilancia de los tratados internacionales y regionales de derechos humanos, que revisan los informes de los Estados y reciben los reclamos presentados por particulares, tengan en cuenta el derecho al agua y al saneamiento en su trabajo (ver Capítulo 3: Fundamentos legales y marco institucional).

4.8.3. Garantizar la coherencia y la coordinación

Para poder garantizar la asistencia efectiva, es necesario que las organizaciones internacionales colaboren estrechamente entre sí y con los gobiernos, de manera de evitar la duplicación de tareas y trabajar en pos de objetivos comunes. El fortalecimiento de UN-Water es una forma significativa de progresar hacia este objetivo. Sería útil que las organizaciones internacionales armonizaran sus enfoques con miras a la realización del derecho al agua y al saneamiento.

⁵³ Directrices de la Subcomisión, Artículo 10.4.

⁵⁴ R. Danino, "The Legal Aspects of the World Bank's Work on Human Rights: Some Preliminary Thoughts" en P. Alston and M. Robinson, eds., *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement* (Oxford University Press, 2005).

CUADRO 4.5: ENTENDIMIENTO COMÚN ENTRE LOS ORGANISMOS DE LA ONU SOBRE LOS ENFOQUES BASADOS EN LOS DERECHOS HUMANOS

El concepto "enfoque basado en los derechos humanos" surge principalmente en el contexto de la cooperación para el desarrollo. En el Programa de Reforma de la ONU, que fue lanzado en 1997, el Secretario General hizo un llamado a todas las entidades del sistema de la ONU a fin de incorporar los derechos humanos a sus varias actividades y programas dentro del marco de sus respectivos mandatos. Desde entonces, un gran número de organismos de la ONU han adoptado el enfoque basado en los derechos humanos (HRBA) en las actividades de cooperación para el desarrollo, pero desafortunadamente, cada organismo tiende a formular su propia interpretación de dicho enfoque y sobre cómo debería aplicarse.

En 2003, distintos organismos de la ONU se reunieron con el fin de desarrollar una declaración de Entendimiento Común sobre los HRBA en la cooperación para el desarrollo.⁵⁵ Allí se establece lo siguiente:

1. *Todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de cooperación para el desarrollo deberían promover la realización de los derechos humanos, en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.*
2. *Las normas y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.*
3. *La cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los "detentores de deberes" para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los "titulares de derechos" para reclamar sus derechos.*

Entre estos principios de derechos humanos que pueden utilizarse para orientar los programas de desarrollo se incluyen:

Universalidad e inalienabilidad: Los derechos humanos son universales e inalienables. Todos los seres humanos, en todas partes del mundo poseen estos derechos. No se puede renunciar voluntariamente a un derecho inherente al ser humano, ni tampoco puede éste ser usurpado por otras personas. Según se establece en el Artículo 1 de la DUDH, "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos".

Indivisibilidad: Los derechos humanos son indivisibles, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, todos ellos son inherentes a la dignidad de todo ser humano. Por consiguiente, todos los derechos poseen el mismo rango y condición, y no pueden ser clasificados, a priori, en orden jerárquico.

Interdependencia e interrelación: La realización de un derecho a menudo depende, totalmente o en parte, de la realización de otros derechos. Por ejemplo, la realización del derecho a la salud puede depender, en ciertos casos, de la realización del derecho a la educación o a la información.

Igualdad y no-discriminación: Todos los individuos son iguales como seres humanos en virtud de la dignidad inherente de toda persona. Todos los seres humanos tienen derechos sin discriminación de ninguna clase en base a la raza, color, sexo, etnia, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento u otra condición, según ha sido explicado por los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos.

Participación e inclusión: Toda persona y todos los pueblos tienen derecho a participar activa, libre y significativamente en el desarrollo, como así también a contribuir y disfrutar del desarrollo civil, económico, social, y político, donde pueden ser realizados los derechos humanos y libertades fundamentales.

Responsabilidad e imperio de la ley: Los Estados y otros detentores de deberes deben responder por el cumplimiento de derechos humanos. En este sentido tienen que cumplir con las normas legales y estándares contenidos en los instrumentos de derechos humanos. En caso de no cumplir con sus deberes, los titulares de derechos agraviados están facultados para iniciar procesos judiciales para la reparación apropiada de daños ante un tribunal o juzgado competente según las reglas y procedimientos legales.

⁵⁵ "Report: The Second Interagency Workshop on Implementing a Human Rights-based Approach in the Context of UN Reform, Attachment 1: The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among the UN Agencies" [Un Enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos: Hacia un entendimiento común entre las agencias de las Naciones Unidas, Anexo 1], (Stamford, 5-7 de mayo 2003).

5 Capítulo

No discriminación y atención a los grupos vulnerables y marginados



Muchas de las personas que desarrollan, influncian e implementan leyes y políticas consideran que ciertos grupos no son tan valiosos como otros miembros de la sociedad. Como consecuencia, quienes pertenecen a estos grupos carecen de acceso a prerrogativas básicas. Por lo tanto, es necesario que las políticas en materia de agua y saneamiento eviten que existan decisiones y prácticas políticas de carácter discriminatorio; además, deben aportar soluciones a estas cuestiones.

Los principios de derechos humanos resaltan la necesidad de diseñar activamente políticas sobre agua y saneamiento que prioricen y atiendan las necesidades de los grupos vulnerables y marginados, en lugar de considerar que todas las personas enfrentan desafíos similares en materia de acceso a agua potable y servicios adecuados de saneamiento. Es importante que los encargados del desarrollo e implementación de políticas dediquen tiempo y recursos a evaluar si se está contemplando la inclusión de los grupos vulnerables y marginados y si sus necesidades se están tomando en cuenta.

Los grupos vulnerables son aquellos que requieren atención especial debido a sus limitaciones físicas o de desarrollo, por ejemplo, los niños y los discapacitados. Los grupos marginados son aquellos que requieren atención especial debido a que, tanto histórica como culturalmente, han sufrido discriminación y no se encuentran representados en los procesos de toma de decisiones políticas, lo que da lugar a que no se tengan en cuenta sus necesidades, como es el caso, por ejemplo, de las mujeres y las minorías étnicas.

Todas las personas, aun los más vulnerables y marginados, tienen derecho a tener acceso al agua y al saneamiento sin discriminación alguna. El principio de la no discriminación constituye un derecho humano fundamental en sí mismo y se encuentra incluido en todos los tratados internacionales de derechos humanos. Este principio establece que no debe existir distinción, exclusión, restricción o preferencia sobre ninguna base (es decir, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen social o nacionalidad, estado patrimonial o de nacimiento o cualquier otro estado) que establezca una diferenciación sin motivo legítimo.

DE QUÉ MANERA PUEDEN ACTUAR LOS GOBIERNOS NACIONALES PARA EVITAR LA DISCRIMINACIÓN Y LA EXCLUSIÓN DE LOS GRUPOS VULNERABLES Y MARGINADOS

- 5.1. Garantizar la existencia de leyes integrales contra la discriminación que prevean instituciones dedicadas a investigar y proporcionar recursos ante hechos de discriminación contra individuos o grupos.
- 5.2. Revisar las leyes, reglamentaciones, políticas y procedimientos operativos existentes en materia de agua y saneamiento para garantizar que no contengan disposiciones discriminatorias.
- 5.3. Revisar los presupuestos públicos en materia de agua y saneamiento para asegurar que contemplen las necesidades de los grupos vulnerables y marginados, lo que incluye a aquellos que viven en asentamientos informales y en zonas áridas y semiáridas.
- 5.4. Reunir información acerca del acceso al agua y al saneamiento que tenga en cuenta cuestiones relativas a etnias, edad, discapacidades, género, religión, ingreso y otros factores vinculados, de manera tal de identificar discrepancias y establecer prioridades para orientar la asistencia gubernamental.
- 5.5. Establecer los requerimientos necesarios para que las instituciones relacionadas con el agua y el saneamiento puedan asegurar que representantes de los grupos vulnerables y marginados participen efectivamente en ellas y puedan ejercer influencia en los procesos de toma de decisiones de manera auténtica.
- 5.6. Garantizar que las necesidades de aquellas instituciones utilizadas por los grupos vulnerables y marginados estén contempladas de manera adecuada en las políticas sobre ampliación del alcance de los servicios o planes de tarifas y subsidios, entre otros temas. Entre dichas instituciones se incluyen escuelas, hospitales, prisiones y campos de refugiados.
- 5.7. Revisar todas las leyes, reglamentaciones, políticas y procedimientos operativos para asegurar que traten de manera adecuada los requerimientos específicos de los grupos vulnerables y marginados.

CUADRO 5.1: ¿QUÉ ES LA DISCRIMINACIÓN?

En la Observación General Nro. 15 se establece que el PIDESC:

"proscribe toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluido el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil o cualquier otra condición política, social o de otro tipo que pretenda o tenga por efecto anular o menoscabar el igual disfrute o el ejercicio del derecho al agua".¹

La referencia a "cualquier otra condición" implica la inclusión de otros factores conducentes a desigualdades en el acceso al derecho. Por ejemplo, la discriminación basada en la descendencia, como en el caso de las castas, también está prohibida por el PIDESC. "Condición social" abarca residencia en áreas rurales remotas y en asentamientos informales y también contempla a aquellas personas que viven en zonas postergadas como áreas rurales remotas y asentamientos informales, lo que puede constituir discriminación sobre la base de la condición social.

En la Observación General Nro. 15 se establece además que:

Los Estados Partes "deberán adoptar medidas para eliminar la discriminación de facto basada en motivos sobre los que pesen prohibiciones en los casos en que se prive a personas y grupos de personas de los medios o derechos necesarios para ejercer el derecho al agua. Los Estados Partes deben velar por que la asignación de los recursos de agua y las inversiones en el sector del agua faciliten el acceso al agua a todos los miembros de la sociedad".²

El concepto de discriminación de facto se refiere a una política o práctica que tenga como consecuencia establecer una desventaja específica para los miembros de un determinado grupo respecto de los miembros de otros grupos.

En la Observación General Nro. 15 se establece también que:

"Aunque el derecho al agua potable es aplicable a todos, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho..."³

El principio de la no discriminación no sólo exige evitar cualquier tipo de discriminación activa respecto de grupos determinados, sino también que los gobiernos tomen medidas proactivas para dar respuesta a las necesidades específicas de los grupos vulnerables o marginados a fin de reducir o eliminar las condiciones que generan o contribuyen a perpetuar la discriminación. En otras palabras, la no discriminación no implica necesariamente tratar a todas las personas de la misma manera, ya que puede ser necesario prestar especial atención a ciertos grupos vulnerables y marginados para garantizar que puedan tener acceso a la misma calidad de servicios. Prestar atención especial a los grupos vulnerables y marginados no constituye un acto de discriminación cuando los criterios para establecer dicha diferenciación sean razonables y objetivos y cuando el propósito sea alcanzar una meta considerada legítima en virtud de las disposiciones del Pacto.⁴

Es preciso aclarar que todas las personas tienen derecho al agua y al saneamiento, independientemente de que pertenezcan o no a un grupo vulnerable o marginado. Atender las necesidades de los grupos vulnerables y marginados es solamente una forma de asegurar que todas las personas cuenten con el derecho al agua y al saneamiento.

¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas, *General Comment No. 15: The right to water* [Observación General Nro. 15: El derecho al agua] (2002), Doc. ONU E/C.12/2002/11 (2003), párrafo 13. Ver también PIDESC, Art. 2.2, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 2006/10, *Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation* [Promoción de la realización del derecho al agua potable y al saneamiento], 24 de agosto de 2006, Doc. ONU A/HRC/Sub.1/58/L11, en adopción del documento *Draft Guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation* [Proyecto de Directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento] (2005), Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2005/25 y Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *General Comment No. 18: Non-discrimination* [Observación General Nro. 18: No discriminación], párrafo 7.

² Observación General Nro. 15, párrafo 14.

³ Observación General Nro. 15, párrafo 16. Ver también Directrices de la Subcomisión, Artículo 3.2.

⁴ El Comité de Derechos Humanos, quien vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, resalta este punto en *General Comment No. 18: Non-discrimination* [Observación General Nro. 18 No discriminación], párrafos 10,13.

CUADRO 5.2: GRUPOS VULNERABLES Y MARGINADOS

Existen diferencias entre los conceptos "vulnerable" y "marginado". Los niños son personas intrínsecamente vulnerables, pero no siempre son marginados, mientras que las mujeres (en especial las que viven en la pobreza) generalmente son personas marginadas pero rara vez vulnerables. Algunas personas, como aquellas que pertenecen a determinados grupos étnicos, pueden verse marginadas en función de definiciones sociales o culturales. Ciertos grupos, por ejemplo, quienes se encuentran bajo custodia, como los presos o detenidos, son personas vulnerables y al mismo tiempo marginadas.

En la siguiente lista se incluyen tanto grupos vulnerables como marginados, a saber:

- Mujeres.
- Niños.
- Habitantes de áreas rurales o áreas urbanas desfavorecidas.
- Pueblos indígenas.
- Comunidades nómadas y errantes.
- Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y repatriados.
- Personas de edad, personas con discapacidades y personas con enfermedades graves o crónicas.
- Víctimas de desastres naturales y personas que viven en zonas propensas a desastres.
- Personas que viven en regiones donde existe escasez de agua (zonas áridas y semiáridas y algunas islas pequeñas).
- Personas bajo custodia, como presos y detenidos.

En la sección final de este capítulo se describen los requerimientos específicos en términos de agua y saneamiento de los grupos vulnerables y marginados y de qué manera los gobiernos pueden tratar estas cuestiones.

5.1. Garantizar la existencia de leyes contra la discriminación e instituciones que desarrollen tareas de vigilancia

En muchos casos, la desigualdad en el acceso al agua y al saneamiento se vincula con patrones más amplios de discriminación contra un grupo específico. En dichos casos, parte de las obligaciones de los desarrolladores de políticas consistirá en ejercer presión para la generación de leyes contra la discriminación. En general, el tratamiento de estos temas se vuelve extremadamente político y genera división. Sin embargo, la mayoría de las personas estaría de acuerdo, en principio, con el derecho de todos los individuos a contar con agua potable y servicios de saneamiento. Esta situación puede servir como punto de partida para que los encargados de la toma de decisiones y la sociedad en su conjunto enfrenten el problema de la discriminación. Se debe tener en cuenta que la discriminación suscita cuestiones de derechos humanos aun cuando no se origine en actores gubernamentales. Según las Directrices de la Subcomisión: *"Los Estados deberían velar por que ninguna persona ni organización pública o privada aplique medidas discriminatorias"*.⁵

⁵ Directrices de la Subcomisión, Artículo 3.1.

Los gobiernos pueden identificar situaciones existentes de discriminación, establecer prioridades para la intervención del estado y diseñar medidas adecuadas para garantizar la no discriminación mediante las siguientes acciones:

- Revisar y modificar las leyes y prácticas e identificar aquellas que de manera directa o indirecta generen algún tipo de discriminación.
- Desarrollar estudios empíricos con el fin de evaluar si existen casos de discriminación en la práctica.
- Evaluar el alcance y la eficacia de las medidas legislativas diseñadas para combatir la discriminación.
- Documentar y evaluar prácticas discriminatorias en el sector privado y en otros sectores.
- Desarrollar indicadores para medir los niveles de acceso al agua por parte de los distintos grupos, teniendo en cuenta todos los componentes del derecho al agua y al saneamiento, segmentados en base a las distintas causas prohibidas de discriminación.⁶

Para evitar la discriminación es preciso contar con una ley integral que prohíba estas prácticas y un proceso de revisión en el que se contemplen todas las formas de discriminación posibles. El último objetivo puede alcanzarse de manera más efectiva si se garantiza la existencia de un órgano independiente de vigilancia, como una comisión de derechos humanos o una institución de defensoría, que investigue y proporcione respuestas a los reclamos presentados por particulares y soluciones ante actividades discriminatorias sistémicas que afecten a un grupo determinado.

Muchos países han advertido que resulta insuficiente depender exclusivamente de los tribunales para tratar la cuestión de la discriminación. Cada caso exige un tiempo considerable de análisis y, en general, dinero por parte de quien presenta el reclamo. Normalmente los tribunales sólo tratan los casos específicos presentados ante ellos y no pueden considerar cuestiones de discriminación sistémica y generalizada. Por lo tanto, no pueden aplicar un enfoque preventivo para luchar contra la discriminación.

Los órganos de vigilancia públicos e independientes deben contar con facultades expresas para tratar reclamos sobre todas las causas posibles de discriminación dentro del sector del agua y el saneamiento.⁷ Otros requerimientos se describen en el Capítulo 4: Roles de los actores clave, Sección 4.4.

El tratamiento de la discriminación puede implicar un avance muy significativo en materia de acceso al agua y al saneamiento. Esto se debe a que la obligación de no discriminar está incluida en mayor cantidad de marcos legales nacionales que los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al agua y al saneamiento. Los tribunales tienden a conocer en mayor profundidad el tema de la discriminación y de la reparación de las víctimas en comparación con lo que sucede con otros derechos económicos, sociales y culturales.

⁶ Este punto específico se exige en la Observación General Nro. 15, párrafo 53.

⁷ En la Observación General Nro. 15 se establece la necesidad de que dichas instituciones den respuesta a los reclamos vinculados con el derecho al agua, párrafo 55.

5.2. Revisar las leyes, reglamentaciones, políticas y procedimientos operativos existentes para garantizar que no contengan disposiciones discriminatorias

Establecer un marco institucional sobre la no discriminación que resulte aplicable al sector del agua y del saneamiento es sólo el primer paso. Para garantizar la no discriminación es necesario que los ministerios o departamentos incorporen conscientemente principios que prohíban este tipo de prácticas y brinden la atención adecuada a los grupos vulnerables y marginados dentro de sus programas. (Ver el ejemplo del Cuadro 5.6).

Un primer paso en esta lucha consiste en garantizar que las leyes, reglamentaciones, políticas y prácticas existentes no contengan disposiciones discriminatorias.

Entre las posibles formas de discriminación en el ámbito del derecho al agua y al saneamiento se incluyen:

- Negar el acceso a servicios de agua y saneamiento sobre la base del origen étnico o condición similar.⁸
- Imponer condiciones más onerosas sobre el uso de servicios de agua y saneamiento a los grupos vulnerables y marginados de la población.
- Imponer mayores costos a un grupo determinado para acceder a servicios de agua y saneamiento cuando no existan motivos que lo justifiquen, como costos más elevados en la provisión del servicio o mayor capacidad de pago.
- Asignar mayor cantidad de recursos a un grupo específico de la población cuando no se trate de un grupo vulnerable o marginado.
- Descuidar la provisión o el mantenimiento de instalaciones de agua y saneamiento o aumentar las obligaciones de racionar recursos en áreas habitadas por ciertos grupos.⁹
- Imponer condiciones que impliquen discriminación de manera indirecta sobre el acceso de un grupo específico a servicios de agua y saneamiento, como las restricciones respecto de asentamientos informales.
- Prácticas y exigencias denigrantes impuestas por funcionarios.

La discriminación también puede originarse en leyes, políticas y prácticas que impongan obstáculos de manera indirecta al acceso al agua y al saneamiento para los grupos vulnerables y marginados. Entre algunos ejemplos de este tipo se incluyen:

- Esquemas de subsidios que exijan a los solicitantes presentar pruebas por escrito de alquiler o pago de impuestos o documentos de identidad, lo que excluye a quienes pertenecen a los sectores informales y a aquellos que no pueden afrontar el costo del arancel/soborno para obtener un documento de identidad.
- Formularios de solicitud para acceder a un subsidio redactados en idiomas que resulten incomprensibles para quienes tienen derecho al subsidio en cuestión.
- Horarios de atención administrativa incompatibles con las obligaciones laborales de los solicitantes.

⁸ Ver Cuadro 5.1: ¿Qué es la discriminación?

⁹ La excepción a este supuesto puede darse cuando se establezcan reglamentaciones a fin de eliminar las prácticas discriminatorias en los sistemas indígenas.

Igualmente importantes que las medidas destinadas a prohibir actos de discriminación existentes son las medidas para establecer reparaciones por situaciones históricas de discriminación o inequidad social que permiten garantizar sustancialmente el tratamiento igualitario. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha establecido que:

"el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población".¹⁰

Esta obligación exige la adopción de medidas específicas para sobrellevar obstáculos que, en determinadas situaciones, impiden que ciertas personas o grupos ejerzan su derecho al agua y al saneamiento. Ciertos grupos se ven desproporcionadamente afectados por la falta de acceso a servicios de agua y saneamiento y por las limitaciones al acceso a estos servicios, como ser a causa de sequías, deficiencias en las instalaciones o incrementos en los precios. Por ejemplo, los aumentos en las tarifas de agua pueden impactar de manera diferente respecto de hombres y mujeres. Aquellas mujeres que están a cargo de los hogares en las áreas urbanas, quienes generalmente poseen ingresos más bajos, pueden verse excluidas de la provisión de servicios de agua y saneamiento o verse forzadas a limitar ciertos usos del agua, por ejemplo, el uso doméstico. En las restantes secciones de este capítulo se analiza de qué manera responder a las necesidades de los grupos vulnerables y marginados.

CUADRO 5.3: GARANTIZAR LA ATENCIÓN ADECUADA DE LOS MÁS VULNERABLES: EL FALLO DEL CASO *GROOTBOOM* EN SUDÁFRICA¹¹

En el caso "Grootboom" de Sudáfrica, el Tribunal Constitucional analizó la política estatal sobre vivienda en un área determinada, a partir de una solicitud presentada por un grupo de personas que habían sido desalojadas de sus hogares y vivían en un campo de deportes utilizando láminas plásticas como protección. El Tribunal analizó las implicancias del derecho al acceso a protección adecuada en los programas de vivienda. El Tribunal estableció que:

"[...] un programa debe ser equilibrado y flexible, con disposiciones adecuadas para atender las crisis de vivienda y las necesidades a corto, mediano y largo plazo. Un programa que excluye a un segmento considerable de la sociedad no se puede considerar razonable... Aquellos que tienen necesidades urgentes y cuyas capacidades para disfrutar de todos los derechos que les corresponden se ven limitadas, no deben ser ignorados por las medidas destinadas a alcanzar la realización del derecho. Puede no ser suficiente obtener un resultado satisfactorio en la evaluación de razonabilidad para demostrar que las medidas pueden lograr un progreso estadístico en la realización del derecho".¹²

Si bien el Tribunal no estaba facultado para revisar la política gubernamental de vivienda, exigió al gobierno revisar dicha política para que se ajustara a las disposiciones constitucionales. Se ordenó al gobierno diseñar e implementar un nuevo programa que incluyera medidas razonables "para aliviar la situación de las personas que no tienen acceso a la tierra, que no cuentan con un techo y que viven en condiciones intolerables o en circunstancias de crisis".¹³

¹⁰ Comité de Derechos Humanos, Observación General Nro. 18, párrafo 10.

¹¹ *Government of the Republic of South Africa and others v. Grootboom and others*, [Gobierno de la República de Sudáfrica y otros c/Grootboom y otros] 2001 (1) SA 46 (CC), Tribunal Constitucional Sudafricano, <http://www.constitutionalcourt.org.za/site/home.htm>. Para un análisis de los resultados prácticos de este caso, ver las entrevistas a los demandantes y sus representantes legales en COHRE, *Litigating Economic, Social and Cultural Rights: Achievements, Challenges and Strategies* (Ginebra: COHRE, 2003) <http://www.cohre.org/litigation>.

¹² Ídem, párrafos 43-44.

¹³ Ídem, párrafo 99.

5.3. Revisar los presupuestos públicos para asegurar que contemplen las necesidades de los grupos vulnerables y marginados

Para tratar con mayor eficacia la gran desigualdad que existe en materia de acceso a cantidades suficientes de agua potable y a servicios de saneamiento, se debe desarrollar una política nacional y se deben asignar recursos presupuestarios a fin de garantizar el acceso a un nivel esencial de agua y saneamiento para toda la población. Según la Observación General Nro. 15: *"Los Estados Partes deben velar por que... las inversiones en el sector del agua faciliten el acceso al agua a todos los miembros de la sociedad"*.¹⁴

Además:

"Las inversiones no deben redundar de manera desproporcionada en beneficio de los servicios e instalaciones de suministro de agua que suelen ser accesibles únicamente a una pequeña fracción privilegiada de la población; esos recursos deben invertirse más bien en servicios e instalaciones que redunden en beneficio de un sector más amplio de la población".¹⁵

Un análisis del gasto público aproximado por persona entre las áreas urbanas formales, las regiones urbanas informales y las zonas rurales, puede ayudar a resaltar desigualdades en la asignación de recursos. Cuando se realicen inversiones en servicios de agua y saneamiento, será necesario priorizar los fondos disponibles para programas destinados a mejorar las condiciones de acceso de aquellos que actualmente cuentan con acceso limitado,¹⁶ en lugar de mejorar la situación de aquellos a los que ya se proveen servicios de manera adecuada. En otras palabras, la misma asignación presupuestaria puede destinarse a programas de bajo costo para incrementar la cantidad de personas con acceso a servicios básicos, en lugar de incorporar "tecnología de avanzada" o desarrollar proyectos de gran escala para mejorar los servicios existentes (ver Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento).

5.4. Recolección de datos segmentados sobre acceso a servicios de agua y saneamiento

En la Observación General Nro. 15 se establece que: *"los indicadores deben referirse a los distintos componentes de un agua adecuada [...], desglosarse según los ámbitos de discriminación prohibidos..."*¹⁷

Puede que la discriminación no sea manifiesta sino más bien encubierta, por ejemplo, cuando la autoridad pertinente no discrimina de manera explícita ni reconoce sus propias prácticas discriminatorias. Para poder identificar la "discriminación encubierta", generalmente es necesario comparar la situación de una persona o grupo con la de otros que se encuentran en una situación similar en términos legales, pero que reciben un trato

¹⁴ Observación General Nro. 15, párrafo 14.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Ver también Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento; B. Skinner, *Small-scale Water Supply: A review of technologies*, (Loughborough, WEDC, 2003), y J. Pickford, *Low-Cost Sanitation: A survey of practical experience* (Loughborough: WEDC, 1995).

¹⁷ Observación General Nro. 15, párrafo 53.

diferente sobre la base de un motivo no permitido. Cuando se cuenta con datos segmentados de calidad, la información estadística puede indicar la existencia de formas sistémicas de discriminación. Cuando se detectan discrepancias significativas en el acceso al agua y al saneamiento relacionadas con cuestiones étnicas o similares, es necesario establecer si se debe a una práctica discriminatoria y asegurar que se tomen las medidas necesarias para reparar sus efectos.

También es necesario reunir datos segmentados por género, edad, etnia y otros factores, para poder comprender en profundidad qué grupos o áreas no cuentan con acceso adecuado a servicios de agua y saneamiento.¹⁸ Esto es de vital importancia para contribuir a identificar las causas de la falta de acceso a fin de diseñar políticas y programas más eficaces y apropiados para solucionar esta situación¹⁹ y para monitorear el progreso hacia la satisfacción de las necesidades de los grupos vulnerables y marginados. Debido a que la recolección de datos segmentados puede ser un proceso demandante en términos de recursos, puede resultar necesario identificar los factores más importantes respecto de un país o región y concentrarse inicialmente sólo en esas cuestiones. El informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, sugiere especialmente la segmentación de datos para promover la igualdad de géneros.²⁰ La colaboración y coordinación con organizaciones internacionales, OSC y organizaciones comunitarias, también puede contribuir a aliviar la tarea, ya que varias de estas organizaciones también recolectan información similar para distintos fines.²¹

Las comunidades también pueden desempeñar un rol importante en materia de recolección y/o verificación de información. Esta situación generalmente tiene la ventaja de garantizar que los datos sean precisos; además, puede proporcionar una perspectiva distinta a la que puede aportar un gobierno o un tercero respecto de un relevamiento. Independientemente de que sea o no el gobierno quien reúna la información, poner los datos pertinentes a disposición de las comunidades constituye un paso necesario para ayudarles a dar respuesta a cualquier desigualdad grave que pudiera existir dentro de su propio entorno y a ver de qué manera es posible solucionar estas situaciones mediante el acceso al agua y al saneamiento. La participación de las comunidades en la recolección de datos, como también el derecho a participar y a acceder a la información, se describe con mayor detalle en el Capítulo 6: Participación y acceso a la información.

¹⁸ Un buen ejemplo de esta cuestión es el "mapeo de puntos de agua" llevado a cabo por WaterAid en Malawi y Tanzania. Ver S. Sugden, Indicators for the Water Sector; examples from Malawi, Fieldwork Report, (WaterAid, 2003), y K. Welle, Learning for Advocacy and Good Practice - WaterAid Water Point Mapping, Report of findings based on country visits to Malawi and Tanzania, (WaterAid/ODI, diciembre 2005), http://www.wateraid.org/uk/what_we_do/documents_and_publications/default.asp.

¹⁹ V. Roaf, A. Khalfan, M. Langford, Global Issues Paper No. 14, Monitoring Implementation of the right to water: A framework for developing indicators (COHRE, Brot für die Welt, Heinrich Böll Stiftung, 2005), páginas 10-12, 18, <http://www.boell.de> and www.cohre.org/water.

²⁰ Informe presentado al Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Proyecto del Milenio, Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, [Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio], (Nueva York, 2005), Consideraciones generales, p. 30.

²¹ Ver Capítulo 4: Roles de los actores clave, Secciones 4.5, 4.6 y 4.8 para más detalles acerca de los posibles roles de los grupos de la comunidad, OSC y organizaciones internacionales, respectivamente.

5.5. Garantizar la efectiva participación de los grupos vulnerables y marginados en los procesos de toma de decisiones

Los procesos eficaces de participación exigen que se preste especial atención a la inclusión y al empoderamiento de los grupos vulnerables y marginados en la adopción de decisiones. Por ejemplo, los proyectos en materia de agua generalmente favorecen la utilización del agua para riego por parte de los hombres. Esto sucede porque los encargados de la planificación, que no consultan de manera adecuada a las mujeres, en general únicamente documentan las necesidades domésticas de las mujeres y dejan de lado otras actividades realizadas por ellas para las que se requiere agua, como la agricultura, la cría de animales y la elaboración de productos para el mercado.²² Aun en los casos en que se reconocen dichos usos, la falta de representación de las mujeres en los órganos encargados de la toma de decisiones puede distorsionar los resultados.²³ Este es particularmente el caso de las mujeres, que requieren mayor cantidad de agua disponible cerca del hogar, y de los grupos que no llegan a reunir los fondos necesarios para participar en un proyecto comunitario.²⁴

La cuestión de la participación se describe en mayor detalle en el Capítulo 6: Participación y acceso a la información. No obstante, en las siguientes secciones se mencionan las necesidades específicas de distintos grupos vulnerables y marginados. Lograr un nivel de participación considerable de los grupos vulnerables y marginados demanda un gran esfuerzo, pero cuando se lleva a cabo de manera eficaz, puede impulsar a dichos grupos a movilizarse y actuar de manera independiente en el largo plazo. La participación auténtica se logra estructurando este concepto como un objetivo primordial de cualquier programa o proyecto; asimismo, requiere de las habilidades y la voluntad necesaria por parte de los profesionales para la inversión de tiempo y recursos a fin de garantizar procesos efectivamente participativos que incluyan a todos. Dichas instancias de participación se deben programar en momentos y fechas que resulten adecuados para la mayor cantidad posible de miembros de la comunidad y no deben demandar más tiempo del necesario. Este punto es de suma importancia para las mujeres de bajos ingresos que habitualmente poseen una gran cantidad de responsabilidades laborales y domésticas.

5.6. Garantizar que las necesidades de las instituciones utilizadas por los grupos vulnerables y marginados estén contempladas de manera adecuada

Las Directrices de la Subcomisión disponen: "Los Estados deberían dar prioridad a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento de los establecimientos que acogen a grupos vulnerables, como escuelas, hospitales, cárceles y campos de refugiados".²⁵ Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, uno de los

²² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Mainstreaming Gender in Water Management. A Practical Journey to Sustainability: A Resource Guide*, [Guía de Recursos sobre transversalización de género en la gestión del agua] (PNUD, 2006), disponible en www.genderandwater.org.

²³ M. Zwartveen, "Water: From Basic Need to Commodity: A Discussion on Gender and Water Rights in the Context of Irrigation" (1997) *World Development*, Vol. 25, Nro. 8, 1335-1349.

²⁴ C. Van Wijk-Sijbesma, *Gender in water resources management, water supply and sanitation - roles and realities revisited*, (IRC Documento técnico 33, 1998), <http://www.irc.nl/page/1893>.

²⁵ Directrices de la Subcomisión, Artículo 3.3.

aspectos del derecho a la educación es que las instituciones educativas deben ser funcionales, lo que incluye, entre otros factores, la provisión de agua potable segura e instalaciones sanitarias separadas por sexo.²⁶

La necesidad de orientar los esfuerzos hacia los grupos vulnerables presenta desafíos prácticos para los programas gubernamentales. Una estrategia consiste en priorizar la provisión de servicios a las instituciones que utilizan los grupos vulnerables y marginados, como las escuelas, las instituciones de salud, los lugares de acampada tradicionales y los asentamientos en zonas áridas y semiáridas y en áreas propensas al acaecimiento de desastres.²⁷ (Ver Sección 5.7 para una descripción detallada de las instituciones utilizadas por los grupos vulnerables y marginados).

Se puede dar prioridad a dichas instituciones de las siguientes formas:

- Prioridad en el establecimiento de instalaciones de agua y saneamiento.
- Subsidios en tarifas, especialmente en los casos de tarifas por bloque.
- Protección contra desconexiones en los casos en que no se puedan afrontar los costos. (Ver Capítulo 10: Asequibilidad, Cuadro 10.11).

CUADRO 5.4: AGUA Y SANEAMIENTO EN LAS ESCUELAS DE SENEGAL

Un relevamiento realizado en 5.000 escuelas en Senegal mostró que más de la mitad de las instituciones no tenía suministro de agua y cerca de la mitad no contaba con instalaciones de saneamiento. Entre las escuelas que incluían servicios de saneamiento, sólo la mitad tenía instalaciones separadas para niños y niñas. El consecuencia, las niñas optaban por no utilizar las instalaciones, ya sea porque no querían arriesgarse a que pudieran verlas mientras usaban el baño o porque sabían que las instalaciones no eran lo suficientemente privadas o higiénicas. Esta situación no sólo era dolorosa, sino que también originaba problemas urinarios y de vejiga. Las niñas también evitaban beber agua en la escuela para no tener que orinar, lo que causaba deshidratación e incapacidad para concentrarse. En los casos en que no existían instalaciones o no había instalaciones separadas para niños y niñas, estas últimas, por temor a ser vistas, hacían sus necesidades en los arbustos donde se encontraban en riesgo de sufrir picaduras de víboras y hasta ataques de naturaleza sexual. Las niñas no asistían a la escuela cuando menstruaban.²⁸ Esta situación es una de las causas principales de la falta de representación de las mujeres en las escuelas.

Según UNICEF, en muchos países en desarrollo el acceso promedio al agua y al saneamiento en las escuelas es más bajo que el acceso promedio a estos servicios por parte de los hogares. Por lo tanto, asistir a la escuela genera el riesgo de contraer enfermedades y hasta de morir. Las escuelas que no cuentan con instalaciones de agua y saneamiento, en general no pueden captar buenos docentes, por lo que deben depender de maestros poco calificados, hacerse cargo de clases muy numerosas y aun enviar a los niños de regreso a sus casas. En los casos en que no se cuenta con instalaciones de agua y saneamiento, los docentes suelen enfermarse con mayor frecuencia o perder clases para poder recolectar agua.²⁹

²⁶ Ídem, párrafo 6 (a).

²⁷ Esta es una de las acciones "Quick Win" sugeridas en el informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. Ver nota 20.

²⁸ WaterAid, *Water and Sanitation: The Education Drain* (Londres: WaterAid, 2004), p.14.

²⁹ Este punto se extrajo de los proyectos de WaterAid en India, Tanzania y Ghana. Ver *Looking Back: The Long-Term Impact of Water and Sanitation Projects*, (WaterAid, 2001) y WaterAid, *Education Drain*, ver nota 28.

La falta de abastecimiento de agua y saneamiento en las escuelas se debe a varios factores. Habitualmente, la responsabilidad de construir y mantener las instalaciones de agua y saneamiento en las escuelas no recae sobre el ministerio de agua, sino en el ministerio de educación.³⁰ Además, si bien las comunidades suelen ejercer presión para lograr la construcción de escuelas, no se exige con tanta frecuencia la cuestión específica del abastecimiento de agua y saneamiento dentro de dichos establecimientos. Esta situación se puede resolver mediante una mejor comunicación entre los ministerios de agua y de educación y el establecimiento de un compromiso claro para que las escuelas sean la primera prioridad en la prestación de servicios de agua y saneamiento. La construcción de baños en las escuelas, como se describe en el Capítulo 1: El desafío del agua y el saneamiento, aumenta particularmente el nivel de asistencia de las niñas a la escuela, lo que contribuye a alcanzar la Meta Nro. 4 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que trata la cuestión de la desigualdad de géneros en la educación primaria y secundaria.³¹

La provisión de instalaciones de saneamiento higiénicas y seguras también contribuye a educar a los niños sobre las buenas prácticas de higiene. Esto resulta valioso no sólo para sus propias vidas, sino también para la comunidad en general, ya que los niños transmiten los conceptos de higiene y construcción de letrinas en sus hogares.

5.7. Revisar todas las políticas para asegurar que se contemplen las necesidades de los grupos vulnerables y marginados

En el desarrollo y revisión de políticas en materia de agua y saneamiento, y a fin de brindar atención adecuada a los grupos vulnerables y marginados, se deben considerar las circunstancias y necesidades específicas de estos grupos a través de la participación de sus representantes, como también las situaciones de discriminación previas o existentes que cada grupo enfrente.³²

5.7.1. Mujeres

Según la Observación General Nro. 15:

"Los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que... No se excluya a las mujeres de los procesos de adopción de decisiones sobre los recursos y los derechos en materia de agua. Es preciso aliviar la carga desproporcionada que recae sobre las mujeres en la obtención de agua".³³

Las mujeres deben hacer frente a distintos desafíos en los procesos públicos de toma de decisiones. Pueden verse desalentadas a participar en foros públicos de debate, especialmente en lo que respecta a cuestiones familiares íntimas, como la responsabilidad y la distribución de la carga de trabajo. Generalmente las mujeres tienen menos tiempo

³⁰ *The Education Drain*, ver nota 28, p. 16.

³¹ Objetivo de Desarrollo del Milenio Nro. 3, Meta Nro. 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la educación antes de fines de 2015.

³² Observación General Nro. 15, párrafo 16. Ver también la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en el Capítulo 3: Fundamentos legales y marco institucional, Sección 3.1.2.

³³ Ídem, párrafo 16 (a).

disponible para participar, debido a la gran carga de trabajo que poseen, lo que incluye las tareas domésticas y el cuidado de hijos, además de la generación de ingresos o la agricultura de subsistencia. Debido a la falta de equidad en su crianza, las desigualdades existentes en el acceso a la educación y a distintas actitudes sociales y culturales, las mujeres generalmente tienen menos experiencia en exponer con solidez sus puntos de vista. Por último, las mujeres en general se muestran reacias a invertir tiempo en la participación, ya que a partir de un cálculo extremadamente racional, consideran que la participación no les aporta grandes beneficios, especialmente cuando las prácticas se limitan meramente a consultas simbólicas.³⁴ (Ver también Capítulo 6: Participación y acceso a la información).

En muchos casos, las intervenciones externas han acentuado dichas diferencias. No se han tenido en cuenta los roles de gestión de las mujeres, como tampoco las posibilidades y la necesidad de convocar a las mujeres a mayor cantidad de debates políticos en materia de provisión de agua y saneamiento. Entre algunos ejemplos prácticos de acciones que favorecen la exclusión de las mujeres de los procesos participativos se incluyen:

- Tratar únicamente con líderes de las comunidades o jefes de hogares, en su mayoría, hombres.
- Asumir que las mujeres dependen económicamente de los hombres.
- Trabajar únicamente con personas que tienen acceso a derechos derivados de la tierra, en su mayoría, hombres.
- Tratar a los hogares y a las comunidades como unidades no diferenciadas.
- Coordinar reuniones en horarios en que las mujeres no pueden asistir.

El resultado es que generalmente no se da tanta prioridad al uso del agua por parte de las mujeres respecto de los hombres. Además, históricamente las mujeres han padecido desigualdades en el acceso a la capacitación y a esquemas de crédito, por ejemplo para la construcción de baños y la gestión de puntos de agua. A pesar del mayor interés de las mujeres por tales cuestiones, quienes trabajan en iniciativas de desarrollo han asumido que no están tan interesadas en estos temas o que tienen menos capacidades para participar en dicho ámbito.³⁵ Además, los proyectos de agua y saneamiento en general no contemplan la mayor necesidad de privacidad que tienen las mujeres respecto de los puntos de agua (especialmente para bañarse) o de las instalaciones de saneamiento.

En el desarrollo de leyes, políticas o programas destinados a mejorar el acceso a los servicios de agua y saneamiento, será necesario evaluar las implicancias de las acciones que se planifiquen respecto de hombres y mujeres. El nivel de acceso y de control sobre los recursos y el trabajo no es igual para hombres y mujeres, como así tampoco para las distintas clases sociales; además, tanto los beneficios como el impacto de las iniciativas pueden ser diferentes según los distintos grupos sociales y según el género.³⁶

³⁴ PNUD, *Mainstreaming Gender* [Transversalidad de género], ver nota 22, páginas 13-14.

³⁵ C. Hannan e I. Andersson, *Gender perspectives on water supply and sanitation: Towards a sustainable livelihoods and ecosystem-based approach to sanitation*, Procedimiento de la 97ma Asamblea Anual de la Asociación Norteamericana de Geógrafos [Association of American Geographers], Nueva York, 27 febrero - 3 marzo, 2001 (PNUD 2001). http://www.undp.org/water/docs/sum_aag_pre.doc.

³⁶ PNUD, *Mainstreaming Gender* [Transversalidad de género], ver nota 22, página 16.

Un área clave en la que las necesidades de las mujeres representan una cuestión crítica es en la ubicación de los baños. Debido a que las mujeres y los niños (en especial las niñas) son generalmente más vulnerables y susceptibles a sufrir ataques, ya sea por parte de otras personas o por animales, las instalaciones de agua y saneamiento deben estar ubicadas en lugares seguros. Esta cuestión se examina en el Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.4.

CUADRO 5.5: APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN LOS PROGRAMAS DE AGUA Y SANEAMIENTO

Iniciativas anteriores en la lucha por la equidad de género en programas de agua y saneamiento han demostrado la necesidad de tomar las siguientes acciones:

- Desarrollar habilidades en los encargados de la elaboración de políticas e implementación de procesos participativos sensibles en materia de género.
- Evaluar sistemas diferenciados por género para acceder a recursos, mano de obra, usos del agua, derechos sobre el agua y distribución de beneficios.
- Centrarse en las relaciones entre géneros, no simplemente en las mujeres, de manera de trabajar con miras a reformar las diferencias de poder entre hombres y mujeres.
- Participar en la formulación y monitoreo de estrategias para la reducción de la pobreza y otros procesos de reforma de políticas, especialmente a nivel del gobierno local.³⁷

5.7.2. Niños³⁸

Para garantizar que los niños puedan usar las instalaciones de agua y saneamiento de manera segura, es preciso que se les consulte sobre el diseño de dichos servicios. Por ejemplo en India, los niños indicaron que preferían que los espacios de letrinas fueran más abiertos y menos profundos, a diferencia de las letrinas utilizadas por los adultos, que en general los niños consideran espacios oscuros y encerrados con pozos profundos dentro de los que podrían caerse.³⁹ También es importante garantizar que estén seguros cuando utilizan las instalaciones de agua y saneamiento, ya sea de cualquier ataque por parte de otras personas o de animales. Debido a que los niños, en especial las niñas, generalmente tienen la responsabilidad de recolectar el agua para la familia, es preciso que el acceso a la fuente de agua no represente un desafío en términos físicos. Además, se deben colocar bombas o grifos a una altura adecuada.

Por ultimo, los niños, especialmente aquellos que se encuentran en los primeros años de su vida, poseen sistemas inmunológicos extremadamente débiles, lo que los vuelve particularmente propensos a contraer enfermedades.⁴⁰ Como consecuencia, es preciso que se contemple esta cuestión en los estándares sobre calidad del agua y en las medidas

³⁷ Esta es una de las acciones "Quick Win" sugeridas en el informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, ver nota 20, p. 26.

³⁸ Ver la Convención sobre los Derechos del Niño en el Capítulo 3: Fundamentos legales y marco institucional, Sección 3.1.3.

³⁹ *The Education Drain*, ver nota 28, p. 20.

⁴⁰ Organización Mundial de la Salud, *Emerging Issues in Water and Infectious Disease* [Temas emergentes relacionados con el agua y las enfermedades infecciosas], (Ginebra: OMS, 2003), páginas 15-16.

necesarias para su implementación. El acceso al agua, al saneamiento y a los programas de higiene debe dar prioridad a las necesidades de los niños pequeños. La cuestión del acceso al agua y al saneamiento en las escuelas (lo que incluye instalaciones separadas para hombres y mujeres) se discute en la Sección 5.6.

5.7.3. Habitantes de áreas rurales o áreas urbanas desfavorecidas

Según la Observación General Nro. 15:

"Los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que... Las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas tengan acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación. Debe protegerse el acceso a las fuentes tradicionales de agua en las zonas rurales de toda injerencia ilícita y contaminación. Las zonas urbanas desfavorecidas, incluso los asentamientos humanos espontáneos y las personas sin hogar, deben tener acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación. No debe denegarse a ningún hogar el derecho al agua por razón de la clasificación de su vivienda o de la tierra en que ésta se encuentra".⁴¹

Las acciones necesarias para la implementación de estas prioridades se describen en el Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua, Sección 7.6; en el Capítulo 8: Calidad del agua e higiene, Sección 8.3 y en el Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.5.

5.7.4. Pueblos indígenas

En la Observación General Nro. 15 se establece que:

"Los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que... El acceso de los pueblos indígenas a los recursos de agua en sus tierras ancestrales sea protegido de toda transgresión y contaminación ilícitas. Los Estados deben facilitar recursos para que los pueblos indígenas planifiquen, ejerzan y controlen su acceso al agua".⁴²

El reconocimiento a nivel internacional de los derechos de los pueblos indígenas es cada vez mayor, en virtud de la necesidad y el deseo de estas poblaciones de contar con la oportunidad de mantener su modo de vida. En el mes de octubre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.⁴³ En la declaración se establece una extensa lista de derechos y se detallan los derechos de los pueblos indígenas. Entre algunas de las disposiciones más significativas vinculadas con el tema del agua y el saneamiento se incluyen:

"26.1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.

29.1 Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.

⁴¹ Observación General Nro. 15, párrafo 16 (c).

⁴² Observación General Nro. 15, párrafo 16 (d).

⁴³ Doc. ONU A/RES/61/295, disponible en: www.ohchr.org ("Sus derechos humanos" > "Temas de derechos humanos" > "Pueblos indígenas").

32.1 *Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.*

32.2 *Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo".*

La sanción de nuevas reglamentaciones sobre recursos de agua o el otorgamiento de autorizaciones para la utilización de agua, que tengan como efecto imposibilitar los mecanismos de gestión de agua por parte de los pueblos indígenas, pueden ocasionar desajustes graves en materia económica y cultural y generar grandes desventajas para estas poblaciones. La protección de los sistemas de gestión de agua de los pueblos indígenas puede implicar la necesidad de reformar las leyes y políticas en materia de recursos hídricos y suministro de agua y saneamiento con el fin de preservar los derechos al agua y sistemas de administración de estos pueblos. Es posible otorgar a los pueblos indígenas dominio colectivo o facultades sobre sus recursos de agua para que puedan proteger sus fuentes de agua de la apropiación y contaminación por parte de otros actores. El reconocimiento de estos derechos permitirá entonces a los pueblos indígenas ejercer el derecho a administrar y utilizar dichos recursos de agua de conformidad con sus tradiciones históricas. Sin embargo, la administración autónoma de los recursos de agua por parte de estas poblaciones no disminuye la responsabilidad del gobierno de garantizar el derecho al agua y al saneamiento. Tal como se indica en la Observación General Nro. 15, esta responsabilidad se puede implementar por medio de la provisión de recursos a los pueblos indígenas para ayudarlos en la administración de sus recursos hídricos y servicios de agua y saneamiento.

CUADRO 5.6: LEY BOLIVIANA SOBRE GESTIÓN TRADICIONAL DEL AGUA

La Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (2000) de Bolivia contiene disposiciones que garantizan el acceso a los recursos de agua y el respeto a los sistemas tradicionales de gestión del agua empleados por los pueblos indígenas y las comunidades de campesinos.

La ley establece que la Superintendencia de Saneamiento Básico debe certificar la existencia de servicios de agua potable pertenecientes a pueblos indígenas y originarios, comunidades indígenas y campesinas, asociaciones o sindicatos campesinos, y que estos servicios funcionen de conformidad con los usos y costumbres mediante la celebración de un acto administrativo denominado "registro". La ley establece que dicho registro no tendrá costo alguno, que únicamente se otorgará a entidades colectivas y no a particulares y que garantizará la seguridad jurídica de sus titulares durante la vida útil del servicio.⁴⁴

⁴⁴ Artículos 48 y 49 de la Ley 2066; Margarita Flores y Pablo Solon, *The Water War: Hydraulic Resources Strategy and Citizen Participation at the IDB in the Case of Bolivia*. [La guerra del agua: La estrategia del manejo integrado de los recursos hídricos del BID y la participación ciudadana en el caso de Bolivia]. Para un debate sobre las propuestas legislativas, ver Alurralde Tejada y Solón Orellana, *Water Legislation in Bolivia, Finding Common Ground* [Legislación de aguas en Bolivia: Encontrando Bases Comunes], <http://archive.idrc.ca/water/alurralde02.rtf>.

5.7.5. Comunidades nómadas y errantes

La Observación General Nro. 15 señala que: *"Los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que... Las comunidades nómadas y errantes tengan acceso al agua potable en sus lugares de acampada tradicionales y designados"*.⁴⁵ Las comunidades nómadas diseminadas por el mundo generalmente deben enfrentar los desafíos de la sequía y de la invasión de las fuentes tradicionales de agua. Aun cuando tengan acceso a fuentes de agua exclusivas, pueden existir tensiones con las comunidades locales establecidas, en especial cuando estas últimas se apropian de dichas fuentes de agua mientras las comunidades nómadas se ausentan.

Las comunidades nómadas y errantes también deben enfrentar desafíos al intentar discutir estas cuestiones con funcionarios gubernamentales e incidir en las políticas. Como consecuencia, se requieren iniciativas activas para garantizar que se pueda dar respuesta a las necesidades particulares de agua de estas personas. También es importante que el sector del agua analice de manera específica cómo satisfacer las necesidades de agua y saneamiento de las comunidades de pastores, en especial de aquellos que realizan actividades migratorias de manera periódica, y cómo diseñar servicios e instalaciones adecuadas para estos individuos a través de la participación de representantes de dichos grupos.

5.7.6. Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y repatriados

En la Observación General Nro. 15 se establece que:

"Los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que... Los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos y los repatriados tengan acceso al agua potable tanto si permanecen en campamentos o en las zonas urbanas y rurales. Es preciso otorgar a los refugiados y los solicitantes de asilo el derecho al agua en las mismas condiciones que a los nacionales".⁴⁶

Por lo tanto, garantizar el derecho al agua y al saneamiento significa que el acceso a estos servicios no debe depender del domicilio legal, la nacionalidad, la existencia de contratos formales de arrendamiento o de ninguna otra condición similar.

CUADRO 5.7: PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.
2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a los mismos:
 - (a) Alimentos esenciales y agua potable;...
 - (d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales.
3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos".⁴⁷

⁴⁵ Observación General Nro. 15, párrafo 16 (e).

⁴⁶ Observación General Nro. 15, párrafo 16 (f).

⁴⁷ *Guiding Principles on Internal Displacement* [Principios rectores de los desplazamientos internos], (1998) Doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add.2, Principio Nro. 18. Los Principios Rectores fueron elaborados por el Representante de la Secretaría General de las Naciones Unidas respecto de los derechos humanos de los desplazados internos. En 2004, la Comisión de Derechos Humanos adoptó la resolución E/CN.4/RES/2004/55, en la que se "...alienta a todos los actores pertinentes a utilizar los Principios Rectores al tratar situaciones de desplazamientos internos", párrafo 6, disponible en: www.ohchr.org ("Sus derechos humanos" > "Temas de derechos humanos" > "Personas internamente desplazadas" > "Normas internacionales").

5.7.7. Personas de edad, personas con discapacidades y personas con enfermedades graves o crónicas

En la Observación General Nro. 15 se establece que: *"los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que... Se suministre agua salubre suficiente a los grupos que tienen dificultades físicas para acceder al agua, como las personas de edad, los discapacitados..."*⁴⁸

Los Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad, adoptados por resolución de la Asamblea General en 1999:

"Alientan a los Gobiernos a que introduzcan en sus programas nacionales cada vez que sea posible los principios siguientes:

Independencia

*1. Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia".*⁴⁹

En la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) se establece:

"Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:

*(a) Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad;"*⁵⁰

En el diseño de servicios de agua y saneamiento para personas de edad o personas con discapacidades, es necesario establecer estándares que aseguren la creación de instalaciones de fácil acceso. Con respecto a los puntos de agua, puede ser necesaria la colocación de grifos a un nivel más bajo que la altura estándar o la instalación de bombas que sean livianas. Para los servicios de saneamiento, puede ser necesario construir letrinas con asientos para que las personas no deban ponerse en cuclillas.

En la Observación General Nro. 15 no se mencionan específicamente como parte de los grupos vulnerables las personas que padecen enfermedades graves y crónicas, por ejemplo VIH/SIDA. Sin embargo, debido a su particular vulnerabilidad y sus mayores necesidades respecto al agua, sería razonable considerar a dichas personas como parte de los grupos vulnerables.

⁴⁸ Observación General Nro. 15, párrafo 16 (h).

⁴⁹ <http://www.un.org/esa/socdev/iyop/iyoppop.htm#Principles>.

⁵⁰ Art. 28.2 (a). El tratado fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006. Aún no se encuentra en vigencia ya que a la fecha sólo lo han ratificado 7 países. Sin embargo, 118 países han firmado el tratado, lo que indica su intención de ratificarlo. El texto del tratado se encuentra disponible en: www.ohchr.org ("Sus derechos humanos" > "Temas de derechos humanos" > "Discapacidad").

Quienes padecen VIH/SIDA y otras enfermedades graves y crónicas, al igual que las personas de edad, generalmente poseen sistemas inmunológicos más débiles que las poblaciones adultas promedio. Al igual que la cuestión de la vulnerabilidad de los niños pequeños, estos puntos deben tenerse en cuenta al establecer estándares de calidad para el agua y al desarrollar medidas destinadas a proteger la calidad del agua.

Las personas de edad, aquellos que sufren enfermedades graves y crónicas y los individuos con discapacidades, en general tienen mayores dificultades para afrontar los costos de los servicios de agua y saneamiento. Estas personas no deberían formar parte de aquellos programas en los que los usuarios contribuyen tiempo y mano de obra a cambio de acceso a los servicios. También sería necesario que en la fijación de estándares de asequibilidad se tuviera en cuenta la capacidad de pago por prestación de servicios de estos grupos y que se establecieran, en la medida de lo posible, regímenes especiales de subsidios y protección contra desconexiones. Esta cuestión se examina en el Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento, Secciones 10.1, 10.6 y 10.9.

5.7.8. Víctimas de desastres naturales y personas que viven en zonas propensas a desastres

En la Observación General Nro. 15 se establece que: *"Los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que... Se suministre agua salubre suficiente a los grupos que tienen dificultades físicas para acceder al agua como... las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas propensas a desastres..."*⁵¹

Las medidas prácticas y los planes de emergencia necesarios para garantizar la protección de este grupo vulnerable, se analizan en el Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.10.

5.7.9. Personas que viven en regiones donde existe escasez de agua

En la Observación General Nro. 15 se establece que:

*"Los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que... Se suministre agua salubre suficiente a los grupos que tienen dificultades físicas para acceder al agua, como... las personas que viven en zonas áridas y semiáridas o en pequeñas islas..."*⁵²

En las regiones donde existe escasez de agua se requiere atención especial en materia de procedimientos de captación y almacenamiento de agua, como también de tecnologías y recursos necesarios para explotar las aguas subterráneas. El tratamiento del derecho en estas regiones exige un plan de acción diseñado a medida para dichas zonas, que tome en consideración la probable falta de capacidades por parte de los organismos gubernamentales allí ubicados. Se deben asignar fondos suficientes, especialmente en vistas de la baja posibilidad de recuperar los costos incurridos por los servicios; además, se deben destinar dichos fondos a las regiones donde existe una baja base impositiva. Las necesidades particulares de los grupos que viven en estas áreas, como es el caso de las comunidades de pastores, pueden requerir atención especial en las políticas nacionales y regionales, por ejemplo, en materia de asignación de agua. (Ver también Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua, Sección 7.7 y el Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.2).

⁵¹ Observación General Nro. 15, párrafo 16 (h).

⁵² Observación General Nro. 15, párrafo 16 (h).

5.7.10. Personas bajo custodia

En la Observación General Nro. 15 se establece que:

*"Los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que... Los presos y detenidos tengan agua suficiente y salubre para atender a sus necesidades individuales cotidianas, teniendo en cuenta las prescripciones del derecho internacional humanitario y las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos".*⁵³

En las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos se establece:

"15. Se exigirá de los reclusos aseo personal y a tal efecto dispondrán de agua y de los artículos de aseo indispensables para su salud y limpieza.

*20. (2) Todo recluso deberá tener la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite".*⁵⁴

En las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad se establece:

"34. Las instalaciones sanitarias deberán ser de un nivel adecuado y estar situadas de modo que el menor pueda satisfacer sus necesidades físicas en la intimidad y en forma aseada y decente.

*37..... Todo menor deberá disponer en todo momento de agua limpia y potable".*⁵⁵

Además de prisioneros y detenidos, las personas bajo custodia incluyen a aquellas en instituciones psiquiátricas. Debido a que dichos individuos no pueden asegurarse el acceso al agua y al saneamiento por medios propios, se les deben proveer estos servicios de manera gratuita. En los casos en que el gobierno contrate los servicios penitenciarios o psiquiátricos, la obligación de garantizar agua suficiente y segura y servicios adecuados de saneamiento debe incorporarse como componente del contrato. En razón de su considerable vulnerabilidad, las personas que se encuentran bajo custodia deben contar con un mecanismo para la presentación de reclamos que les permita informar cualquier tratamiento inadecuado del que pudieran ser víctimas sin temor a represalias.

⁵³ Observación General Nro. 15, párrafo 16 (g). En la Observación se señala que estos derechos se encuentran incluidos en los Artículos 20, 26, 29 y 46 del Convenio de Ginebra (Convenio III) del 12 de agosto de 1949; Artículos 85, 89 y 127 del Convenio de Ginebra (Convenio IV) del 12 de agosto de 1949 y en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, Artículos 15 y 20, párrafo 2.

⁵⁴ Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663 C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977, disponible en www.ohchr.org ("Sus derechos humanos" > "¿Qué son los derechos humanos?" > "Derecho internacional de derechos humanos"> "Instrumentos Universales de derechos humanos").

⁵⁵ Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113 del 14 de diciembre de 1990, disponible en www.ohchr.org ("Sus derechos humanos" > "¿Qué son los derechos humanos?" > "Derecho internacional de derechos humanos" > "Instrumentos Universales de derechos humanos").

LISTA DE CONTROL SOBRE LA NO DISCRIMINACIÓN Y ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES Y MARGINADOS

1. ¿La legislación nacional o regional prohíbe de manera explícita la discriminación? ¿Existe una institución que investigue y proporcione recursos ante casos de discriminación?
2. ¿Las leyes, reglamentaciones, políticas y procedimientos operativos en materia de agua y saneamiento incluyen alguna disposición discriminatoria?
3. ¿Qué porcentaje de los presupuestos públicos en materia de agua y saneamiento se asigna a los grupos vulnerables y marginados, incluyendo a aquellos que viven en asentamientos informales y en zonas áridas y semiáridas?
4. ¿Existen datos segmentados sobre el acceso a servicios de agua y saneamiento para analizar los niveles de acceso de los grupos vulnerables y marginados?
5. ¿Se da prioridad a instituciones como escuelas, hospitales, prisiones y campos de refugiados al acceso al agua y al saneamiento (lo que incluye extensión de los servicios y planes de tarifas y subsidios)? ¿Qué porcentaje de escuelas, hospitales, prisiones y campos de refugiados cuentan con instalaciones de agua y saneamiento, lo que incluye instalaciones para el aseo de manos y baños separados para hombres y mujeres? ¿Se plantean objetivos para garantizar el suministro de agua y la creación de instalaciones de saneamiento separadas por sexo en dichas instituciones?
6. ¿Existen políticas nacionales destinadas a abordar las necesidades de agua y saneamiento de mujeres, niños, habitantes de áreas rurales y urbanas desfavorecidas, de regiones donde existe escasez de agua, pueblos indígenas, personas de edad, personas con discapacidades y personas que padecen enfermedades graves o crónicas?
7. ¿Se reconoce y protege el derecho de las comunidades nómadas y errantes a las fuentes de agua tradicionales?
8. ¿Se garantiza el derecho de los prisioneros y detenidos a contar con agua y saneamiento?
9. ¿Los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos y los repatriados pueden ejercer su derecho al agua y al saneamiento? ¿Este derecho goza de protección?

Ver también las listas de control que se incluyen en el Capítulo 6: Participación y acceso a la información; en el Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua; en el Capítulo 8: Calidad del agua e higiene; en el Capítulo 9: Accesibilidad física; en el Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento y en el Capítulo 11: Cooperación internacional.

6 Capítulo

Participación y acceso a la información



El PIDESC establece que: *"...el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto".¹*

Todas las personas tienen la responsabilidad de participar en la realización del derecho al agua y al saneamiento. Sin embargo, debido a que los miembros de los grupos vulnerables y marginados generalmente se ven excluidos de los procesos de toma de decisiones en materia de agua y saneamiento, sus necesidades rara vez son prioritarias y, en consecuencia, no pueden acceder de manera equitativa a dichas instalaciones y servicios. En los casos en que efectivamente se prestan los servicios y se proporcionan las instalaciones, la falta de participación adecuada puede dar lugar a soluciones técnicas inapropiadas, costos financieros prohibitivos u opciones de pago poco realistas.

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible llevada a cabo en 2002, los Estados se comprometieron a: *"Facilitar el acceso a la información pública y la participación, en todos los niveles, incluso de las mujeres, en apoyo de la adopción de políticas y decisiones relativas a la ordenación de los recursos hídricos y la ejecución de proyectos en esa esfera".²* Sin embargo, garantizar la participación y el acceso a la información de manera efectiva no es tan sencillo; la pobreza puede obstaculizar la capacidad de las personas para acceder a la información. El analfabetismo es otro factor que obstaculiza el ejercicio de este derecho y ciertos grupos vulnerables o marginados también enfrentan restricciones físicas o culturales en el acceso a la información y en la participación activa en los procesos de toma de decisiones.

En la Observación General Nro. 15 se establece que: *"El derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua".³*

En las Directrices de la Subcomisión se incluyen más recomendaciones acerca de los derechos de participación.⁴ Allí se estipula que:

¹ PIDESC, (1976), Preámbulo.

² Plan de Aplicación de Johannesburgo, párrafo 25 (b).

³ Observation générale N°. 15, para. 48.

"Las comunidades tienen derecho a determinar la naturaleza de sus servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento y el tipo de gestión de esos servicios, y, en lo posible, optar por gestionar ellas mismas sus servicios con ayuda del Estado".⁵

Allí también se indica que: *"Hay que procurar especialmente garantizar una representación equitativa en la adopción de decisiones a los grupos vulnerables o tradicionalmente marginados, en particular las mujeres"*⁶

En la Observación General Nro. 15 se incluye el acceso a la información como uno de los factores clave para un adecuado ejercicio del derecho, y se establece que: *"La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua"*.⁷ En otras palabras, no es posible ejercer de manera plena el derecho al agua y al saneamiento si los individuos no tienen acceso a información en base a la cual puedan tomar decisiones informadas acerca de las cuestiones vinculadas con el agua y el saneamiento que los afectan. En la Observación General Nro. 15 se establece que: *"Deberá proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y el medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros"*⁸ También resulta de utilidad documentar y publicar dicha información con el fin de evitar interpretaciones incorrectas o críticas no apropiadas acerca de las acciones del gobierno.

El derecho al agua y al saneamiento, al igual que todos los derechos humanos, establece que todas las personas deben contar con oportunidades auténticas de ejercer influencia y realizar aportes en la elaboración de políticas y en la generación de mejoras en el sector de agua y saneamiento. También proporciona herramientas para que tanto los particulares como las comunidades puedan luchar por lograr los cambios necesarios y para que los gobiernos implementen dichas modificaciones, garantizando la realización del derecho al agua y al saneamiento. Como los derechos humanos se centran en prerrogativas más que en cuestiones de caridad, los individuos pueden exigir la responsabilidad de los gobiernos y de otros actores ante la falta de acceso a estos servicios o ante políticas discriminatorias. El derecho también resalta la necesidad de intercambiar información transparente y de la participación de todos los grupos interesados en los procesos de adopción de decisiones, vigilancia y elaboración de informes.

Los estándares de derechos humanos exigen niveles de compromiso, intercambio de información y participación que no siempre se pueden alcanzar efectivamente de manera inmediata dada la falta de capacidades financieras e institucionales de muchos de los gobiernos de los países en desarrollo. Por lo tanto, es importante señalar que el PIDESC prevé la progresiva realización del derecho y no se espera que todos los países puedan cumplir de manera inmediata las obligaciones más demandantes en términos de recursos. Es importante también que los planes destinados a la implementación de procesos participativos tengan en cuenta los recursos financieros y administrativos necesarios para cumplir con lo que en ellos se estipule. La inversión de recursos en procesos participativos constituye un aspecto clave para garantizar el desarrollo efectivo.

⁴ Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 2006/10, *Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation* [Promoción de la realización del derecho al agua potable y al saneamiento], 24 de agosto de 2006, Doc. ONU A/HRC/Sub.1/58/L.11, en adopción del documento *Draft Guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation* [Proyecto de Directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento], Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2005/25, párrafos 8.1-8.3.

⁵ Directrices de la Subcomisión, Artículo 8.2.

⁶ Directrices de la Subcomisión, Artículo 8.1.

⁷ "Acceso a la información: La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua". Observación General Nro. 15, párrafo 12(c)(iv).

⁸ Observación General Nro. 15, párrafo 48.

DE QUÉ MANERA LOS GOBIERNOS PUEDEN GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO

- 6.1. Introducir mecanismos para facilitar el acceso público a la información relativa al sector del agua y el saneamiento para el desarrollo de políticas y procesos de toma de decisiones, lo que incluye el empleo de medios de comunicación utilizados por los sectores pobres, como la radio.
- 6.2. Garantizar el acceso público a información esencial en materia de calidad del agua y salud ambiental.
- 6.3. Llevar a cabo procesos participativos para el desarrollo de políticas y planes vinculados al agua y al saneamiento que garanticen la efectiva participación de representantes de grupos vulnerables y marginados (lo que también implica brindarles asistencia para adquirir los conocimientos y experiencia necesarios), que estén destinados a reducir los desequilibrios de poder entre los grupos interesados y que no demanden una excesiva dedicación.
- 6.4. Prever y permitir el desarrollo y la administración por parte de las comunidades de instalaciones y servicios de agua y saneamiento de pequeña escala cuando corresponda.
- 6.5. Garantizar que los usuarios puedan participar en actividades de regulación y monitoreo de los proveedores de servicios.

6.1. Información acerca de políticas y programas gubernamentales actuales o futuros

La información de importancia incluye:

- Políticas, planes de acción o estrategias en materia de agua y saneamiento o que afecten de algún modo estos servicios.
- Presupuestos, tarifas y estructuras tarifarias.
- Modificaciones propuestas a cualquiera de los puntos anteriores.

Para garantizar el acceso a la información por parte de todos los usuarios, es necesario considerar aspectos como el nivel de alfabetización, los distintos grupos de idiomas y la urgencia de la información. También es necesario que la divulgación de la información se realice a través de métodos a los que puedan acceder todos los sectores de la sociedad. Por ejemplo, en muchos países, los proyectos de políticas y reglamentaciones clave simplemente se anuncian en un diario de alcance nacional, que la mayoría, o al menos gran parte de los grupos vulnerables y marginados no suele leer. Por lo tanto, es necesario que la divulgación de la información se realice a través de métodos que lleguen a todos los sectores de la sociedad. Entre ellos se incluyen transmisiones radiales (incluso a través de estaciones que escuchen los grupos vulnerables y marginados) o la colocación de avisos cerca de los centros comunitarios y religiosos, redactados en el idioma que hablen dichos grupos. En algunos casos, sólo puede ser necesario anunciar de qué manera y dónde obtener información más detallada. Todas las personas deben poder acceder de manera igualitaria a esta información para participar eficazmente en la adopción de decisiones que puedan afectar su derecho al agua y al saneamiento.

Habitualmente resulta difícil encontrar formas efectivas de intercambiar información con aquellos que viven en áreas rurales. Si bien las organizaciones comunitarias pueden desempeñar un rol importante para garantizar que todas las personas cuenten con posibilidades igualitarias de acceder a la información, también es necesario que los gobiernos proporcionen apoyo a las organizaciones y establezcan redes de intercambio.⁹

A fin de desarrollar un plan de acción eficaz, es esencial que el gobierno comprenda en profundidad el estado actual de los servicios de agua y saneamiento, lo que incluye saber qué recursos de agua se emplean actualmente y cuáles se encuentran disponibles para ser utilizados. Es más factible realizar una evaluación precisa de la situación actual cuando las comunidades participan en los procesos de recolección e interpretación de datos. Esto también permite impulsar a las comunidades a participar en los procesos de toma de decisiones relacionados. El mapeo de comunidades puede ser una herramienta efectiva para impulsar el pleno compromiso de individuos y grupos. A través de esta herramienta, los miembros de las comunidades (especialmente las mujeres) pueden identificar los vacíos existentes en la provisión de servicios mediante la elaboración de mapas y la recolección de datos de todos los hogares de la zona para establecer el estado actual de la situación.¹⁰ El mapeo de comunidades no reemplaza a los procesos de recolección de datos desarrollados por profesionales (que también son necesarios), sino que constituye un aporte complementario muy valioso para estos procesos. El mapeo de comunidades puede contribuir a cubrir vacíos en las capacidades gubernamentales. Es importante que los procesos de recolección de datos vayan más allá del mero registro de la presencia de servicios de agua y saneamiento, sino que también se recabe información con mayor nivel de detalle, como por ejemplo, conocer la frecuencia y ubicación del suministro de agua, saber si las instalaciones de saneamiento se mantienen en condiciones higiénicas y averiguar qué otras fuentes se utilizan (que puedan no ser seguras).

CUADRO 6.1: EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA LEGISLACIÓN SUDAFRICANA

La Ley de servicios de agua de Sudáfrica de 1997 [Water Services Act] exige que las autoridades de los servicios de agua tomen las medidas necesarias para notificar sobre proyectos de planes de desarrollo en servicios de agua a los consumidores, a los consumidores potenciales, a los usuarios industriales y a las instituciones que prestan servicios de agua dentro de su jurisdicción y convoquen a la presentación de comentarios por parte del público dentro de un plazo razonable.¹¹ En esta ley se establece que dichas autoridades deben considerar todos los comentarios presentados antes de adoptar un plan de desarrollo y, según se solicite, presentar un informe acerca de qué grado de incidencia ha tenido un comentario específico o en qué casos no se ha considerado un determinado comentario y justificar los motivos conducentes a dichas decisiones.¹²

La mencionada ley también exige a las autoridades de los servicios de agua que presenten informes acerca de la implementación de sus planes de desarrollo durante cada año fiscal y publiquen un resumen de dicho informe.¹³ Es responsabilidad del Ministro establecer un sistema nacional de información en materia de servicios de agua que proporcione información en un formato razonable a fin de que el público pueda acceder fácilmente a estos datos.¹⁴

⁹ Ver, por ejemplo, la Ley sobre recursos hídricos de Indonesia de 2004 (Ley 7/2004), Art. 70.

¹⁰ V. Roaf, *Community mapping, A tool for community organising. Guidelines for WaterAid Programmes and Partners.* (WaterAid: Londres, 2005). Disponible en www.wateraid.org. También ver www.sparcindia.org y <http://www.sdinet.org> para obtener información detallada y casos de estudios sobre movilización de comunidades.

¹¹ Ley de servicios de agua [Water Services Act], (Ley 108 de 1997), Artículo 14, <http://www.dwaf.gov.za>.

¹² Ídem, Artículo 15 (1-2).

¹³ Ídem, Artículo 18 (1-3).

¹⁴ Ídem, Artículo 67.

6.2. Información sobre calidad del agua y salud ambiental

Los usuarios tienen un derecho fundamental a recibir información acerca de la salubridad del agua que se les suministra para consumo doméstico, como así también acerca de cuestiones vinculadas con la salud ambiental. En la Observación General Nro. 15 se hace referencia a las Guías para la calidad del agua potable de la Organización Mundial de la Salud,¹⁵ donde se recomienda que: *La publicación de información sobre aspectos de salud pública de los sistemas de abastecimiento de agua de bebida, sobre la calidad del agua y sobre el desempeño de los proveedores puede impulsar a los proveedores a aplicar prácticas correctas, movilizar la opinión y la respuesta públicas, y reducir la necesidad de imposición de las normativas, lo que debería hacerse como último recurso.*¹⁶

No obstante, en las Guías de calidad de la OMS se reconoce que:

*"en muchas comunidades el mero derecho a tener acceso a la información no garantizará que las personas conocen la calidad del agua que se les suministra. Los organismos responsables de la vigilancia deben, por consiguiente, elaborar estrategias para difundir y explicar la importancia de la información sobre la salubridad del agua".*¹⁷

Dicha interacción puede tener lugar a través de asociaciones de consumidores u organizaciones comunitarias, como grupos de mujeres, grupos religiosos y escuelas. Cuando cuenten con capacitación e información apropiada, estas entidades pueden desarrollar tareas de vigilancia en caso de que las autoridades del gobierno no estén en condiciones de hacerlo.¹⁸

CUADRO 6.2: OBLIGACIONES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL DE ESTADOS UNIDOS

Según las modificaciones introducidas en 1996 a la Ley de agua potable segura de Estados Unidos [U.S. Safe Drinking Water Act], los grandes sistemas de agua deben presentar informes anuales directamente a los consumidores acerca de los contaminantes del agua y los efectos para la salud que de ellos derivan. En dicha ley se establece que se debe notificar a las personas que reciben los servicios a través de sistemas públicos de agua, en un período no mayor a 24 horas, acerca de cualquier violación a las reglamentaciones que pudieran afectar de manera grave la salud humana por exposición en el corto plazo. Se indica además que los Estados deben remitir un informe anual al Administrador de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos acerca de cualquier violación a las reglamentaciones nacionales sobre agua potable por parte de los sistemas públicos de agua dentro del Estado pertinente y deben dejar este informe a disposición del público.¹⁹

¹⁵ Organización Mundial de la Salud, Guidelines for Drinking Water Quality [Guías para la calidad del agua potable] 3ª ed. (Ginebra: OMS, 2004), disponible en http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/gdwq3/en/. En adelante, "Guías de calidad de la OMS".

¹⁶ Guías de calidad de la OMS, página 94.

¹⁷ Guías de calidad de la OMS, página 96.

¹⁸ Guías de calidad de la OMS, página 96.

¹⁹ Ver "New Law Significantly Affects Small Rural Water Systems" en Rural Conditions and Trends, Vol. 8, Nro. 1, p. 53.

6.3. Participación en la toma de decisiones y en el desarrollo de políticas

El desarrollo de estrategias y planes de acción nacionales, regionales y locales en materia de agua y saneamiento requiere la participación de todos los grupos interesados, como ser el público en general y las organizaciones de la sociedad civil, incluso quienes representan a las comunidades que poseen miembros vulnerables y marginados.²⁰ (Ver Capítulo 4: Roles de los actores clave, Sección 4.5 para una definición del término "comunidad"). Debido a que no es viable que los órganos gubernamentales discutan sus propuestas sobre políticas con cada persona que pudiera verse afectada, es necesaria la participación de representantes de los distintos grupos. Dichos representantes deben rendir cuentas ante los miembros de sus grupos y responder por sus acciones.

Es preciso garantizar que los órganos gubernamentales desarrollen los conocimientos y las capacidades necesarias para llevar a cabo procesos de participación efectivos destinados a reducir las diferencias de poder entre los distintos grupos interesados, incluso dentro de las comunidades. Esta cuestión también se vincula con la importancia de asegurar que los procesos de participación no demanden una dedicación excesiva de tiempo para los participantes y que estén estructurados de manera tal de contemplar los distintos niveles de conocimientos y de recursos.

CUADRO 6.3: MÉTODOS PARA GARANTIZAR LA REPRESENTACIÓN EN LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS

- Desarrollar procesos de participación antes de adoptar decisiones en lugar de llevarlos a cabo con posterioridad.
- Evitar el uso de jerga técnica o términos extremadamente específicos en los debates.
- Traducir la información a los idiomas locales, lo que incluye idiomas de inmigrantes y refugiados cuando sea necesario.
- Tomar medidas para garantizar que los participantes, en especial aquellos que representan a los grupos marginados, cuenten con la información y las habilidades necesarias para participar de manera efectiva (se obtienen mejores resultados cuando se llevan a cabo tareas conjuntas con instituciones dedicadas al desarrollo de capacidades).
- Solicitar activamente la participación de los grupos marginados y garantizar que sus representantes logren comunicar no sólo sus preocupaciones sino también sus recomendaciones sobre distintas cuestiones.
- Establecer canales separados de participación para determinados grupos vulnerables y marginados (ver el ejemplo sobre Ecuador en el Cuadro 6.7).
- Garantizar que los coordinadores y presentadores eviten actitudes condescendientes.
- Garantizar la igualdad entre los distintos grupos interesados, por ejemplo, garantizar que en aquellos casos en que los donantes internacionales celebren reuniones periódicas con el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil (lo que incluye a los representantes de los grupos vulnerables y marginados) también cuenten con esta oportunidad.
- Organizar reuniones en lugares de fácil acceso, desarrollar consultas en los sitios donde se encuentran aquellos que se ven afectados y garantizar que se pueda acceder fácilmente a dichos lugares (por ejemplo, mediante transporte público).

²⁰ Observación General Nro.15, párrafos 16 y 47, Directrices de la Subcomisión, Artículo 2.3 (b). Ver, por ejemplo, la Política nacional de agua de India [*Indian National Water Policy*] (2002), párrafo 12.

La participación de la comunidad es una herramienta muy potente que se fortalece mediante la capacidad de respuesta del gobierno. El apoyo del gobierno también comprende el intercambio de información sobre buenas prácticas comunitarias para generar mayor cantidad de actividades conjuntas con la sociedad civil.²¹

Tal como se indica en las Directrices de la Subcomisión, es necesaria la inclusión de los grupos vulnerables y marginados para el efectivo ejercicio del derecho al agua y al saneamiento. Además de su propio valor intrínseco, la promoción de la participación tanto de las comunidades pertinentes como de las autoridades locales, contribuye a identificar las inversiones más apropiadas para determinadas zonas y a generar consenso acerca de los niveles de precios necesarios para garantizar la provisión de servicios de manera sostenible y asequible para todas las personas.²²

El apoyo del gobierno en este proceso puede comprender la consideración de propuestas desarrolladas por los particulares y las comunidades sobre políticas adecuadas para la provisión de servicios de agua y saneamiento. El desarrollo de actividades conjuntas entre los distintos grupos interesados en materia de prestación de servicios de agua y saneamiento, lo que incluye operadores, legisladores, políticos y usuarios, puede contribuir al desarrollo de enfoques alternativos que resulten más adecuados que las iniciativas que pueda llevar a cabo una entidad de manera individual.²³

La participación de las comunidades, tanto de las que cuentan con acceso a servicios de agua y saneamiento como de aquellas que no, aportará experiencias e ideas valiosas acerca de cómo prestar servicios de manera efectiva y eficiente; asimismo, permitirá la consideración de enfoques alternativos, ya sea a través de la autogestión de servicios o del empleo de las tecnologías adecuadas. En los casos en que se planea llevar a cabo reformas en materia de servicios de agua y saneamiento, será necesario consultar a las comunidades pertinentes a fin de que puedan decidir de qué forma deben administrarse, tal como se establece en las Directrices de la Subcomisión.²⁴ El nivel de la consulta variará necesariamente en función del contexto específico. En un escenario urbano, puede no resultar viable que un determinado barrio tome una decisión respecto del nivel de servicio, debido a que dichas decisiones probablemente las deba tomar la comunidad en su conjunto (posiblemente a nivel de toda la ciudad, incluso a través de consultas por referéndum para las decisiones más significativas). En un contexto rural puede que exista mayor oportunidad para que una comunidad perteneciente a un área determinada seleccione el nivel de servicio que corresponda. En los casos en que se evalúe la privatización de los servicios, es importante que la cuestión se dé a conocer públicamente y se pueda debatir, de manera de garantizar que todos los habitantes y grupos interesados (incluso los gobiernos locales y regionales) puedan comprender las implicancias de los procesos de privatización. Es preciso garantizar que el derecho de las personas a la información prevalezca sobre las restricciones de acceso a información considerada "confidencial".

²¹ Ver, por ejemplo, la Constitución de Argentina, Artículo 42(3) donde se prevé el acceso a información sobre agua por parte de los usuarios y la creación de comités de usuarios dentro de los organismos de control en materia de agua, y la Ley de Mangueras Nro. 10-95, Artículo 101, donde debe participar una comisión conjunta compuesta por autoridades administrativas y usuarios en la elaboración de planes y acciones por parte de la autoridad local.

²² P. Deverill, et. al. *Designing water and sanitation projects to meet demand in rural and peri-urban communities. Book 3 - Ensuring the participation of the poor.* (WEDC, 2002).

²³ Guías de calidad de la OMS, página 14.

²⁴ Directrices de la Subcomisión, Artículo 8.2.

Es esencial que la participación de la comunidad no se lleve a cabo de manera superflua o mecánica con el fin de garantizar consenso respecto de los objetivos de un tercero. Especialmente en aquellas áreas en las que grupos específicos de usuarios se hayan visto históricamente excluidos de los procesos de toma de decisiones (como las mujeres o las personas discapacitadas), el desarrollo de instancias efectivas de participación puede resultar un proceso lento que demande mucho tiempo y esfuerzo para garantizar que se escuchen todos los puntos de vista y se encuentre un objetivo común.²⁵ Se deben emplear procesos participativos para planificar el desarrollo de servicios de agua y saneamiento cuando sea posible asegurar que se cuenta con tiempo suficiente.²⁶

Es posible evitar la tendencia a excluir a las comunidades de los procesos de toma de decisiones si el rol de estos actores se reconoce en el marco legislativo, si hay reglas claras sobre su participación y si existe un proceso mediante el que las comunidades puedan presentar reclamos en caso de que se les niegue su participación.

Es importante aclarar que los procesos participativos no diluyen el derecho de los gobiernos a tomar las decisiones finales sobre cuestiones vinculadas con las políticas, como así tampoco su responsabilidad de hacerlo en pos del interés común. Este punto es particularmente importante cuando los grupos vulnerables y marginados no hayan podido formar parte de dichos procesos.

CUADRO 6.4: NIVELES DE PARTICIPACIÓN²⁷

Participación pasiva: Nivel más alto de dependencia externa

Se recibe la información, pero no existe una instancia para expresar puntos de vista.

Suministro de información

Se responden preguntas externas pero no existe una instancia para decidir cuestiones o ejercer influencia en decisiones posteriores debido a que no se intercambia la información obtenida.

Consulta

Se toman en cuenta los puntos de vista, pero otros toman las decisiones.

Participación funcional

Participación en grupos creados por actores externos para alcanzar los objetivos fijados por dichos actores.

Participación interactiva

Participación en la planificación, en el análisis de necesidades, en la recolección de información y en las fases de toma de decisiones de los procesos. Los actores externos favorecen estos puntos de vista.

Auto-movilización: Nivel más alto de control por parte de las personas

Las personas toman la iniciativa en la planificación, en la evaluación de necesidades y en la recolección de información, establecen objetivos y generan acciones colectivas. Los actores externos proporcionan el apoyo técnico y actúan como catalizadores y facilitadores, en lugar de coordinar las actividades o controlar las decisiones que se tomen.

²⁵ Observación General Nro. 15, párrafo 48.

²⁶ J. Ockelford, & R. Reed, *Participatory Planning for Integrated Rural Water Supply and Sanitation Programmes*, (Loughborough, WEDC: 2003).

²⁷ Adaptación de R. Jackson, "*Community Participation: Tools and Examples*", tomado de S. Worah, D. Svendsen y C. Ongleo, *Integrated Conservation and Development: A Trainer's Manual* (ICDP et al, 1999).

CUADRO 6.5: ENFOQUE MULTISECTORIAL SOBRE EL DESARROLLO DE POLÍTICAS EN BOLIVIA

Luego de varios conflictos en materia de agua que culminaron en una crisis política en el año 2000, el gobierno de Bolivia creó el Consejo Interinstitucional del Agua (CONIAG) con el fin de coordinar un proyecto para el desarrollo de una nueva ley sobre agua. El Consejo cuenta con un directorio de miembros pertenecientes al gobierno, al sector privado y a la sociedad civil y representa un paso significativo en la evolución de leyes sobre gestión de agua al adoptar de manera explícita un enfoque multisectorial para el desarrollo de políticas.²⁸

CUADRO 6.6: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE, BRASIL

El Departamento Municipal de Aguas y Saneamiento de Porto Alegre, Brasil [*Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE)*] es un buen ejemplo de un modelo exitoso de participación en los procesos de toma de decisiones. El DMAE es una entidad autónoma, que tiene su propio presupuesto, empleados, ingresos y estructura administrativa. Sin embargo, debe llevar a cabo procesos de consultas públicas por medio de dos mecanismos. En primer lugar, sus decisiones principales, planes de trabajo, contratos y tarifas están sujetos a la aprobación de un consejo consultor que incluye representantes de organizaciones de la sociedad civil. Esto permite garantizar que el público pueda tener cierto grado de incidencia en las operaciones del Departamento.

En segundo lugar, las inversiones realizadas por el DMAE reflejan las decisiones adoptadas en el proceso municipal de presupuesto participativo. El proceso de presupuesto participativo [*Orçamento Participativo (OP)*] consiste en distintas reuniones públicas de las que pueden participar todos los ciudadanos y organizaciones, algunas de las cuales se celebran en presencia de representantes del gobierno. Las reuniones se organizan en función de las distintas regiones de las ciudades y los temas a tratar. Cuando se tratan cuestiones de agua y saneamiento, los funcionarios del DMAE, quienes deben proporcionar la información necesaria para adoptar las decisiones pertinentes, se encargan de la coordinación de las reuniones. Los ciudadanos eligen, mediante elecciones directas, las prioridades para el presupuesto y los planes de inversión municipales para el año siguiente. El DMAE evalúa la viabilidad técnica de las propuestas y elabora el plan de inversión sobre los resultados de dicho análisis. El plan de inversión se presenta para su aprobación ante el Consejo del OP, órgano de representación. La población también puede monitorear la implementación del plan mediante la participación en comisiones específicas.

Los procesos de toma de decisiones han dado lugar a un mayor grado de transparencia y responsabilización en la gestión de los servicios de agua y saneamiento en Porto Alegre. Principalmente, han permitido identificar las necesidades más urgentes de la comunidad, lo que incluye la extensión de los servicios a las zonas periféricas y áreas de viviendas precarias. Como resultado, en el período 1989 - 2001 se elevó significativamente la cantidad de habitantes con acceso al suministro de agua de 94,7% a 99,5% y el acceso a servicios de recolección de aguas residuales provenientes de baños se incrementó de 73% a 84%. El proceso de presupuesto participativo, combinado con una sólida política de subsidios cruzados, ha dado como resultado el acceso prácticamente universal al agua y al saneamiento en esta ciudad.²⁹

Este proceso se ha aplicado también en otros países, entre ellos, India y el estado de Kerala.

²⁸ *After the Water Wars: The Search for Common Ground'* International Development Research Centre http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11576619261/waterwars_eng.pdf.

²⁹ Ver Hélio Maltz, "*Porto Alegre's water: public and for all*", *Reclaiming public water: achievements, struggles and visions from around the world* (Amsterdam: Instituto Transnacional y Observatorio Europeo de Corporaciones, 2005), <http://www.tni.org/books/waterpalegre.pdf>. También Odete M. Viero, "*Water supply and sanitation in Porto Alegre/Brazil*" (Ciudad de México: PRINWASS, 2003), <http://prinwass.ncl.ac.uk/PDFs/DMAE.PDF>.

CUADRO 6.7: ACCIONES CENTRADAS EN LOS GRUPOS VULNERABLES EN QUITO, ECUADOR

El gobierno de la ciudad adoptó un sistema de reuniones abiertas como mecanismo principal de participación en la planificación. No obstante, también llevaron a cabo las "Reuniones del Consejo sobre Grupos Vulnerables" centradas específicamente en dichos grupos y se creó el Consejo Metropolitano de Equidad como órgano representativo de los grupos "vulnerables" para que puedan participar de manera directa en los procesos de toma de decisiones sobre aquellas políticas y programas que los afecten.

6.4. Participación en el desarrollo y gestión de servicios de agua y saneamiento

En las Directrices de la Subcomisión se establece que: *"Las comunidades tienen derecho a determinar la naturaleza de sus servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento y el tipo de gestión de esos servicios, y, en lo posible, optar por gestionar ellas mismas sus servicios con ayuda del Estado"*.³⁰ Este principio es particularmente importante para los servicios de pequeña escala, incluso para las salidas de distribución de agua (como los puestos) y para los baños públicos con conexiones a redes de cañerías. En general, la operación de las redes de cañerías debe estar a cargo de un organismo gubernamental, o se debe llevar a cabo bajo su responsabilidad. Sin embargo, existen numerosos ejemplos de comunidades que administran exitosamente sus propias instalaciones y servicios de agua y saneamiento de pequeña escala, tanto en áreas rurales como urbanas.³¹ (Ver también Capítulo 9: Accesibilidad física, Cuadro 9.6 sobre el proyecto piloto Orangi, Karachi, Pakistán).

Los grupos de la comunidad generalmente se encuentran en mejores condiciones para identificar qué sectores carecen de acceso a servicios esenciales y de qué manera se pueden prestar servicios más eficazmente. (Ver Capítulo 4: Roles de los actores clave, Sección 4.5 para una definición del término "comunidad"). Permitir que individuos y comunidades participen de manera activa en el diseño y en la gestión de sus propios servicios de agua y saneamiento, mediante asistencia financiera y/o técnica por parte del gobierno, puede ayudar a garantizar que los servicios sean más adecuados, sostenibles y asequibles.³² La administración de las instalaciones gestionadas por las comunidades puede ser sin fines de lucro o bien se pueden utilizar las ganancias obtenidas para extender los servicios que se prestan. De esta forma también se podrían generar oportunidades laborales para las personas que viven en la comunidad, o según la tecnología con la que cuenten, proporcionar otros beneficios para la comunidad, por ejemplo, combustible para cocinar proveniente del biogás generado por una letrina.³³

³⁰ Directrices de la Subcomisión, Artículo 8.2.

³¹ Ver, J. Abbot, *Sharing the City: Community participation in urban management*. (Earthscan: Londres, 1996) y P. Evans, & B. Appleton *Community Management Today - the role of communities in the management of improved water supply systems*, (IRC, junio 1993).

³² Ver por ejemplo la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de Perú, Ley Nro. 26821 (1997), Artículo 5.

³³ Información provista por la ONG Umande Trust de Kenia, en base a su proyecto piloto en Kibera, Nairobi, 2007.

En los esquemas comunitarios se debe garantizar la participación de los miembros de la comunidad en los procesos de toma de decisiones vinculados con:

- Nivel de servicio necesario
- Administración de las finanzas
- Ubicaciones apropiadas para puntos de agua y baños
- Aporte de mano de obra o de materiales disponibles a nivel local en lugar de efectivo
- Mantenimiento y reparación de instalaciones
- Monitoreo de los servicios.

Los esquemas de gestión comunitaria pueden ser sin fines de lucro o bien utilizar las ganancias obtenidas para extender los servicios. Todas las comunidades cuentan con hogares que atraviesan condiciones económicas extremas a los que es necesario prestar asistencia. Cuando no existe un sistema de seguridad social, los gobiernos pueden contribuir a tratar esta situación brindando apoyo a los grupos comunitarios con la condición de que se otorgue acceso a las instalaciones gestionadas por la comunidad a aquellos hogares que no puedan afrontar los costos de los servicios de agua y saneamiento.

La gestión comunitaria puede servir para complementar las actividades de aquellos proveedores de servicios de agua y saneamiento que no cuenten con los conocimientos necesarios para desarrollar su trabajo dentro de asentamientos informales o áreas rurales. Es particularmente importante para las zonas rurales, donde puede resultar difícil encontrar servicios profesionales de gestión y asistencia técnica. Sin embargo, la capacitación y el desarrollo de capacidades son elementos esenciales para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de gestión comunitaria y exigen un compromiso permanente y continuo. La combinación del desarrollo de capacidades o de la creación de conciencia sobre estas cuestiones con la participación de los grupos comunitarios, de los comités sobre agua y saneamiento y de las escuelas en la provisión y mantenimiento de los servicios de agua y saneamiento puede tener un efecto muy significativo. La mejora en las condiciones de salud mediante buenas prácticas de higiene y la reducción del desaprovechamiento del agua por medio de mejoras en el cuidado de las instalaciones son dos ejemplos de este enfoque.

Dentro de una comunidad, los grupos interesados más poderosos pueden desempeñar un papel clave para determinar el éxito o fracaso de un enfoque participativo y puede ser necesario convencer a dichos actores de que contar con mejores servicios de agua y saneamiento para todos también puede redundar en su beneficio, especialmente desde el punto de vista de la salud. Por ejemplo, los miembros más influyentes de un pueblo que ya cuentan con letrinas, pueden convencer a otros de construir y utilizar este tipo de instalaciones, lo que también genera beneficios directos en materia de salud para sus propios hogares. Pueden ayudar a determinar de qué manera organizar los proyectos del pueblo y decidir si son satisfactorios.

Aquellas comunidades que tengan una experiencia particularmente positiva en términos de autogestión de servicios de agua y saneamiento pueden emplear esta situación como herramienta para ejercer influencia en el desarrollo de políticas gubernamentales que favorezcan una mayor participación de las comunidades en la prestación de servicios esenciales cuando sea necesario proveer dichos servicios mediante sistemas de pequeña escala.

CUADRO 6.8: GESTIÓN COMUNITARIA EN ETIOPÍA

La Región de Oromia en Etiopía cuenta con distintos esquemas de suministro de agua de gran tamaño alimentados por gravedad y gestionados por la comunidad, algunos de los cuales funcionan desde hace más de una década. Los ingenieros del gobierno diseñaron los esquemas de conformidad con los estándares técnicos y los deseos de las comunidades a las que abastecían estos servicios. Los habitantes de la región aportaron cerca del 20% del capital en efectivo o en mano de obra y el saldo restante provino del gobierno o de organismos de apoyo externo. Durante la construcción de cada uno de estos esquemas, un comité de dirección de proyecto, compuesto por miembros de la comunidad, funcionarios del gobierno central y local y personal de la ONG WaterAid, tuvo a su cargo la planificación general del proyecto, la supervisión de la construcción, el monitoreo de las actividades respecto de los planes desarrollados y la resolución de inconvenientes. En todos los casos, organismos elegidos por las comunidades actualmente son los titulares y administran dicha infraestructura y, en algunos casos, las ganancias obtenidas se han utilizado para extender los esquemas a otros pueblos.³⁴

6.5. Participación en actividades de regulación y vigilancia

Regulación

Resulta de utilidad que el organismo responsable de la regulación de los proveedores de servicios esté compuesto por representantes de una amplia variedad de grupos interesados (como representantes de los grupos vulnerables y marginados), de manera de permitir la participación popular en los procesos de toma de decisiones y así favorecer el ejercicio efectivo del derecho de las personas a la participación y a contar con recursos adecuados.³⁵ Una parte importante de este proceso consiste en contar con un mecanismo eficaz para la presentación de reclamos; ver Capítulo 4: Roles de los actores clave, Sección 4.1.12 sobre la regulación de proveedores de servicios y Sección 4.4 sobre organismos públicos e independientes de control.

Vigilancia

Los individuos y las comunidades pueden controlar que la provisión de los servicios se realice de conformidad con los estándares establecidos por el gobierno en términos de calidad, asequibilidad y facilidad de acceso. En el Capítulo 8: Calidad del agua e higiene, Sección 8.7, se describe de qué manera las comunidades pueden desempeñar tareas de monitoreo de la calidad del agua.

³⁴ *Rural Piped Water Supplies in Ethiopia, Malawi and Kenya: Community Management and Sustainability*, Banco Mundial, Programa de Agua y Saneamiento - África, Nota de campo Nro. 13. <http://www.wsp.org>.

³⁵ Observación General Nro. 15, párrafo 48.

Planificación

Individuos y comunidades pueden desempeñar también un papel importante mediante su participación en el desarrollo de planes de infraestructura a largo plazo proporcionando información acerca de su situación particular. Este punto es de especial importancia cuando se evalúa la posibilidad de realizar mejoras en asentamientos informales. Con este fin, es muy importante la divulgación de información sobre planes para ciudades o planes maestros.

LISTA DE CONTROL SOBRE PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

1. ¿Existen mecanismos para proporcionar información sobre políticas y programas gubernamentales actuales y futuros en el sector del agua y el saneamiento? ¿Dicha información llega a todos los sectores de la sociedad?
2. ¿Existe algún requisito legal que exija que la información esencial sobre calidad del agua y salud ambiental esté disponible al público?
3. ¿Se exige llevar a cabo procesos participativos para el desarrollo de políticas en materia de agua y saneamiento? ¿Existen mecanismos y programas para garantizar que los representantes de los grupos vulnerables y marginados puedan ejercer influencia de manera auténtica en dichos procesos?
4. ¿En las leyes o políticas, existen disposiciones que permitan el desarrollo y gestión por parte de las comunidades de servicios de agua y saneamiento de pequeña escala cuando así corresponda?
5. ¿Los usuarios pueden participar en actividades de regulación y monitoreo de sus proveedores de servicios de agua y saneamiento?

Parte III

Políticas de Implementación



Parte III

Políticas de Implementación

7 Chapitre

Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua



En materia de suministro de servicios de agua, disponer de una cantidad suficiente de agua potable es una cuestión cada vez más problemática. Particular relevancia tiene la sostenibilidad de las fuentes existentes de agua ante la amenaza de la degradación de las áreas de captación, la sobreexplotación y la contaminación de dichas fuentes. Estos desafíos conducen a la escasez del agua; a estrategias de racionalización por parte de los servicios públicos, a la pérdida de acceso a las fuentes tradicionales y a la disminución de las napas de agua, con lo cual las bombas manuales dejan de funcionar y, en consecuencia, el costo del agua aumenta.¹

A pesar de la crisis que plantea el acceso al agua, los usos domésticos representan menos del 10%² de todo el uso global - la industria y la agricultura emplean el porcentaje restante. Del volumen de agua utilizado para fines domésticos, sólo una pequeña proporción se destina a usos domésticos esenciales. El uso doméstico del agua dentro y entre países varía enormemente. En Estados Unidos, se emplea un promedio 500 litros diarios por persona,³ aunque gran parte de ello no puede describirse como "esencial". En algunos países de África, como Gambia, Mali, Somalia y Mozambique, el uso promedio es menor a 10 litros diarios por persona.⁴

Sólo en ciertas regiones de algunos países existirían recursos insuficientes de agua para fines domésticos esenciales, como consumo, aseo (vestimenta e higiene personal), cocina y servicios de saneamiento -si se diera prioridad a dichos usos domésticos por sobre otros fines. No obstante, en la práctica, el uso esencial del agua para fines domésticos compite con otros usos, lo que incluye fines esenciales necesarios para la agricultura y la industria, que se vinculan con otros derechos humanos como el derecho a la alimentación y al trabajo. Además, también compite con usos domésticos no esenciales y usos agrícolas e industriales,

¹ Documento de políticas del DFID: *Water Action Plan*, marzo 2004, <http://www.dfid.gov.uk>.

² Igor Shiklomanov, "World Water Resources and their Use a Joint SHII/UNESCO Product", 1999. <http://webworld.unesco.org/water/ihp/db/shiklomanov/>.

³ PNUD, *Beyond Scarcity: Power poverty and the global water crisis: UNDP Human Development Report 2006* [Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua: Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD] (Nueva York, 2006) p. 34 y Figura 1.2, disponibles en: <http://hdr.undp.org/hdr2006/report.cfm2006>. Ver también la base de datos AQUASTAT de la FAO. Roma, julio 2006. "<http://www.fao.org/nr/water/aquastat/dbase/index.stm>.

⁴ Peter Gleick, "Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs, (Water International, 1996).

que emplean grandes cantidades de agua y pueden gozar de mayor prioridad a nivel político. En consecuencia, garantizar la disponibilidad de este recurso a fin de respetar el derecho al agua y al saneamiento requiere una mayor prioridad a los usos domésticos esenciales y una significativa mejora en la gestión de los recursos hídricos.

DE QUÉ MANERA PUEDEN ACTUAR LOS GOBIERNOS PARA GARANTIZAR LA DISPONIBILIDAD DEL AGUA

- 7.1 Establecer un estándar respecto de la cantidad mínima de agua que resulte suficiente para conservar la dignidad humana, la vida y la salud.
- 7.2 Priorizar la asignación de recursos de agua para usos domésticos esenciales respecto de los usos industriales y agrícolas y liberar de las exigencias relativas a permisos el empleo del agua para dichos usos esenciales y para las necesidades de supervivencia.
- 7.3 Mejorar la sostenibilidad de los recursos de agua mediante distintas acciones:
 - regular la explotación de agua,
 - establecer incentivos en precios para limitar usos no esenciales,
 - educar a los usuarios sobre la conservación del agua,
 - divulgar técnicas de conservación,
 - reutilizar el agua,
 - restringir los usos no esenciales en épocas de escasez.
- 7.4 Proteger las áreas de captación de agua mediante prácticas agrícolas sostenibles.
- 7.5 Garantizar acceso suficiente e igualitario a fuentes tradicionales de agua a través de distintas medidas:
 - proteger las fuentes tradicionales de agua contra la apropiación por parte de cualquier grupo o individuo,
 - mediar en conflictos,
 - asegurar que las leyes y prácticas en materia de titularidad de la tierra no interfieran con el acceso al agua,
 - respetar los sistemas consuetudinarios de acceso a este recurso, garantizando a la vez que no impidan el acceso equitativo.
- 7.6 Brindar asistencia a las comunidades para crear instalaciones para captación y almacenamiento de agua, en especial en zonas en las que este recurso sea escaso.
- 7.7 Garantizar que la racionalización del agua se lleve a cabo de manera equitativa, que se anuncie públicamente y con anticipación, y que se puedan satisfacer las necesidades de todos.
- 7.8 Mejorar la eficacia del suministro de agua a través de sistemas de cañerías, lo que incluye:
 - mejorar la información disponible acerca de los sistemas existentes,
 - optimizar los procesos de administración,
 - perfeccionar los procesos de facturación,
 - reparar pérdidas (cuando sea posible),
 - normalizar las conexiones ilegales.

7.1. Establecer estándares para la cantidad mínima de agua

La Observación General Nro. 15 establece que:

"El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica".⁵

Los términos empleados se definen de la siguiente manera:

Continuo: significa que la periodicidad del suministro de agua es suficiente para los usos personales y domésticos.

Consumo: se refiere al agua destinada a bebidas y alimentos.

Saneamiento: se refiere a la evacuación de las excretas humanas. El agua es necesaria para el saneamiento dondequiera que se adopten medios de evacuación por el agua.

Preparación de alimentos: incluye la higiene alimentaria y la preparación de comestibles, ya sea que el agua se incorpore a los alimentos o entre en contacto con éstos.

Higiene personal y doméstica: se refiere al aseo personal y a la higiene del hogar.⁶

La Observación General Nro. 15 no especifica cantidad alguna en lo que respecta a la disponibilidad del agua. No obstante, establece que:

"La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo"⁷

A los fines del establecimiento de subsidios y precios de los servicios del agua y para la fijación de exenciones en materia de permisos, es importante elaborar estándares que definan la cantidad de agua que debe estar disponible para todos los individuos, hogares o grupos y para la continuidad de los servicios. Ello incluye las metas inmediatas o de corto plazo, a fin de que toda persona tenga acceso a una cantidad adecuada de agua para mantener la dignidad humana, la vida y la salud.⁸ Se pueden establecer metas mínimas según la capacidad de cada país para cumplirlas en función de su estado de desarrollo.

⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *General Comment No. 15: The right to water* [Observación General Nro. 15: El derecho al agua] (29º período de sesiones, 2002), Doc. ONU E/C.12/2002/11 (2003), párrafo 12 (a).

⁶ Observación General Nro. 15, notas al pie 12 y 13.

⁷ Observación General Nro. 15, párrafo 12 (a), con mención en la nota al pie de la Observación General Nro. 14 de una versión anterior de la publicación de Howard y Bartram citada en la siguiente nota 9.

⁸ Ídem, párrafo 11.

7

La OMS sugiere un mínimo de 20 litros diarios por persona, aunque la cantidad será mayor para algunos grupos en razón de la salud, el trabajo o las condiciones climáticas.⁹ Es importante destacar que el acceso a la cantidad adecuada de agua depende de la accesibilidad física a la fuente del recurso. Cuando la fuente se encuentra entre 100 a 1.000 metros del hogar o cuando el tiempo de recolección varía entre 5 a 30 minutos (lo que incluye el tiempo que se emplea esperando en una cola), probablemente el agua recolectada no supere los 20 litros por persona (ver Cuadro 7.1). En algunas situaciones (pero no en todas), este problema se puede compensar parcialmente empleando agua no potable dentro del hogar para la limpieza doméstica o lavando la ropa lejos de la vivienda.

Se puede establecer otra meta con una cantidad de aproximadamente 50 a 100 litros diarios por persona, con lo que se cubre la mayoría de las necesidades de salud.¹⁰ Lograr el acceso a esta cantidad generalmente requerirá de una conexión dentro del terreno; de lo contrario es improbable que se cumpla esta meta dado el tiempo y esfuerzo que implica la recolección de agua. Por lo tanto, dar prioridad a la mejora y ampliación de las redes de alcantarillado y de suministro de agua a través de cañerías es un factor importante que asegura que esta meta adicional se pueda cumplir. Las acciones necesarias para alcanzarla se analizan en el Capítulo 9: Accesibilidad física.

Una meta más avanzada consistiría en garantizar 100 litros diarios por persona, lo que según Bartram y Howard, podría asegurar la atención de todas las necesidades relativas a la salud. El suministro de esta cantidad requeriría de una conexión domiciliaria dentro de la vivienda con varios grifos.¹¹

Es esencial que los recursos se destinen de manera tal que todos alcancen al menos el estándar mínimo, en lugar de suministrar mayores cantidades a quienes se encuentran en mejor posición y no garantizar a los pobres el acceso a dichos recursos. Establecer estándares para regiones con escasez de agua, por ejemplo las zonas áridas o semiáridas, demanda particular cuidado para garantizar que todos los habitantes logren tener acceso adecuado a este recurso.

⁹ G.Howard and J.Bartram, Domestic Water Quantity, Service Level and Health, (Organización Mundial de la Salud, 2003), p. 22.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ídem.

CUADRO 7.1: DESCRIPTORES DEL NIVEL DE SERVICIO DE AGUA VINCULADOS CON LA HIGIENE¹²			
Descripción del nivel de servicio	Distancia/medida de tiempo	Cantidad probable recolectada (litros diarios por persona)	Nivel de riesgo para la salud
Sin acceso	Más de 1.000 metros ó 30 minutos de tiempo de recolección.	Muy baja (a menudo menos de 5 litros diarios por persona).	Muy alto. No se garantiza la higiene y las necesidades de consumo pueden estar en riesgo. La calidad es difícil de asegurar, se hace hincapié en el uso efectivo y la higiene en la manipulación del agua.
Acceso básico	Entre 100 y 1.000 metros (tiempo de recolección total de 5 a 30 minutos).	Baja. Es probable que el promedio no supere los 20 litros diarios por persona; es posible que se realice el lavado y/o baño en la fuente de agua con volúmenes adicionales de este recurso.	Medio. Es probable que no se cubran todas las necesidades. La calidad del agua es difícil de garantizar.
Acceso intermedio	Dentro del terreno (por ejemplo, un solo grifo en la vivienda o parcela).	Media. Posiblemente cerca de 50 litros diarios por persona, mayores volúmenes poco probables dado que los requerimientos de energía/tiempo continúan siendo significativos.	Bajo. Se cubre la mayoría de las necesidades de higiene básica y consumo. Posible baño y lavado in situ, lo que puede aumentar su frecuencia. Las cuestiones del uso eficaz del recurso continúan siendo importantes. Se garantiza la calidad con mayor facilidad.
Acceso óptimo	El agua se suministra a la vivienda mediante cañerías con varios grifos.	Varía significativamente, pero es superior a los 100 litros diarios por persona y posiblemente hasta 300 litros por día.	Muy bajo. Se pueden cubrir todos los usos, la calidad del agua se garantiza fácilmente.

¹² Ídem.

7.2. Priorizar el uso de los recursos de agua para fines domésticos esenciales

La Observación General Nro. 15 reconoce que:

"El agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos, y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el Pacto. Por ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse un medio de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural). Sin embargo, en la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos. También debería darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades, así como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del Pacto".¹³

La Observación General Nro. 15 también menciona el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en la cual los Estados se comprometieron a:

"Elaborar planes de gestión integrada y aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos para el año 2005, prestando apoyo a los países en desarrollo y adoptando medidas en todos los planos para...

(c) Fomentar una utilización más eficiente de los recursos hídricos y promover su distribución entre sus diversos usos de modo que se dé prioridad a la satisfacción de las necesidades humanas básicas y se encuentre un equilibrio entre la necesidad de preservar o restaurar los ecosistemas y sus funciones, en particular en los entornos frágiles, y las necesidades domésticas, industriales y agrícolas de las poblaciones, incluso la de preservar la calidad del agua potable"¹⁴

Tales declaraciones indican que debe concederse prioridad a los usos domésticos esenciales sobre los demás usos del agua. Sin embargo, los usos domésticos no esenciales no deben tener prioridad por sobre ciertas necesidades fundamentales, como el mantenimiento de los ciclos ecológicos, la agricultura de subsistencia y el pastoreo. Muchas leyes nacionales reflejan la necesidad de dar prioridad al agua para usos domésticos esenciales.¹⁵

Dar prioridad de los usos domésticos esenciales en los casos de escasez de agua no siempre es una cuestión sencilla. En zonas rurales, los grupos que emplean agua para fines agrícolas pueden ofrecer resistencia. Otorgar permisos para ciertos usos es uno de los métodos para dar prioridad al uso doméstico esencial. Normalmente, dichos sistemas no requieren de la solicitud de permisos para quienes emplean agua para usos domésticos esenciales, para pequeñas cantidades de agua o para mecanismos que no emplean cañerías, mientras que

¹³ Observación General Nro. 15, párrafo 6, que menciona -en la nota al pie- la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Plan de Aplicación de 2002, párrafo 25 (c).

¹⁴ Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo 2002 <http://www.un.org/esa/sustdev/> (clic en Plan of Implementation), párrafo 26 (c).

¹⁵ Por ejemplo, Código de Agua de Chad, Ley 016/PR (1999), Art. 149, Política sobre Aguas de la India (2002), párrafo 5, Código de Agua de Benin (1987), Art. 54 y Ley de Marruecos Nro. 10-95 (1995), Art. 86, donde se establece que, en caso de escasez de agua a raíz del uso excesivo o de hechos excepcionales como sequías, se deberá dar prioridad al suministro de agua para la población y los animales.

quienes desean utilizar el agua para riego a gran escala o para la industria deben obtener tales autorizaciones (ver Cuadro 7.2). Es fundamental la exención del sistema de permisos para el uso doméstico esencial puesto que, de lo contrario, estos sistemas podrían excluir a los grupos de bajos ingresos, quienes probablemente no estén en posición de pagar los cargos vinculados o no puedan solicitar dicha autorización con facilidad.¹⁶

CUADRO 7.2: USOS PERMITIDOS DEL AGUA SIN NECESIDAD DE PERMISOS EN SUDÁFRICA Y KENIA

Conforme la Ley Nacional de Agua de 1998 [National Water Act] de Sudáfrica, toda persona puede realizar los siguientes actos sin necesidad de permisos:

- "(a) obtener agua para el uso doméstico razonable en la vivienda de dicha persona, directamente de cualquier fuente de agua a la cual tenga acceso legítimo;
- (b) tomar agua para usarla en la tierra ocupada o de propiedad de dicha persona con los siguientes propósitos:
 - (i) uso doméstico razonable;
 - (ii) jardinería y fines no comerciales; y
 - (iii) abrevaderos de animales (a excepción de corrales) que pastan en la tierra dentro de su capacidad de pastoreo, extrayéndola de cualquier fuente de agua que se encuentre en el campo o que sea colindante con éste, cuando el uso no sea excesivo en comparación con la capacidad de la fuente de agua y las necesidades de otros usuarios;
- (c) almacenar y utilizar agua de escorrentía de los techos;
- (d) en situaciones de emergencia, tomar agua de cualquier fuente para el consumo humano o el combate de incendios".

La Ley también establece que pueden existir autorizaciones generales para ciertos usos o que la autoridad competente puede determinar la exención de permisos en ciertos casos.¹⁷

En Kenia, la Estrategia Nacional de Administración de los Recursos Hídricos [National Water Resource Management Strategy] establece que: "El agua que se requiere para cubrir las necesidades humanas básicas y para mantener la sustentabilidad ambiental se garantizará como derecho, mientras que el empleo del agua para todo otro propósito quedará sujeto a un sistema de autorización administrativa".¹⁸

Si bien es importante dar prioridad al uso del agua para fines personales y domésticos por sobre los usos agrícolas e industriales, la siguiente prioridad es destinar el agua a las necesidades agrícolas básicas y, en particular, garantizar que los grupos vulnerables y marginados no queden excluidos de una porción equitativa de los recursos hídricos disponibles. Según la Observación General Nro. 15:

"El Comité señala la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada (véase la Observación General N° 12 (1999)). Debe hacerse lo posible para asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados, en particular las

¹⁶ Veronica Giardina e Ilja Betlem, *Access to Water*, Borrador para discusión, (FAO: 2003).

¹⁷ Artículo 22 y Anexo 1; <http://www.dwaf.gov.za>.

¹⁸ Ministerio de Agua y Riego, Kenia. *The National Water Resources Management Strategy (NWRMS) (2007-2009)* 1° edición, Art. 2.

mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación. Tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un pueblo "de sus propios medios de subsistencia", los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la de subsistencia de los pueblos indígenas".¹⁹

A fin de garantizar tal acceso, es preciso que los sistemas de permisos aseguren la asignación equitativa de los usos de subsistencia, y que dichos sistemas no impliquen complejos criterios de aplicación o cargos por uso que pudieran excluir a los agricultores y granjeros.

7.3. Garantizar el uso sostenible del agua

La Observación General Nro. 15 establece que: *"El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras". Además de ello, la Observación General Nro. 15 dispone que: "La obligación de promover impone al Estado Parte la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua".²¹*

Las Directrices de la Subcomisión afirman que: *"Los Estados deberían velar por que haya agua salubre en cantidad suficiente incluso... luchando contra la disminución de los recursos hídricos a causa de las extracciones, los desvíos o la construcción de embalses sin criterios de sostenibilidad..."²²* Asimismo, establecen que:

"Los Estados deberían aplicar medidas para evitar un consumo excesivo y favorecer un aprovechamiento eficaz del agua, por ejemplo mediante la educación del público, la difusión de técnicas apropiadas de conservación y, en caso necesario, la limitación del uso más allá de un consumo razonable, incluso mediante un aumento de las tarifas".²³

Mejorar la gestión de los recursos hídricos constituye el primer paso para garantizar la sostenibilidad del agua. Existen diversos enfoques posibles para alcanzar esta meta,²⁴ lo que incluye:

- Crear un sistema de permisos para la explotación del agua a fin de evitar la extracción desmedida y excesiva de dicho recurso.
- Mejorar los esfuerzos para reciclar y reutilizar el agua cuando sea apropiado y económico.
- Reducir el uso no sostenible imponiendo mayores cargos por litro cuando el uso no sea esencial o cuando haya agua suficiente, empleando dichos cargos para otorgar subsidios cruzados a grupos de bajos ingresos para financiar el costo de los usos esenciales (ver Cuadro 7.3).
- Educar a todos los usuarios del agua sobre la necesidad de evitar su uso excesivo y de proteger las áreas de captación. Esta última cuestión se analiza en la Sección 7.5.

¹⁹ Observación General Nro. 15, párrafo 7.

²⁰ Observación General Nro. 15, párrafo 11.

²¹ Observación General Nro. 15, párrafo 25.

²² Directrices de la Subcomisión, Artículo 4.1.

²³ Directrices de la Subcomisión, Artículo 4.2.

²⁴ La sostenibilidad es un criterio clave de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (IWRM, según sus siglas en inglés); se la define como "el proceso que promueve el desarrollo coordinado y la gestión del agua, la tierra y los recursos relacionados a fin de maximizar el resultante bienestar económico y social de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales". Gestión Integrada de Recursos Hídricos, Documento de antecedentes Nro. 4 del Comité Asesor de la Alianza Mundial para el Agua, Estocolmo, 2000, p. 22.

- Introducir e implementar técnicas y tecnologías de conservación.
- Efectuar una evaluación de los usos del agua menos económicos y restringirlos cuando sea necesario. En Níger, durante épocas de intensa sequía, las autoridades locales tienen la facultad de prohibir las actividades mediante las cuales se consumen grandes cantidades de agua y que no se destinan directamente al consumo humano, que principalmente consisten en regar jardines, llenar y vaciar piscinas y lavar vehículos.²⁵ Algunos países, como el Reino Unido y Australia, introdujeron prohibiciones transitorias en lo que respecta al uso de los sistemas de riego por aspersión en jardines decorativos o mangueras para lavar autos durante períodos de escasez de agua. La inobservancia de dichas restricciones conlleva una multa severa.

Ces mesures sont particulièrement importantes pour les personnes vivant dans les régions arides et semi-arides ainsi que sur les îles de petite taille, où l'eau est souvent une ressource extrêmement rare.

CUADRO 7.3: TARIFAS BASADAS EN LA CONSERVACIÓN DEL AGUA: IMPLICANCIAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Las tarifas basadas en la conservación del agua (WCOR, por sus siglas en inglés) están diseñadas para promover la conservación mediante mecanismos tarifarios, como ser recargos por excesos, tarifas por demanda durante sequías, precios por bloque ascendente, tarifas estacionales y por tiempo de uso. Las WCOR pueden apoyar el derecho al agua de tres maneras principales: corrigiendo la brecha entre oferta y demanda, como medio para establecer precios equitativos para el suministro de agua mientras se procura el uso sostenible, y como método para preservar los ecosistemas.

Cuando la demanda supera la oferta se presenta una discrepancia, que crea un entorno político y económico en el que la competencia por el recurso "escaso" puede provocar que quienes tengan menor influencia deban sacrificarse en forma desproporcionada. Las necesidades básicas no se cubrirán si no hay suficiente agua para lograr que la distribución equitativa sea posible. Por lo tanto, la demanda debe reducirse para evitar tales discrepancias.

Cuando las tarifas se determinen en función de la lógica de las "economías de escala", a mayor consumo de agua, más baja será la tarifa. Ello alienta el derroche y hace que la gente pague más para cubrir sólo las "necesidades básicas" en lugar de los niveles de consumo generalmente asociados a los usos discrecionales. Sin embargo, las tarifas por bloque ascendente están diseñadas para lograr el efecto opuesto a estas tarifas por bloque descendente. El primer bloque ofrece "tarifas mínimas" que representan el nivel de la "necesidad básica" del agua a bajo costo o sin costo alguno. Los siguientes bloques estimulan la conservación alterando el precio por unidad de manera que se corresponda con la importancia del uso. Dado que los niveles básicos de agua constituyen una necesidad, la demanda de las personas se "refuerza", lo que implica que no pueden dejar de usar dicho recurso, independientemente de las penas que se les impongan. Por lo tanto, al diseñar las WCOR es esencial considerar la forma en que se plantean las tarifas para respetar el derecho a un volumen de agua esencial y asequible.

Si las personas usaran menos agua, no sólo ahorrarían en infraestructura y tendrían mayores cantidades de este recurso para compartir, sino que también producirían menos agua tratada (lo que puede provocar contaminación química y termal) y contarían con mayor cantidad de agua "no afectada" disponible para la naturaleza.

La información de este cuadro es un aporte de William James Smith, Jr.²⁶ Ver también Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento, Sección 10.7 para obtener mayores detalles sobre valores tarifarios, incluso tarifas por bloque, como también las implicancias para la sostenibilidad y la asequibilidad.

²⁵ Ley de Níger Nro. 98-041 en materia de agua (1998), Art. 9.

²⁶ Ver también Young-Doo Wang, William J. Smith Jr. y John Byrne: *Water for People and Nature: Revenue-Neutral Water Conservation-Oriented Rates to Promote Equity for Low-Income Consumers and Minimum Flows for Ecosystems*, (Denver: American Water Works Association, 2005).

7.4. Proteger las áreas de captación de agua

La destrucción de los bosques, mediante métodos como el cultivo con tala y quema, puede tener efectos graves y perjudiciales sobre la fiabilidad de los recursos de agua. Como consecuencia, puede ser necesario restringir determinadas formas de cultivo y explotación de zonas forestales que conforman las áreas de captación de las fuentes de agua de las que dependen las comunidades. Tales medidas requieren de la estrecha cooperación entre amplia variedad de órganos gubernamentales, incluso los que están a cargo de la protección ambiental y la administración del uso de la tierra, la agricultura y los recursos de agua.

Dichas restricciones pueden perjudicar el sustento y la seguridad alimentaria de las personas afectadas y, por ende, el derecho al adecuado nivel de vida, la vivienda y los alimentos. Además, existen situaciones en que puede resultar imperioso reubicar a las comunidades de un área de captación a fin de mantener su estatus de área protegida. Las reubicaciones pueden socavar los derechos humanos a la vivienda y al adecuado nivel de vida y, donde no existen servicios públicos disponibles para los desalojados, el derecho al agua y al saneamiento, a la salud y a la educación. En tales circunstancias, resulta aplicable la Observación General Nro. 15 donde se establece que: "*Las medidas nacionales encaminadas a asegurar el disfrute del derecho al agua no han de obstaculizar el disfrute de otros derechos humanos*".²⁷ Por lo tanto, dichas circunstancias demandan la provisión de tierras alternativas para fines agrícolas y de vivienda, y que los desalojos forzados (cuando sean absolutamente ineludibles) se lleven a cabo teniendo en cuenta las normas internacionales y las tierras alternativas provistas.²⁸ (Ver Capítulo 9: Accesibilidad física, Cuadro 9.9).

7.5. Garantizar el acceso suficiente e igualitario a fuentes tradicionales de agua

Las fuentes tradicionales de agua, como ríos, pozos, manantiales y lagos, constituyen importantes fuentes de este recurso para los usos personales y domésticos. Si bien gran parte de estas fuentes requieren de tratamiento antes de su empleo para fines de consumo, a menudo representan la única fuente de agua disponible para muchos, particularmente en zonas rurales. En este sentido, la Observación General Nro. 15 indica: "*La obligación de proteger exige que los Estados Partes impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua*".²⁹ Asimismo, las Directrices de la Subcomisión establecen que: "Los Estados deberían aprobar y aplicar leyes para proteger el acceso de las personas a las fuentes de agua tradicionales en medios rurales".³⁰

²⁷ Observación General Nro. 15, párrafo 45.

²⁸ Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *General Comment No. 7, The right to adequate housing: forced evictions* [Observación General Nro. 7: Derecho a una vivienda adecuada: desalojos forzados] (1997), Doc. ONU E/1998/22, Anexo IV, disponible en: www.ohchr.org ("Órganos de DD. HH." > "Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)" > "Observaciones Generales") y *United Nations Comprehensive Guidelines on Development-Based Displacement* [Directrices Completas para los Derechos Humanos en Relación con los Desplazamientos Basados en el Desarrollo] (1977), disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/forcedevictions.htm>.

²⁹ Observación General Nro. 15, párrafo 23.

³⁰ Directrices de la Subcomisión, Artículo 3.4.

Entre las posibles acciones que puede llevar a cabo el gobierno para preservar y garantizar el acceso a las fuentes tradicionales de agua se incluyen:

7.5.1. Proteger las fuentes tradicionales de agua contra la apropiación por parte de cualquier grupo o individuo y mediar en conflictos

Se pueden presentar conflictos entre comunidades asentadas y comunidades nómadas o errantes cuando los grupos asentados se apropian de los puntos de agua durante los meses en que los grupos nómadas se encuentran fuera de determinado sitio. Tales situaciones requieren de la mediación del gobierno y del acuerdo para compartir el acceso al recurso en cuestión.

Uno de los desafíos importantes para el gobierno consiste en solucionar el empleo del agua en regiones áridas donde existe escasez, incluso cuando el uso del agua para pastoreo y agricultura de subsistencia pudiera interferir con el acceso de otras personas al agua para fines domésticos. En este contexto, que puede suscitar conflictos, los sistemas formales de permisos pueden ser inapropiados o superar las capacidades de los correspondientes órganos gubernamentales. En tales circunstancias, es importante trabajar con las comunidades pertinentes para desarrollar limitaciones al uso a fin de garantizar la distribución equitativa y el acceso básico para todos, como también para mediar en caso de controversias.

7.5.2. Asegurar que las leyes y prácticas en materia de titularidad de la tierra no interfieran con el acceso al agua

En muchos países, las leyes sobre propiedad admiten que los propietarios prohíban que otras personas traspasen su tierra a fin de recolectar agua de una fuente tradicional. En los países con sistemas de "derechos de aguas ribereñas", sólo los propietarios de la tierra colindante con un río o lago tienen derecho a extraer agua de ellos.

Tales leyes pueden negar el acceso a determinadas fuentes tradicionales o aumentar las dificultades para obtener agua acrecentando la distancia y el tiempo de recolección de la fuente. La revisión de leyes y prácticas a fin de garantizar el acceso físico a las fuentes tradicionales de agua, incluso en circunstancias donde ello implique cruzar la propiedad de otro individuo, podría ayudar a mejorar el acceso a este recurso. Dicho acceso podría comprender solamente a quienes emplean el agua para fines personales y domésticos e incluir restricciones cuantitativas.

7.5.3 Respetar los sistemas consuetudinarios de acceso al agua, garantizando a la vez que no impidan el acceso equitativo

La Observación General Nro. 15 establece que: "*La obligación de respetar exige que los Estados Partes se abstengan de... inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua*".³¹ Es preciso recalcar la palabra "arbitrariamente" en esta cita a fin de no excluir las reformas correspondientes.

Pueden existir leyes/prácticas consuetudinarias que garanticen la retención de las fuentes tradicionales y deben protegerse.³² Estos sistemas, en muchos casos influenciados por preceptos religiosos, con frecuencia regulan los sistemas de acceso al agua, en particular en zonas rurales. En general, la mayoría de los sistemas consuetudinarios consideran el acceso al agua como un bien público.³³ Tales sistemas generalmente son comprendidos y respetados por la comunidad y están diseñados según la realidad local. También incluyen mecanismos de resolución de controversias que operan a nivel local. Por tales razones, el desplazamiento arbitrario de dichos sistemas puede tener efectos negativos.

Sin embargo, es posible que sea necesaria la reforma selectiva del derecho consuetudinario (mediante la adecuada participación de los grupos pertinentes en el proceso de reforma) para garantizar la distribución suficiente e igualitaria de agua a los grupos marginados. Algunos ejemplos incluyen situaciones de discriminación contra la mujer o las castas en desventaja, donde los arreglos consuetudinarios locales están bajo el control de un individuo, familia o grupo, o donde no se atienden situaciones nuevas que no están contempladas en las leyes consuetudinarias; por ejemplo, cuando la titularidad consuetudinaria de la tierra, que tiende a ser comunitaria por naturaleza, se vende a un propietario privado.³⁴

7.6. Brindar asistencia a los hogares para crear instalaciones para captación y almacenamiento de agua, en especial en zonas en las que este recurso sea escaso

En zonas donde el suministro de agua es irregular o estacional, con insuficiente o difícil acceso al agua subterránea, los hogares necesitarán capturar y almacenar agua incluso proveniente de la lluvia y otras fuentes, como los ríos. Los gobiernos deben tener un papel importante en el suministro de información y capacitación sobre almacenamiento eficaz del agua, y es posible que también sea necesaria la provisión de los materiales necesarios. Las

³¹ Observación General Nro. 15, párrafo 21.

³² Ruth Meinzen-Dick y Leticia Nkonya, "Understanding legal pluralism in water rights: lessons from Africa and Asia", presentado en el taller internacional denominado "African Water Laws: Plural Legislative Frameworks for Rural Water Management in Africa", 26-28 de enero 2005, Johannesburgo, Sudáfrica, disponible en: <http://www.nri.org/waterlaw/AWLworkshop/papers.htm>.

³³ Veronica Giardina e Ilja Betlem, Access to Water, Borrador para discusión, (FAO: 2003), p. 8. Este documento también incluye un resumen sobre las tradiciones jurídicas consuetudinarias islámicas, hindúes y africanas en materia de agua.

³⁴ Ídem, p. 8.

instalaciones de almacenamiento son esenciales, no sólo en áreas rurales sino también en zonas urbanas que se enfrentan a la racionalización del suministro de este recurso (ver Sección 7.7).

Recoger agua de lluvia puede ser importante incluso en regiones donde no escasea el agua, puesto que puede ayudar a reducir el tiempo y la carga financiera que implica su obtención.

7.7. Asegurar que la racionalización del agua se efectúe de manera equitativa

Muy a menudo, la demanda de todos los usos del agua (esenciales y no esenciales) excede la oferta, tanto en zonas urbanas como rurales. Con frecuencia, se responde a este desafío reduciendo la oferta en las redes de áreas específicas (donde es técnicamente posible) o durante ciertos momentos del día. Es común que la racionalización se lleve a cabo más a menudo en zonas de bajos ingresos mientras que se asegura el acceso ininterrumpido a los vecindarios políticamente poderosos. Cuando la racionalización es necesaria, es importante que se efectúe de manera equitativa, garantizando primero que todos tengan acceso a la cantidad mínima y básica, racionalizando el agua en aquellas zonas donde el uso no es esencial. La racionalización del agua tiene un mayor impacto en los grupos de bajos ingresos; en primer lugar, porque no suelen estar en posición de encontrar fuentes alternativas y, en segundo lugar, porque tienen menor capacidad para almacenar cantidades de agua que puedan durar más de un día.

Para minimizar el impacto de la racionalización, estos procesos se deben dar a conocer con bastante antelación a fin de que las personas puedan prepararse. Para que se pueda notificar a todos los usuarios, es necesario implementar medidas de publicidad a través de medios como la radio local y los operadores de puestos de agua, en lugar de hacerlo sólo mediante periódicos.

El enfoque más apropiado para garantizar el agua para fines domésticos consiste en mejorar la gestión de este recurso de manera que la racionalización ya no sea necesaria, tal como se analiza en la Sección 7.3.

7.8. Mejorar la eficacia del suministro de agua

Las Directrices de la Subcomisión disponen:

"Los Estados deberían velar por que haya agua salubre en cantidad suficiente para todas las personas, adoptando y aplicando estrategias y programas de gestión integrada de los recursos hídricos y planes eficaces...reduciendo las pérdidas en la distribución de agua..."³⁵

³⁵ Directrices de la Subcomisión, Artículo 4.1. Ver nota 24 que contiene la definición de Gestión Integrada de Recursos Hídricos.

Se han realizado diversos esfuerzos para mejorar la eficacia de los servicios de agua, con distintos grados de éxito.³⁶ A fin de optimizar la eficacia del suministro y el uso del agua, se necesita información correcta para permitir que se tomen decisiones de gestión a largo plazo. Dicha información debería incluir:

- Tipos de recursos hídricos locales, actuales y potenciales.
- Volúmenes disponibles.
- Renovación presente y futura de los recursos.
- Vulnerabilidad de los recursos frente a la degradación.
- Medidas requeridas para desarrollar, administrar y proteger los recursos, lo que incluye, especialmente, recolección de información sobre las condiciones de las cañerías existentes y el alcance de las conexiones ilegales.

Para adquirir esta información se requiere del aporte de profesionales calificados y de los recursos financieros para realizar los estudios necesarios a fin de proporcionar tales datos.

En muchos casos, las decisiones de gestión de corto y mediano plazo se toman sin contar con antecedentes suficientes. Por ejemplo, se aumenta la tasa de extracción o se suspende el bombeo en un pozo dado, sin considerar el efecto que esta decisión tendrá sobre los pozos adyacentes y la recarga o descarga a corrientes cercanas.

Las decisiones de administración requieren del análisis integral de todos los aspectos de la situación. Con frecuencia, esto no se realiza a raíz de la falta de coordinación entre el personal técnico y administrativo. Los resultados de las decisiones administrativas deficientes afectan tanto la cantidad como la calidad del agua, al igual que los costos de las operaciones.³⁷

El agua que no genera ingresos, es decir, la que se produce pero por la cual no se paga debido a pérdidas por filtraciones, facturas impagas o conexiones ilegales, a menudo es insosteniblemente excesiva. Para mejorar la eficacia del servicio, se debe reducir el porcentaje de agua que no genera ingresos, que puede representar aproximadamente 50% de toda el agua y que habitualmente es inferior al 20%.

Para reducir este porcentaje se pueden tomar las siguientes medidas:

- Identificar y reparar pérdidas por filtraciones cuando sea económicamente conveniente hacerlo.
- Identificar las conexiones ilegales e informales y formalizarlas.
- Mejorar los procesos de facturación, lo que incluye imponer multas por facturas impagas cuando la falta de pago no se relacione con la viabilidad económica.

³⁶ Por ejemplo, ver Belinda Calaguas & Vicky Cann, (eds) *Reforming public utilities to meet the Water and Sanitation MDG*, WaterAid/WDM, julio 2006, y el análisis de casos en Kevin Sansom et al, *Contracting out water & sanitation services*, Vol. 2, (Loughborough, WEDC: 2003).

³⁷ Danilo J. Anton, *Thirsty Cities, Urban Environments and Water Supply in Latin America*, (IDRC, 1993), disponible en http://web.idrc.ca/en/ev-9313-201-1-DO_TOPIC.html.

LISTA DE CONTROL SOBRE LA DISPONIBILIDAD DEL AGUA

1. ¿Los estándares nacionales o regionales estipulan una cantidad mínima de agua para el uso personal o doméstico por persona o vivienda?
2. ¿La distribución de recursos de agua prioriza el agua para usos domésticos esenciales por sobre los usos agrícolas e industriales? ¿El agua que se emplea para fines domésticos o necesidades de supervivencia está exenta de los requisitos de permisos?
3. ¿Existen políticas, estrategias y/o normativas que garanticen el uso sostenible del agua? ¿Qué normas o estrategias existen/se han desarrollado?
4. ¿Se promueven prácticas agrícolas sostenibles en áreas de captación de agua?
5. ¿Las leyes y políticas en materia de agua protegen el acceso suficiente e igualitario a las fuentes tradicionales de agua? ¿Se protegen las leyes consuetudinarias? ¿Existen mecanismos para mediar en conflictos sobre recursos de agua?
6. ¿Hay programas que asistan a las comunidades en zonas de escasez de agua para crear instalaciones de captación y almacenamiento?
7. ¿Las normas y prácticas de suministro de agua estipulan que la racionalización se difunda en forma equitativa y tenga duración limitada? ¿La racionalización normalmente se anuncia con antelación y dicha información llega a todos los sectores de la sociedad?
8. ¿Se han tomado medidas para garantizar que el suministro de agua mediante cañerías sea lo más eficaz posible? ¿Qué medidas particulares se tomaron?

8 Chapitre

Calidad del agua e higiene



El acceso al agua insegura expone a los usuarios a significativos riesgos para la salud e impide que individuos y familias alcancen los estándares de higiene necesarios para llevar una vida saludable. El principal riesgo para la salud proviene de organismos patógenos,¹ los que normalmente se pueden eliminar mediante medidas sencillas, aunque la contaminación química proveniente de la agricultura y la industria también puede tener un impacto considerable en la salud y en el medio ambiente.

DE QUÉ MANERA PUEDEN ACTUAR LOS GOBIERNOS PARA GARANTIZAR LA BUENA CALIDAD DEL AGUA Y LAS PRÁCTICAS DE HIGIENE

- 8.1 Elaborar estándares sobre calidad del agua, diseñados para atender las necesidades de todos los grupos identificados a través de procesos participativos.
- 8.2 Establecer objetivos de corto y mediano plazo para eliminar contaminantes que generan efectos más significativos para la salud, teniendo en cuenta a los grupos vulnerables.
- 8.3 Elaborar normativas y mecanismos para controlar la contaminación de los recursos de agua, lo que incluye el suministro de información, incentivos para el ejercicio de prácticas responsables y sanciones ante hechos de contaminación.
- 8.4 Establecer reglamentaciones acerca de la calidad del agua que se apliquen a los proveedores de servicios.
- 8.5 Crear mecanismos para monitorear la calidad del suministro de agua y garantizar su seguridad.
- 8.6 Crear conciencia sobre la higiene en los hogares y proveedores de pequeña escala, como también promover la manipulación segura del agua para el uso doméstico y el saneamiento.
- 8.7 Proporcionar información sobre la calidad del agua y facilitar su monitoreo, lo que implica tener en cuenta el impacto de la contaminación y la manera de mitigar esta situación.

¹ Ver Cuadro 8.1 para mayores detalles.

8.1. Elaborar estándares sobre calidad del agua

La Observación General Nro. 15 establece que:

"El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas".²

Allí se hace referencia a que los Estados signatarios de las Guías para la calidad del agua potable de la OMS ("Guías de calidad de la OMS") deben definir la calidad del agua. Las Guías de calidad de la OMS se desarrollaron para ayudar a los gobiernos a establecer sus propios estándares de calidad del agua y delinear la manera para alcanzarlos. Si bien las Guías de calidad de la OMS establecen requisitos mínimos razonables sobre prácticas seguras para proteger la salud, no constituyen límites obligatorios y los gobiernos pueden adaptarlos a las condiciones ambientales, sociales, económicas y culturales locales o nacionales, evaluando los riesgos y beneficios de cada estándar según las circunstancias específicas a nivel nacional o regional.³

La Observación General Nro. 15 también indica que: *"el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico".⁴* La aceptabilidad del agua suministrada a los usuarios es importante incluso cuando este recurso no constituya en sí mismo una amenaza para la salud. Muchos usuarios considerarían que el agua sumamente turbia, con mucho color o con sabor u olor dudoso es insegura y, en casos extremos, pueden preferir emplear agua más agradable al gusto, aunque sea potencialmente insegura.⁵

Con respecto al desarrollo de estándares, la Observación General Nro. 15 indica que:

"El derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua".⁶

En el contexto de la calidad del agua, esto es particularmente esencial en lo que respecta a la aceptabilidad de los usuarios. Lo ideal sería que la información originada mediante la consulta a los usuarios en el curso de otras actividades (como las consultas a nivel local antes de prestar asistencia a los proveedores de pequeña escala) pudiera aportar datos necesarios para aplicar en el desarrollo de estándares nacionales de calidad.

Para garantizar que la calidad del agua sea segura para todos, los estándares de calidad deberían aplicarse no sólo a la provisión de agua mediante cañerías, sino también -con las modificaciones necesarias- a todas las fuentes de provisión de agua empleadas en cada país, como tanques, agua suministrada por proveedores y pozos.⁷

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *General Comment No. 15: The right to water* [Observación General Nro. 15: El derecho al agua] (29º período de sesiones, 2002), Doc. ONU E/C.12/2002/11 (2003), párrafo 12 (b).

³ Organización Mundial de la Salud, *Guidelines for Drinking Water Quality* [Guías para la calidad del agua potable] 3º ed. (Ginebra: OMS, 2004), p. 2, disponible en http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/gdwq3/en/. [Guías de calidad de la OMS].

⁴ Observación General Nro. 15, párrafo 12 (b).

⁵ Guías de calidad de la OMS, ver nota 3, p. 7.

⁶ Observación General Nro. 15, párrafo 48.

⁷ Ver por ejemplo, el Código de agua de Mauritania Nro. 2005-030 (2005) Art. 34.

CUADRO 8.1: RESUMEN DE LAS PRINCIPALES AMENAZAS A LA CALIDAD DEL AGUA POTABLE⁸

Las Guías de calidad de la OMS identifican el orden general de prioridades sobre la calidad del agua de la siguiente manera:

- a) garantizar un suministro adecuado de agua microbiológicamente salubre y mantener su aceptabilidad para disuadir a los consumidores del consumo de agua potencialmente menos segura;
- b) controlar los principales contaminantes químicos reconocidos como los causantes de efectos adversos para la salud; y
- c) abordar otros contaminantes químicos.

Agentes microbianos (Patógenos)

Estos incluyen bacterias perjudiciales, virus, protozoos u otros organismos biológicos. Los mayores riesgos microbianos se asocian a la ingesta de agua contaminada con heces humanas o animales. La abrumadora cantidad de cuestiones sanitarias vinculadas con el uso del agua se relaciona con los agentes microbianos. Éstos provocan enfermedades tras períodos relativamente breves de exposición.

Agentes químicos

Normalmente, estos agentes provocan efectos adversos para la salud después de un período de exposición prolongado, a excepción de la contaminación masiva accidental del suministro de agua. Muchos agentes químicos, como el hierro o el manganeso, pueden hacer que el agua se tome no potable a raíz del sabor, olor y la apariencia inaceptables.

Los agentes químicos naturales que tienen amplios efectos sobre la salud son los fluoruros y el arsénico y, cuando su presencia es excesiva, el uranio y el selenio. Los nitratos, que pueden surgir a raíz de la excesiva aplicación de fertilizantes en la agricultura o la filtración de residuos orgánicos o agua residual en el agua superficial o subterránea, también son peligrosos para la salud de los seres humanos. El empleo de cañerías y accesorios o soldaduras de plomo, particularmente en zonas con aguas corrosivas o ácidas, puede generar concentraciones altas de plomo en el agua y provocar efectos adversos para la salud.

Aspectos radiológicos

También debe tenerse en cuenta la presencia de radionúclidos de origen natural en el agua potable. No obstante, el aporte del agua potable a la exposición total a radionúclidos es muy bajo.

8.2. Establecer objetivos de corto y mediano plazo para eliminar contaminantes

Dado que es necesaria la remoción de todas las sustancias que ponen en riesgo la salud de las personas, los requisitos de la Observación General Nro. 15 sobre la calidad del agua pueden parecer inalcanzables en muchos países en desarrollo. Sin embargo, la Observación General Nro. 15 también especifica que las obligaciones deben cumplirse progresivamente en su máximo alcance posible con los recursos disponibles, y que la "obligación básica" respecto de la calidad del agua es garantizar la cantidad suficiente y segura para prevenir las

⁸ Guías de calidad de la OMS, ver nota 3, páginas 3-7 y 34. Ver también A. Dufour et. al, *Assessing Microbial Safety of Drinking Water: Improving Approaches and Methods* (Ginebra: OMS, 2003) y T. Thompson et al, *Chemical Safety of Drinking-water: Assessing Priorities for Risk Management* (Ginebra: OMS, 2003).

enfermedades.⁹ Esto se puede lograr concediendo prioridad a la eliminación de la contaminación microbiana perjudicial y de unos pocos contaminantes químicos que representan riesgos importantes para la salud, tal como se mencionan en el Cuadro 8.1.¹⁰

Las Guías de calidad de la OMS indican la manera en que se pueden controlar los riesgos más significativos para la salud de los seres humanos. Se pueden fijar metas a corto y mediano plazo a fin de establecer las bases para el progreso a largo plazo.¹¹ Tales metas pueden estar sujetas a actualizaciones periódicas, lo que implica revisiones regulares para garantizar que las normas y estándares se actualicen de manera apropiada.¹²

El establecimiento de estándares provisorios y la implementación de algunos cambios en ellos para ciertas comunidades específicas o durante un período de tiempo determinado, podrían convertirse en parte de las políticas nacionales o regionales.

Para los gobiernos, no es física ni económicamente factible hacer estudios para todos los posibles contaminantes del agua potable.¹³ Las Guías de calidad de la OMS advierten contra los peligros que representa el desvío innecesario de recursos escasos para el desarrollo de estándares y el monitoreo de sustancias de importancia relativamente menor para la salud.¹⁴ Esta consideración también se aplica a los casos en que el agua potable es sólo un factor menor de contribución a la ingesta total de un químico particular, y cuando el control del nivel de dicho químico empleando gastos considerables tendría muy bajo impacto respecto de la exposición total.¹⁵

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la reconciliación entre la disponibilidad del recurso y las prioridades sanitarias tiene particular relevancia. Si se establecen estándares excesivamente altos para todos los contaminantes del agua, ello puede provocar escasez de recursos y capacidades, induciendo al descuido de cuestiones urgentes de salubridad de las comunidades marginadas, como la contaminación microbiana de las fuentes hídricas en comunidades rurales remotas. Al determinar las prioridades, es esencial considerar las necesidades de los grupos específicamente vulnerables de la sociedad en lo que respecta a la calidad del agua. Las Guías de calidad de la OMS especifican la particular susceptibilidad de los grupos vulnerables de la población a determinados químicos¹⁶ y contaminantes microbianos¹⁷. Por ejemplo, los contaminantes microbianos, como la criptosporidiosis, representan sólo consecuencias leves para la población en general, pero presentan mayor tasa de mortalidad entre individuos con VIH positivo.¹⁸ La fijación de prioridades con

⁹ Observación General Nro. 15, párrafos 17, 18, 37 (a).

¹⁰ Debe notarse que otros derechos humanos también tienen implicancias en la calidad del agua. El derecho a la alimentación y al adecuado nivel de vida requieren que el agua empleada para fines agrícolas no provoque riesgos para la salud. La OMS brinda información sobre esta cuestión en el documento denominado *Guidelines on the Use of Waste-water in Agriculture* [Guías de la OMS sobre el uso de aguas servidas en la agricultura].

¹¹ Guías de calidad de la OMS ver nota 3, p. 32. Ver también la aplicación de este principio general en el fallo del caso Grootboom dictado por el Tribunal Constitucional de Sudáfrica, en el Capítulo 9: Accesibilidad, Cuadro 9.3.

¹² Ídem, párrafos 6, 33, 37-43.

¹³ Ídem, p. 23.

¹⁴ Ídem, p. 2.

¹⁵ Ídem, p. 36.

¹⁶ Ídem, p. 30.

¹⁷ Ídem, p. 45.

¹⁸ Ídem, p. 45.

respecto a los contaminantes químicos se llevaría a cabo provechosamente tras una evaluación sistemática basada en la consulta a todos los niveles gubernamentales y a los usuarios; asimismo dependerá de cuáles sean los contaminantes químicos empleados con mayor frecuencia, ya sean naturales o utilizados en la agricultura o la industria.

Si bien es común que los diferentes ministerios, o incluso las diversas jerarquías gubernamentales, tengan la responsabilidad de la gestión del agua y la atención médica, la mejora de la calidad del agua requiere de un enfoque coordinado para evitar la duplicación de estudios de evaluación. También pueden existir casos en que se reúnan varias muestras para reducir costos.¹⁹ Garantizar el acceso al agua potable demostró ser altamente económico en comparación con los gastos de atención médica para tratar enfermedades vinculadas con la contaminación del agua y con los costos asociados a la productividad económica.²⁰

8.3. Elaborar normativas y sistemas para controlar la contaminación de los recursos de agua

Las Directrices de la Subcomisión disponen:

"Los Estados deberían preparar reglamentos y políticas para controlar la contaminación de los recursos hídricos procedente de todas las personas y organizaciones públicas y privadas, que prevean actividades de vigilancia, desincentivos y sanciones en caso de contaminación, así como una ayuda para que se respeten las normas".²¹

La Observación General Nro. 15 indica que la obligación de proteger el derecho al agua incluye *"la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros... contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua"*²² También establece que:

"Los Estados Partes deben adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre. Entre esas estrategias y esos programas podrían figurar:... (b) [la] reducción y eliminación de la contaminación de las cuencas hidrográficas y de los ecosistemas relacionados con el agua por radiación, sustancias químicas nocivas y excrementos humanos; (c) [la] vigilancia de las reservas de agua..."²³

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible llevada a cabo en Johannesburgo en 2002, los Estados se comprometieron a adoptar distintas medidas en este sentido, una de las cuales fue crear, a nivel nacional, sistemas de vigilancia y regímenes jurídicos eficaces.²⁴

¹⁹ Usha Natarajan y R. Rajagopal, "Economics of Screening for Pesticides" in *Ground Water*, *Journal of the American Water Resources Association*, 30 (4) 1994, páginas 579-588.

²⁰ Ver A.H. Havelaar y J.M. Melse, *Quantifying Public Health Risk in the WHO Guidelines for Drinking Water Quality: A Burden of Disease Approach* (Ginebra: OMS, 2003).

²¹ Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 2006/10, *Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation* [Promoción de la realización del derecho al agua potable y al saneamiento], 24 de agosto de 2006, Doc. ONU A/HRC/Sub.1/58/L.11, en adopción del documento *Draft Guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation* [Proyecto de Directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento] (2005), Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2005/25, Art. 7.3.

²² Observación General Nro. 15, párrafo 22.

²³ Observación General Nro. 15, párrafo 28.

²⁴ Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo 2002, párrafo 25 (d), disponible en <http://www.un.org/esa/sustdev/> (clic en Plan of Implementation).

El enfoque tradicional para asegurar la calidad del agua a los consumidores ha sido depender del tratamiento químico del agua antes de proveerla a los usuarios, particularmente en el caso de sistemas de suministro por cañerías. Sin embargo, las Guías de calidad de la OMS recomiendan un "enfoque de barreras múltiples" en toda la cadena de suministro, desde el área de captación hasta el consumidor. Este enfoque tiene por fin no sólo confiar en el tratamiento del agua para garantizar su buena calidad, sino que también promueve la protección de las fuentes de agua y los sistemas de distribución frente a la contaminación. Resalta la prevención o reducción del ingreso de agentes microbianos en las fuentes de agua y la reducción de la dependencia de los procesos de tratamiento para eliminar dichos agentes.²⁵

Muchos aspectos de la gestión de la calidad del agua potable están fuera del control directo de los proveedores de servicios y son competencia de diversos órganos; este es el caso particular de la protección de las áreas de captación. La cooperación entre las diversas entidades comprometidas es esencial, lo que incluye a aquellas responsables de sectores como agricultura, uso de la tierra, tráfico, desarrollo urbano y turismo, al igual que las autoridades locales y las asociaciones de gestión de captación de agua, a fin de garantizar que todos tengan en cuenta la protección del agua potable.²⁶ Deberán definirse los roles, las competencias y responsabilidades de las distintas entidades involucradas a fin de coordinar su planificación y administración.²⁷ Será imprescindible asegurar que las autoridades responsables obtengan suficientes recursos y cuenten con personal capacitado para regular y proteger eficazmente los recursos hídricos. El costo de la reglamentación puede autofinanciarse total o parcialmente de diversas maneras; por ejemplo, mediante sistemas de permisos donde determinadas actividades potencialmente contaminantes requieran de autorización, lo cual a su vez implicará el pago de un cargo. En Sudáfrica, la eliminación de desechos o agua que contenga desperdicios en una fuente hídrica, o que de alguna manera pueda tener un impacto negativo sobre dicha fuente, se considera "uso del agua" y por ende requiere de autorización.²⁸

La educación apropiada sobre la protección de las fuentes de agua es uno de los métodos más eficaces con los que cuentan los gobiernos para evitar la contaminación y es un complemento importante de los sistemas normativos.²⁹ Dicha educación es particularmente esencial para contribuir a que los usuarios del agua tomen medidas para proteger tales fuentes; por ejemplo, colocando barreras para impedir que los animales ingresen a la fuente de agua, ubicando las letrinas a considerable distancia de dichas fuentes y protegiendo las áreas de captación.

Es más probable se implementen normas sobre contaminación del agua si los usuarios cuentan con mecanismos efectivos y eficaces para notificar a las autoridades sobre la contaminación de sus fuentes de agua, a fin de detener y revertir esta situación si fuera posible. El Cuadro 8.2 brinda un ejemplo de la manera en que las comunidades indígenas en Argentina pudieron asegurar la implementación de medidas para evitar la ingesta de agua contaminada, procurando el apoyo de un órgano gubernamental independiente conocido como el "Defensor de Menores", quien pidió una solución ante un tribunal en

²⁵ Guías de calidad de la OMS, ver nota 3, página 3.

²⁶ Guías de calidad de la OMS, ver nota 3, páginas 8, 14.

²⁷ Observación General Nro. 15, párrafo 51; Guías de calidad de la OMS, p. 27.

²⁸ República de Sudáfrica, Ley Nacional del Agua Nro. 36 de 1998, Cap. 4, pto. 1, Art. 21 (f)-(h).

²⁹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Towards Better Programming: A Water Handbook* [Hacia una mejor programación: Manual sobre el Agua] (Nueva York: UNICEF, 1999), p. 57.

representación de la comunidad. En el Capítulo 4: Roles de los actores clave, Sección 4.4 se analizan tales mecanismos de responsabilización. En el ámbito de la calidad del agua, sería útil que el órgano gubernamental con experiencia y a cargo de la gestión de la calidad del agua brindase un primer punto de contacto para las denuncias. A fin de lograrlo, será imperioso mejorar la capacidad de dicho órgano para dar a conocer su existencia como medio resarcitorio y abordar los niveles de investigación requerida.

CUADRO 8.2: DECISIÓN DE UN TRIBUNAL ARGENTINO PARA PREVENIR LA INGESTA DE AGUA CONTAMINADA CON PETRÓLEO³⁰

En el caso Menores Comunidad Paynemil s/acción de amparo, el Defensor Público de Menores de la Provincia de Neuquén, Argentina, inició un juicio contra la provincia en 1997 a raíz de la contaminación de una fuente de agua.³¹ En octubre de 1995, los miembros de la comunidad Paynemil descubrieron que una refinería de petróleo estaba contaminando las napas de las que extraían el agua que consumían. Junto con un instituto universitario, elaboraron los estudios que demostraron que el agua recolectada no era apta para el consumo y presentaron denuncias ante seis autoridades locales. En noviembre de 1996, las autoridades locales ordenaron la realización de estudios sanitarios. Dichos estudios demostraron que muchos niños de la comunidad tenían altos niveles de plomo o mercurio en sus organismos. En diciembre de 1996, los funcionarios del Ministerio de Salud de la provincia manifestaron su preocupación ante el Ministro de Salud, indicando que la calidad del agua no la hacía apta para el consumo humano y que los métodos tradicionales de desinfección no podían neutralizar los contaminantes. Recomendaron que el Ministro tomara intervención a fin de brindar agua a la comunidad.

En marzo de 1997, el Defensor Público de Menores instituyó una demanda contra el gobierno. Sostuvo que la provincia no había cumplido con su obligación de proteger y garantizar el buen estado de salud de la población. En mayo de 1997, el tribunal aceptó los argumentos del Defensor Público basándose en que la provincia no había adoptado medidas razonables y oportunas para afrontar el problema de la contaminación que afectaba seriamente a la comunidad, aun cuando tenía pleno conocimiento de la situación. Se habían violado los derechos a la salud y a un ambiente saludable garantizados por la constitución de la provincia. En consecuencia, el tribunal ordenó a la provincia lo siguiente:

- i) i) Transcurridos los dos días de notificado el fallo, brindar 250 litros diarios de agua potable por habitante.
- ii) Dentro de los 45 días, garantizar el suministro de agua potable a los afectados a través de medios adecuados.
- iii) Dentro de los 7 días, crear un procedimiento para determinar si la salud de la población había sido afectada por la existencia de metales pesados y, en dicho caso, proceder al tratamiento necesario.
- iv) Adoptar medidas para proteger el medio ambiente de la contaminación.

El Tribunal Provincial de Apelaciones ratificó la sentencia del tribunal inferior. Una vez emitido el fallo, el gobierno provincial suministró agua gratuita a todos los hogares todas las semanas, en bidones para consumo y tanques para riego. Se construyó una planta de tratamiento de agua, pero surgió una controversia entre la comunidad y el gobierno sobre la calidad del agua tratada, y se está llevando a cabo un estudio de calidad. El Defensor de Menores sostuvo que no se implementaron otros aspectos de la sentencia; en consecuencia, el caso continúa en manos de los tribunales argentinos.³²

³⁰ Se pueden encontrar extractos más detallados de estos casos en la obra de M. Langford, A. Khalfan, C. Fairstein y H. Jones, *Legal Resources for the Right to Water: International and National Standards* (Ginebra: Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos (COHRE), 2004) Artículos 6.4 y 7, disponibles en www.cohre.org/water.

³¹ Expte. 31 I-CA-1997. Sala II. Cámara de Apelaciones en lo Civil, Neuquén, 19 de mayo, 1997.

³² Comunicación del Defensor Público de Menores.

8.4. Establecer reglamentaciones acerca de la calidad del agua que se apliquen a los proveedores de servicios

La calidad del agua requiere también de normativas aplicables a los proveedores de servicios. Para los servicios públicos, tales normas pueden incluir:

- El requisito de la creación de planes de gestión de seguridad que concuerden con los estándares de calidad del agua.
- La obligación de informar al público y a las autoridades en materia de salud y agua sobre cualquier riesgo significativo que pudiera afectar el suministro de este recurso,³³ lo que incluye la recomendación de hervir el agua cuando sea necesario.³⁴
- Responsabilidad jurídica constante por la calidad del agua suministrada al consumidor.³⁵
- Participación en actividades interagencia de gestión de recursos hídricos y empleo de la información obtenida a fin de evaluar los riesgos para el suministro de agua potable y aplicarla en los procesos de tratamiento.³⁶

En general, será imprescindible regular la actividad de los proveedores de pequeña escala en diversas formas, puesto que no se les puede imponer los mismos estándares aplicables a los servicios públicos. El tipo de intervención más eficaz consiste en brindar información y capacitación a este tipo de proveedores y, lo que es más importante, a sus clientes, quienes se encontrarán en mejor posición para exigir la responsabilidad de dichos proveedores.

Comúnmente, los proveedores de servicios no son responsables por la calidad del agua una vez entregada a un punto de distribución u hogar. Por ende, es esencial adoptar medidas para proteger el agua de la contaminación a nivel vivienda. Tales medidas pueden incluir estándares mínimos nacionales relativos a las cañerías domésticas, al igual que normativas y lineamientos para el tratamiento y almacenamiento doméstico del agua.

En general, los diseños de los nuevos sistemas de cañerías deberán contar con aprobación antes de proceder a su construcción, y deberán ser inspeccionados por el correspondiente órgano regulatorio.³⁷ También se puede abordar el tema de la calidad del agua a través de la incorporación de estándares sobre plomería a los estándares relativos a la construcción y arrendamiento de viviendas. También es necesario elaborar normas aplicables a las tecnologías y métodos de tratamiento empleados a nivel de hogares y comunidades, y a los dispositivos utilizados en el hogar para la recolección y almacenamiento del agua. Comúnmente, ello requerirá que el órgano de gobierno verifique las denuncias de los fabricantes o efectúe una evaluación de los posibles riesgos de contaminación asociados a un material o proceso determinado.³⁸ La creación de dichos estándares constituye sólo uno de los primeros pasos y uno de los más importantes para la vivienda formal y el suministro

³³ Guías de calidad de la OMS, ver nota 3, página 9.

³⁴ Una opción es suministrar tabletas de cloro o yodo, aunque éstas debieran emplearse con cuidado debido al riesgo que representa el uso de dosis incorrectas sin supervisión.

³⁵ Guías de calidad de la OMS, ver nota 3, páginas 8-9, 31. Ver también R. Ainsworth, *Safe, Piped Water: Managing Microbial Water Quality in Piped Distribution Systems* (Ginebra: OMS, 2004), E.G. Wagner y R.G. Pinheiro, *Upgrading Water Treatment Plants* (Ginebra: OMS, 2001) y A. Davison et al., *Water Safety Plans* (Ginebra: OMS, 2004).

³⁶ Guías de calidad de la OMS, ver nota 3, p. 14.

³⁷ Ídem, p. 16-18.

³⁸ Ídem, p. 16.

de agua. La calidad del agua en viviendas informales, que generalmente dependen del suministro no formal de agua, se analiza en la Sección 8.6 sobre la conciencia de la higiene y el saneamiento.

8.5. Crear mecanismos para monitorear la calidad del suministro de agua y garantizar su seguridad

La protección de la calidad del agua requiere de un organismo que pueda verificar que los proveedores de agua implementen planes de gestión de seguridad, y que puedan investigar la calidad en el suministro de pequeña escala. El desarrollo de dicho organismo requiere de la inversión de fondos. Mediante el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, los Estados se comprometieron a asistir a los países en desarrollo en la creación de redes para controlar la calidad del agua.³⁹

Un enfoque eficaz para proteger la salud pública es aquel que distingue los roles y las responsabilidades de los proveedores de servicios de los órganos regulatorios de salud pública, puesto que ello reduce el conflicto de intereses entre ambos papeles.⁴⁰

Las Guías de calidad de la OMS sugieren que dicho organismo responsable del monitoreo o vigilancia adopte medidas oportunas para evitar problemas y asegurar la corrección de deficiencias, imponiendo multas como último recurso. Ello contribuirá a desarrollar una relación positiva y de apoyo para con los proveedores de agua y servicios de saneamiento. Este enfoque contribuye a alcanzar los objetivos de las normativas sobre calidad del agua, que buscan garantizar que el consumidor tenga acceso al agua salubre y no cerrar los sistemas de abastecimiento deficientes.⁴¹ Las Guías de calidad de la OMS resaltan que los objetivos de priorizar las necesidades de los grupos desfavorecidos implican, en general, equilibrar la gestión y la mejora de la calidad del agua con la necesidad de garantizar el acceso a un suministro confiable de cantidades suficientes de agua potable.⁴²

Cuando no se pueden confirmar los niveles nacionales mínimos de una sustancia química en particular, es necesario considerar si los individuos están expuestos a dicha sustancia a través fuentes distintas al agua potable, los posibles efectos negativos de esta situación y si es posible tomar medidas correctivas. Cuando no haya un apropiado medio alternativo para el suministro de agua, la prioridad será mantener cantidades adecuadas de este recurso.⁴³

Las penalidades impuestas por deficiencias en la calidad del agua a menudo no son efectivas y pueden ser contraproducentes cuando se aplican a proveedores de pequeña escala y hogares. Muchos proveedores de escala reducida operan, por necesidad, con bajos márgenes de ganancias y es probable que no sepan que el almacenamiento o transporte del agua en contenedores inadecuados puede provocar contaminación. Muchas poblaciones pequeñas

³⁹ Plan de Aplicación de Johannesburgo, ver nota 24, párrafo 27.

⁴⁰ Guías de calidad de la OMS, ver nota 3, página 8.

⁴¹ Ídem, p. 31.

⁴² Guías de calidad de la OMS, ver nota 3, p. 9-11.

⁴³ Ídem, p. 30-31.

pueden depender de miembros de la comunidad que con frecuencia no cuentan con capacitación y a veces no cobran por el servicio prestado.⁴⁴ En tales circunstancias, las autoridades gubernamentales pueden brindar capacitación y apoyo. El monitoreo sigue siendo ineludible a fin de determinar las necesidades y prioridades para la asistencia del gobierno y para obtener lecciones a emplear en el control del suministro de agua potable para toda la comunidad.

Las Guías de calidad de la OMS recomiendan que las actividades de vigilancia tomen en cuenta el estatus económico y la vulnerabilidad frente a enfermedades relacionadas con el agua. En regiones urbanas es particularmente útil clasificar las zonas en base a la vulnerabilidad y los métodos de suministro de agua, con el fin de identificar las áreas de mayor riesgo y dirigir los recursos a los lugares donde se pueden obtener mayores beneficios para la salud pública.⁴⁵

La contaminación del agua en el hogar o en el transporte llevado a cabo por los individuos desde las fuentes de agua, es un problema particularmente común. Sería poco realista esperar que los gobiernos monitoreen el agua en todos los hogares. Las Guías de calidad de la OMS recomiendan que el organismo encargado de la vigilancia realice análisis de muestras de las viviendas para determinar si la contaminación se presenta primordialmente en la fuente de agua o en la vivienda de una zona en particular. Esto ayudará a evaluar la necesidad de inversión en la mejora del suministro o en capacitación sobre buenas prácticas de higiene para el tratamiento y almacenamiento seguro dentro del hogar.⁴⁶

La vigilancia se lleva a cabo de mejor manera trabajando en conjunto con las comunidades, quienes puede proporcionar experiencia y conocimientos a nivel local a las autoridades correspondientes, y ésto puede emplearse no sólo para mejorar la calidad del agua de fuentes individuales sino también para dar a conocer las políticas. Esta cuestión se analiza con mayor detalle en el Capítulo 6: Participación y acceso a la información.

8.6. Crear conciencia sobre la higiene y promover el saneamiento

El apoyo del gobierno a los proveedores de pequeña escala y a los hogares será esencial para garantizar el agua potable y el saneamiento. La Observación General Nro. 15 establece que: *"La obligación de promover [el derecho al agua] impone al Estado Parte la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua"*.⁴⁷ En los proyectos de desarrollo en materia de agua y saneamiento, tiende a descuidarse la promoción de la higiene y la educación y suelen destinarse pocos fondos a estas cuestiones. En consecuencia, generalmente es preciso aumentar el nivel de esfuerzo en cuestiones de higiene.

⁴⁴ Ídem, p. 14.

⁴⁵ Ídem, p. 88.

⁴⁶ Ídem, p. 89.

⁴⁷ Observación General Nro. 15, párrafo 25. Para mayores detalles sobre intervenciones específicas, ver Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Towards Better Programming: A Manual on Hygiene Promotion* [Hacia una mejor programación: Manual sobre promoción de la higiene] (Nueva York: UNICEF, 1999), <http://www.unicef.org/wes/files/hman.pdf>.

Quienes no tienen acceso a una fuente limpia de agua, a menudo dependen únicamente de agua contaminada y en cantidades insuficientes. Cuando no se haya logrado el acceso al suministro confiable y seguro del agua, se necesitarán herramientas y capacitación adecuada para facilitar la implementación de métodos de tratamiento y almacenamiento seguro a nivel individual y de los hogares.⁴⁸ Tales métodos pueden ser costosos para los usuarios y demandar tiempo; por ende, no brindan una solución sostenible. Sin embargo, dichas necesidades de emergencia a corto plazo tendrán que abordarse como cuestión prioritaria, aunque la intervención deberá diseñarse en miras a una actualización gradual cuando sea posible.

Las Guías de calidad de la OMS recomiendan la inclusión de los siguientes aspectos en los programas de capacitación e información destinados a los hogares y proveedores de pequeña escala de servicios de agua y saneamiento:

- Creación de conciencia en materia de higiene (lo que incluye el transporte y almacenamiento seguro del agua).
- Capacitación técnica básica y transferencia de tecnología en materia de abastecimiento y gestión del agua potable, lo que permite, cuando es posible, que las comunidades lleven a cabo inspecciones sanitarias básicas y evaluaciones de la calidad del agua.
- Consideración de las barreras socioculturales existentes sobre aceptación de intervenciones en materia de calidad del agua y métodos para superarlas.
- Actividades de motivación, movilización y mercadotecnia social, particularmente en lo que respecta al saneamiento.
- Un sistema permanente de apoyo, seguimiento y difusión del programa de calidad del agua para lograr su sostenibilidad y mantenerla.⁴⁹

La promoción de la higiene y otras actividades de información y capacitación se deben desarrollar mediante la estrecha consulta con los representantes de la comunidad.⁵⁰ La educación sobre higiene se puede incluir en los programas escolares dentro de los planes educativos a nivel nacional/regional y en los programas de alcance comunitario.⁵¹ Proyectos como el denominado Child-to-Child [Niño a niño], que se promovió en Tanzania, han tenido particular éxito en la introducción de prácticas de higiene para los niños de corta edad, de forma tal que pudieran comprender con facilidad y compartir la información con otros, lo que incluye a los demás niños y sus familias.⁵² No obstante, ningún programa de promoción de la higiene puede ser exitoso si no se cuenta con acceso a cantidades suficientes de agua potable de manera asequible.

⁴⁸ Guías de calidad de la OMS, ver nota 3, p. 11.

⁴⁹ Ídem, p. 12, 89.

⁵⁰ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Towards Better Programming: A Water Handbook* [Hacia una mejor programación: Manual sobre el Agua] (Nueva York: UNICEF, 1999), p. 58.

⁵¹ Ver Ídem, Parte II para mayor información sobre la educación escolar en materia de saneamiento e higiene.

⁵² Para obtener más información, consultar WaterAid: <http://www.wateraid.org/uk>.

La Observación General Nro. 15 también reconoce el rol fundamental del saneamiento en la protección de la calidad del agua:

"El garantizar que todos tengan acceso a servicios de saneamiento adecuados no sólo reviste importancia fundamental para la dignidad humana y la vida privada, sino que constituye uno de los principales mecanismos para proteger la calidad de las reservas y recursos de agua potable".⁵³

Aumentar la respuesta a la mejora del saneamiento es una cuestión que hace tanto a la promoción de la higiene y la educación como a la construcción de instalaciones adecuadas.⁵⁴ La protección de la salud pública y el medio ambiente requiere de servicios de saneamiento que resulten seguros y adecuados. La participación de la comunidad en la determinación de soluciones específicas para sus necesidades de saneamiento también es esencial para el éxito, puesto que el empleo y la construcción de instalaciones a menudo pueden estar dominados por prácticas culturales y tabúes. (Ver también Capítulo 6: Participación y acceso a la información). Si esas prácticas se ignoran o invalidan, el resultado será que los baños construidos simplemente no se utilizarán. Proyectos como el Programa íntegramente dirigido por la comunidad implementado en Bangladesh, aumentan la comprensión de los usuarios en lo que respecta al rol que desempeñan las instalaciones de saneamiento higiénicas para mejorar la salud, no sólo en la vivienda individual sino también en toda la comunidad; asimismo, tienen por fin lograr una cobertura del 100% dentro de un pueblo o asentamiento. Ver Capítulo 9: Accesibilidad física, Cuadro 9.11 para obtener mayores detalles. En el Capítulo 9: Accesibilidad física, se analiza la creación de infraestructura e instalaciones de saneamiento.

8.7. Proporcionar información sobre la calidad del agua y facilitar su monitoreo

El acceso pleno e igualitario a la información es esencial para todos los aspectos del derecho al agua y al saneamiento y para otros derechos humanos en general. Los individuos y los grupos deben tener acceso a la información relativa a la calidad del agua, los procesos de tratamiento y el posible impacto de la contaminación.⁵⁵ Esto requiere del suministro de información en medios apropiados, tal como se analiza en el Capítulo 6: Participación y acceso a la información.

Muy probablemente, las comunidades serán las primeras en percibir la existencia de problemas en el sistema de abastecimiento de agua, particularmente cuando algunos de sus miembros cuentan con capacitación adecuada y pueden informar tales cuestiones a la autoridad pública correspondiente.⁵⁶ Cuando se crean sistemas comunitarios de control de calidad del agua, los individuos pueden tener conocimiento directo sobre la calidad de sus propias fuentes, lo que puede utilizarse para negociar con los departamentos gubernamentales pertinentes a fin de mejorar los servicios o monitorear el trabajo de los contratistas del sector privado. Se lograron significativos avances en el desarrollo de medios de evaluación fáciles de usar, económicos y simples que hacen posible que las comunidades evalúen sus propias fuentes de agua y lleven a cabo negociaciones con las autoridades en base a las pruebas obtenidas. Esto también es una

⁵³ Observación General Nro. 15, párrafo 29.

⁵⁴ Ver Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Towards Better Programming: A Sanitation Handbook* [Hacia una mejor programación: Manual sobre el Saneamiento] (Nueva York: UNICEF, 1997).

⁵⁵ Observación General Nro. 15, párrafo 48.

⁵⁶ Guías de calidad de la OMS, ver nota 3, p. 96.

oportunidad para empoderara las comunidades no sólo para informar a las autoridades sobre sus limitaciones, sino también para notificar a otros miembros de la comunidad sobre la baja calidad del agua y otras medidas que deban tomarse para el tratamiento básico del agua en la vivienda.

CUADRO 8.3: MONITOREO COMUNITARIO DEL AGUA EN ECUADOR⁵⁸

Los pueblos indígenas y algunas comunidades no indígenas de Ecuador han luchado contra la contaminación causada por petróleo por casi una década, pero sus esfuerzos se vieron cercados por la falta de conocimiento científico y aprovechamiento institucional. En 1993, el Centro de Derechos Económicos y Sociales ayudó a organizar la red de comunidades colonas a fin de darles participación organizada en cuestiones relativas al petróleo y el desarrollo. Recibieron capacitación para efectuar observaciones simples y registros, al igual que pruebas sencillas del agua a fin de detectar daños causados por el petróleo. Las comunidades y las ONG pudieron así atraer rápidamente la atención sobre las emisiones o derrames de petróleo por parte de compañías petroleras.

LISTA DE CONTROL SOBRE LA CALIDAD DEL AGUA Y LA HIGIENE

1. ¿Existen estándares para la calidad del agua? ¿Tales estándares atienden las necesidades de los grupos vulnerables? ¿Los representantes de dichos grupos participaron en el desarrollo de los mismos?
2. ¿Los estándares de calidad del agua se aplican a todo tipo de fuentes hídricas empleadas para fines domésticos, y existen objetivos de corto y mediano plazo para la eliminación de los contaminantes más perjudiciales?
3. ¿Existen leyes o normativas y mecanismos de control sobre contaminación de los recursos hídricos? ¿Incluyen disposiciones para el monitoreo? ¿Contemplan incentivos adecuados para el control de la contaminación y barreras para detenerla?
4. ¿Se crearon normas que establezcan que los proveedores de servicios deben garantizar la adecuada calidad del agua? ¿Se obliga a los servicios públicos a instituir planes de gestión del agua que sean seguros? ¿Hay algún programa para brindar asistencia técnica a los proveedores de pequeña escala sobre la calidad del agua y la conciencia de la higiene?
5. ¿Qué proporción de hogares que dependen de instalaciones de pequeña escala o de fuentes de agua no mejoradas procede al tratamiento de este recurso a nivel vivienda? ¿Qué porcentaje recibió capacitación sobre esta cuestión? ¿Qué porcentaje tiene acceso a opciones adecuadas de almacenamiento y tratamiento?
6. ¿Existe un mecanismo para controlar la calidad del agua en redes y en todos los puntos de agua?
7. ¿Hay programas de concientización de la higiene (lo que incluye el almacenamiento seguro del agua) y de promoción del saneamiento? ¿Qué proporción de la población probablemente tiene conciencia sobre buenas prácticas de higiene? ¿La conciencia sobre el saneamiento y la higiene se incluye en los programas educativos? ¿Qué porcentaje de escuelas primarias brindan educación sobre la conciencia de la higiene?
8. ¿La información sobre calidad del agua y la salud ambiental está disponible al público? ¿Se obliga a los servicios públicos a publicar datos y a informar a la población sobre los riesgos para la salud?

⁵⁷ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Towards Better Programming: A Water Handbook* [Hacia una mejor programación: Manual sobre el Agua] (Nueva York: UNICEF, 1999), p. 61, http://www.unicef.org/wes/files/WWat_e.pdf.

⁵⁸ Tomado de la entrevista a Chris Jochnick en M. Langford, *Litigating Economic, Social and Cultural Rights: Achievements, Challenges and Strategies* (Ginebra: COHRE, 2003), páginas 80-86.

9 Chapitre

Accesibilidad física de los servicios de agua y saneamiento



Disponer de agua limpia en un país no es en sí suficiente para asegurar que todos los sectores de la población puedan cubrir sus necesidades de agua.¹ Muchos viven en zonas que no cuentan con puntos de agua en sus viviendas o cerca de ellas, o en regiones donde muchos otros compiten por el mismo recurso limitado. En algunos casos, los individuos no pueden acceder a las fuentes disponibles de agua o a las instalaciones de saneamiento porque los particulares o las organizaciones se han apropiado de ellas para su uso individual. En consecuencia, muchos deben emplear fuentes de agua de dudosa calidad o depender de proveedores de pequeña escala, cuyos altos cargos junto con la dificultad de llevar agua al hogar, pueden limitar la cantidad consumida.

Globalmente, el acceso a servicios mejorados de saneamiento es aún más limitado que el acceso al agua limpia y,² sin embargo, el acceso al saneamiento mejorado puede tener efectos directos e indirectos sobre la salud, al reducir la transmisión directa de enfermedades y disminuir el riesgo de contaminación del suministro de agua potable. Las instalaciones de saneamiento que no sean de fácil acceso no se utilizarán. Es posible que determinados grupos vulnerables, como las personas de edad, los discapacitados o los niños pequeños no puedan acceder físicamente a instalaciones compartidas que se encuentran muy lejos del hogar. La ausencia de baños en la vivienda o cerca de ella puede representar grandes riesgos físicos, en particular para las mujeres y las niñas, cuando deben salir de sus hogares durante la noche. La falta de saneamiento adecuado puede inhibir la capacidad de los individuos para disfrutar de otros derechos; los estudios demostraron que los niños, en especial las niñas, son renuentes a asistir a la escuela cuando no cuentan con instalaciones de saneamiento.

En este capítulo se analizan los estándares, lineamientos y objetivos necesarios para acceder a los servicios de agua y saneamiento. También se examinan los enfoques que los gobiernos pueden considerar para mejorar la accesibilidad física -como el desarrollo de la correspondiente normativa y un marco legislativo para promover, en lugar de entorpecer, el acceso de quienes no cuentan con servicios de agua y saneamiento.

¹ PNUD, *Beyond Scarcity: Power poverty and the global water crisis: UNDP Human Development Report 2006* [Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua: Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD] (Nueva York, 2006) p. 3. Disponible en <http://hdr.undp.org/hdr2006/>.

² Unos 1.100 millones de habitantes carecen de acceso adecuado al agua limpia y 2.600 millones no disponen de servicios básicos de saneamiento. Ídem, p.5.

DE QUÉ MANERA PUEDEN ACTUAR LOS GOBIERNOS PARA GARANTIZAR LA ACCESIBILIDAD FÍSICA DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

- 9.1 Establecer o modificar objetivos nacionales o regionales para reducir las distancias hasta los puntos de agua y baños, lo que incluye el establecimiento de metas a corto y mediano plazo y el desarrollo/modificación de estándares sobre las características que deben reunir las instalaciones de agua y saneamiento.
- 9.2 Establecer objetivos específicos en términos de acceso en el ámbito local que sigan la línea de las metas fijadas a nivel nacional y regional; asimismo, garantizar su implementación por medio de actividades de monitoreo, regulación y apoyo a los servicios públicos y/o provisión de fondos, así como capacitación para la creación de instalaciones de pequeña escala.
- 9.3 Facilitar la prestación de servicios de pequeña escala por parte de comunidades y empresas en aquellos casos donde no se provean servicios públicos adecuados.
- 9.4 Abordar cuestiones de seguridad al seleccionar ubicaciones para los suministros de agua e instalaciones de saneamiento, iluminar dichas instalaciones durante la noche y priorizar la asistencia en la construcción de baños domésticos en barrios con alto nivel delictivo.
- 9.5 Asegurar que ningún grupo o individuo que en la actualidad cuente con acceso a servicios de agua y saneamiento se vea privado de dicha facultad con posterioridad, por ejemplo, como resultado de desalojos forzosos, sobornos o negación del acceso por motivos partidarios o discriminatorios.
- 9.6 Proveer servicios en los asentamientos informales y garantizar la posesión.
- 9.7 Garantizar que todos los usuarios reciban información importante y puedan participar en los procesos de toma de decisiones acerca del diseño y mantenimiento de los servicios públicos de agua y saneamiento, como también sobre cuestiones vinculadas con la utilización de la tierra que tengan relación con dichos servicios.
- 9.8 Destinar un porcentaje adecuado de recursos y capacidades públicas al mantenimiento y mejora de las instalaciones de agua y saneamiento.
- 9.9 Exigir a los propietarios que garanticen el acceso a servicios adecuados de agua y saneamiento a los arrendatarios; asimismo, requerir a los empleadores y operadores de instituciones educativas y de salud, que garanticen el acceso a instalaciones de agua y saneamiento dentro de dichas entidades.
- 9.10 Garantizar la existencia de sistemas de respuesta para el suministro de servicios básicos de agua y saneamiento en casos de emergencia.

9.1. Establecer o modificar estándares y objetivos sobre la proximidad y las características que deben reunir las instalaciones

9.1.1. Distancia

Según la Observación General Nro. 15:

"El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar,

institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas... La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua".³

La Observación General Nro. 15 también indica que:

"Los Estados Partes tienen la obligación de ampliar progresivamente los servicios de saneamiento salubres, en particular a las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas, teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres y los niños".⁴

Las Directrices de la Subcomisión incluyen una meta específica sobre la proximidad de los servicios de saneamiento y también indican que la distancia es un factor importante para los centros de salud. Las Directrices establecen que:

"Toda persona tiene derecho a un servicio de agua y saneamiento que: (a) Sea físicamente accesible en el hogar, en los centros de enseñanza, en el lugar de trabajo o en los establecimientos de salud, o bien en sus cercanías inmediatas;... (c) Esté en un lugar en que pueda garantizarse la seguridad física".⁵

Este estándar incluye, en consecuencia, el acceso al punto de agua (toma de agua pública, pozo, puesto o conexión a la red de suministro de agua por cañería de la vivienda o institución correspondiente), como también baños⁶ dentro de las cercanías inmediatas. Cada vivienda o institución debe estar provista de alcantarillado (o desagote de letrinas) y canales de drenaje para eliminar aguas residuales y excretas y garantizar su remoción o tratamiento en condiciones de seguridad. En muchos países en desarrollo, garantizar el acceso a los puntos de agua y a baños en las cercanías de la vivienda constituye un objetivo a largo plazo y, por lo tanto, será necesario considerar también metas a corto y mediano plazo.

En lo que respecta a la distancia del baño, las Normas del Proyecto Esfera⁷ brindan estándares mínimos para la respuesta en casos de desastre y, por lo tanto, pueden ayudar a establecer objetivos a corto plazo que puedan mejorarse gradualmente. Según las Normas Esfera, el estándar mínimo es aquel en que *"los individuos tienen cantidad adecuada de baños, lo suficientemente cerca de sus viviendas, para permitirles el acceso rápido, seguro y aceptable en todo momento del día y la noche".⁸* Las Normas Esfera recomiendan que cada baño se encuentre a no menos de 50 metros de la vivienda.

³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *General Comment No. 15: The right to water* [Observación General Nro. 15: El derecho al agua] (2002), Doc. ONU E/C.12/2002/11 (2003), párrafo 12 (c) (i). Ver también la Ley de administración de recursos hídricos de Namibia [*Water Resources Management Act*], Ley Nro. 24 (2004), Principio fundamental 3.

⁴ Ídem, párrafo 29.

⁵ Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 2006/10, *Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation* [Promoción de la realización del derecho al agua potable y al saneamiento] 2006, Doc. ONU A/HRC/Sub.1/58/L11, en adopción del documento *Draft Guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation* [Proyecto de Directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento] (2005), Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2005/25, párrafo 1.3.

⁶ El término "baño" es un vocablo genérico que comprende todas las instalaciones (incluso letrinas) destinadas a la eliminación de orina y excretas, que sean seguras y que garanticen la dignidad y la privacidad.

⁷ *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response, The Sphere Project* [Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre, Proyecto Esfera]. <http://www.sphereproject.org/>. Las Normas Esfera no son jurídicamente vinculantes, pero constituyen opiniones importantes elaboradas por expertos.

⁸ Ídem, Watsan & Hygiene, *Excreta Disposal Standard* 1.

En cuanto a la distancia al punto de agua, la base para establecer objetivos a corto y mediano plazo deviene de las "obligaciones básicas" del derecho al agua sobre accesibilidad física establecidas en la Observación General Nro. 15:

"Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;

y

Garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar".⁹

Según la Organización Mundial de la Salud, cuando el punto de agua se encuentra entre 100 a 1.000 metros de la vivienda o cuando el tiempo de recolección varía entre 5 a 30 minutos (lo que incluye el tiempo de espera), no es probable que se obtengan más de 20 litros por persona.¹⁰ (Ver Cuadro 9.1). Si las distancias o el tiempo de recolección son mayores, normalmente los individuos consumirán menos agua, con frecuencia una cantidad mínima que se estima en menos de 5 litros diarios por persona. Medir el acceso en términos de tiempo de recolección en lugar de distancia es particularmente importante en zonas urbanas; es posible que el punto de agua se encuentre cerca de la vivienda, pero que provea de este recurso a mayor cantidad de usuarios, lo que provocará largas colas y excesiva pérdida de tiempo.¹¹ Otra ventaja de emplear medidas de tiempo es que de esta forma es posible considerar a los hogares que usan bicicletas o animales para ir hasta la fuente de agua. También es necesario definir objetivos que se apliquen a comunidades nómadas o errantes, cuyos principales requerimientos serán el acceso al punto de agua en lugares donde efectúen paradas.¹²

Un objetivo secundario y de largo plazo es lograr gradualmente que los servicios estén cerca del hogar -dentro de la vivienda o patio- lo que reduciría significativamente el tiempo necesario para recolectar agua. El ahorro en tiempo de recolección mediante la reducción de la distancia de una fuente mejorada genera más tiempo para el cuidado de los niños, lo que incluye la alimentación de pecho y una mejor elaboración de los alimentos, como también actividades agrícolas o generadoras de ingresos, las que pueden traducirse en una mejor salud familiar.¹³ Varios estudios indican que cuando los hogares contaban con suministro de agua dentro de ellos, y cuando existían sistemas de saneamiento basados en el agua, la presencia de diarrea era 40% más baja que en las viviendas que contaban con suministro de agua no mejorado y carecían de servicios de saneamiento.¹⁴ Cuando el saneamiento que no se basa en el agua (por ejemplo, el ecológico) se brinda junto con una fuente segura de agua, puede ofrecer avances similares. La mejora en el estado nutricional de los niños también se ha asociado al suministro de servicios de agua y saneamiento en el hogar o en sus cercanías.¹⁵

⁹ Observación General Nro. 15, párrafo 37 (a) y (c).

¹⁰ Debe notarse que un miembro de cada vivienda, o generalmente sólo sus integrantes femeninos, recolectan agua para todo el hogar, lo que representa considerablemente más de 20 litros por día.

¹¹ En algunos casos, es posible que se dejen bidones de agua tipo jerry en los puestos de agua para llenarlos y recogerlos luego. Sin embargo, esto no es lo usual.

¹² Ver también Observación General Nro. 15, párrafo 16 (d).

¹³ WaterAid, *Women and Water*, (2007), disponible en <http://www.wateraid.org>.

¹⁴ Red de Servicios para el Desarrollo Rural (RDSN), *Water for All, Meeting Basic Water and Sanitation Needs*, (RDSN, junio 2000).

¹⁵ *Idem*.

Al igual que con los estándares relativos a la disponibilidad del agua, (ver Sección 7.1) es importante destinar recursos para alcanzar al menos los estándares mínimos para todos como cuestión prioritaria, en lugar de lograr altos estándares para quienes se encuentran en mejor posición y no atender las necesidades de los pobres.

CUADRO 9.1: DESCRIPTORES DEL NIVEL DE SERVICIO DE AGUA VINCULADOS CON LA HIGIENE¹⁶			
Descripción del nivel de servicio	Distancia/medida de tiempo	Cantidad probable recolectada (litros diarios por persona)	Nivel de riesgo para la salud
Sin acceso	Más de 1.000 metros ó 30 minutos de tiempo de recolección.	Muy baja (a menudo menos de 5 litros diarios por persona).	Muy alto. No se garantiza la higiene y las necesidades de consumo pueden estar en riesgo. La calidad es difícil de asegurar, se hace hincapié en el uso efectivo y la higiene en la manipulación del agua.
Acceso básico (Objetivo inicial)	Entre 100 y 1.000 metros (tiempo de recolección total de 5 a 30 minutos).	Baja. Es probable que el promedio no supere los 20 litros diarios por persona; es posible que se realice el lavado y/o baño en la fuente de agua con volúmenes adicionales de este recurso.	Medio. Es probable que no se cubran todas las necesidades. La calidad del agua es difícil de garantizar.
Acceso intermedio (Objetivo futuro)	Dentro del terreno (por ejemplo, un solo grifo en la vivienda o parcela).	Media. Posiblemente cerca de 50 litros diarios por persona, mayores volúmenes poco probables dado que los requerimientos de energía/tiempo continúan siendo significativos.	Bajo. Se cubre la mayoría de las necesidades de higiene básica y de consumo. Posible baño y lavado in situ, lo que puede aumentar su frecuencia. Las cuestiones del uso eficaz del recurso continúan siendo importantes. Se garantiza la calidad con mayor facilidad.
Acceso óptimo (Objetivo final)	El agua se suministra a la vivienda mediante cañerías con varios grifos.	Varía significativamente, pero es superior a los 100 litros diarios por persona y posiblemente hasta 300 litros por día.	Muy bajo. Se pueden cubrir todos los usos, la calidad del agua se garantiza fácilmente.

¹⁶ G. Howard & J. Bartram, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, (Ginebra: OMS, 2003), p. 22, mencionado en las Guías de calidad de la OMS, p. 90. El texto en itálica se agregó a la tabla.

CUADRO 9.2: ESTÁNDARES SUDAFRICANOS DE ACCESIBILIDAD DE LOS SERVICIOS

En Sudáfrica, se aplican las siguientes normas a los servicios de saneamiento y suministro de agua:

"2. Básicos de saneamiento

El estándar mínimo para los servicios básicos de saneamiento contempla lo siguiente:

- (a) el suministro de educación adecuada sobre salud e higiene, y
- (b) baños seguros, confiables, ambientalmente saludables, fáciles de limpiar, que brinden privacidad y protección respecto del clima, que estén bien ventilados, mantengan los olores al nivel mínimo y eviten la entrada y salida de moscas y otras plagas que transmitan enfermedades.

3. Básicos de suministro de agua

El estándar mínimo para los servicios básicos de suministro de agua contempla lo siguiente:

- (a) el suministro de educación adecuada sobre el uso eficaz del agua, y
- (b) una cantidad mínima de agua potable de 25 litros diarios por persona ó 6 kilolitros mensuales por vivienda
 - (i) a una tasa mínima de no menos de 10 litros por minuto;
 - (ii) en un radio de 200 metros de distancia al hogar, y
 - (iii) con una efectividad tal que ningún consumidor se quede sin el suministro del recurso por más de siete días completos durante el año".¹⁷

9.1.2. Características que deben reunir las instalaciones

La Observación General Nro. 15 establece que: *"Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad"*.¹⁸ Las Directrices de la Subcomisión también indican determinados criterios:

- *"Toda persona tiene derecho a un servicio de agua y saneamiento que: ... Sea de suficiente calidad y culturalmente aceptable"*.¹⁹
- *"Toda persona tiene derecho a acceder a un servicio de saneamiento adecuado y seguro que proteja la salud pública y el medio ambiente"*.²⁰
- *"Las instalaciones de abastecimiento de agua y de saneamiento deberían concebirse teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres y los niños"*.²¹

El Programa Conjunto de Monitoreo (PCM) de la OMS y UNICEF definió los medios de acceso a los servicios de agua y saneamiento que probablemente sean seguros y adecuados, en términos de calidad, privacidad, facilidad de uso y seguridad. Estos servicios se llaman "mejorados", mientras que las instalaciones que no cumplen con este criterio se denominan "no mejoradas". El PCM clasifica los baños compartidos como instalaciones de

¹⁷ Ley de servicios de agua [Water Services Act], 1997. Normas sobre los estándares y medidas nacionales obligatorias para conservar el agua, Art. 2-3, <http://www.dwaf.gov.za>.

¹⁸ Observación General Nro. 15, párrafo 12 (c) (i).

¹⁹ Directrices de la Subcomisión, Artículo 1.3

²⁰ Ídem, Artículo 1.2.

²¹ Ídem, Artículo 5.3.

"saneamiento no mejoradas" porque es difícil garantizar la higiene cuando los hogares comparten las letrinas.²² No obstante, en zonas densamente pobladas es difícil evitar que, como medida a mediano plazo hacia la plena realización del derecho al agua y al saneamiento, se utilicen baños/duchas públicas o compartidas por un grupo de hogares.

CUADRO 9.3: DEFINICIONES DE LA OMS/UNICEF DE LAS FUENTES DE AGUA E INSTALACIONES DE SANEAMIENTO PROBABLEMENTE SEGURAS ²³	
Fuentes de suministro de agua mejoradas Conexión de los hogares Fuente de agua pública Pozo Pozo excavado cubierto Fuente protegida Recolección de agua de lluvia	Instalaciones de saneamiento mejoradas Conexión al alcantarillado Conexión a un sistema séptico Letrina de sifón Letrina de pozo simple** Letrina de pozo mejorada con ventilación
Fuentes de suministro de agua potable no mejoradas Pozo no cubierto Fuente no cubierta Ríos o estanques Agua suministrada por vendedores Agua embotellada* Agua de camión cisterna	Instalaciones de saneamiento no mejoradas Letrina pública o compartida Letrina de pozo abierta Letrina de cubo
* El agua embotellada no se considera mejorada cuando es la única fuente de agua debido a las limitaciones en la posible cantidad de este recurso (y no en su calidad). ** En las estimaciones de cobertura de saneamiento se incluye sólo una parte de las categorías poco definidas de letrinas.	

Las Normas Esfera, que contienen estándares mínimos para la respuesta en casos de desastre, se pueden emplear a fin de fijar valores "mínimos" para los estándares aplicables a los servicios de saneamiento. Dichas normas establecen un estándar mínimo: cada baño debe ser empleado por un máximo de 20 personas y el uso de ellos se debe organizar conforme al grupo familiar o según el sexo, siendo esta última opción la más adecuada en lugares públicos, como los mercados o centros de salud. El estándar mínimo sobre el grado de adecuación de los baños es el siguiente: *"los inodoros se ubican, diseñan, construyen y mantienen de tal manera que son cómodos, higiénicos y de uso seguro"*.²⁴

Como las instalaciones y servicios de agua con frecuencia se vinculan con las instalaciones de saneamiento y se emplean para bañarse y lavar la ropa, es preciso establecer cierta cantidad de servicios para maximizar la privacidad y para que la seguridad física no se vea comprometida. Es necesario asegurar que el diseño y la operación de los puntos comunitarios de agua sean culturalmente aceptables, que por ejemplo cuenten con zonas separadas para el lavado y aseo de hombres y mujeres, o que diversos grupos los puedan usar en diferentes momentos.²⁵

²² Ídem.

²³ OMS/UNICEF, Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target, A mid-term assessment [Alcanzar los ODM en materia de agua y saneamiento, Evaluación a mitad de período de los progresos realizados], (2004), p. 4.

²⁴ Normas Esfera, ver nota 7.

²⁵ P. Deverill, et al. *Designing water and sanitation projects to meet demand in rural and peri-urban communities*. Libros 1 y 2. (WEDC, Loughborough, 2002).

Generalmente, las mujeres tienen necesidades distintas a los hombres en lo que respecta a la ubicación y el uso de servicios específicos de agua y saneamiento. Sin embargo, aun cuando las mujeres normalmente tienen mayor responsabilidad en cuanto al agua para fines domésticos, con frecuencia se da menor prioridad a sus necesidades en comparación con las de los hombres y, en general, no se atienden sus requerimientos. La participación de las diversas categorías de usuarios es esencial en el diseño e implementación de los proyectos de agua y saneamiento. (Ver Capítulo 6: Participación y acceso a la información). En particular, se debe asegurar que la mujer y los grupos minoritarios con necesidades específicas participen plenamente y puedan ejercer influencia en los procesos de consulta, en lugar de permitir que las decisiones las tomen los encargados del desarrollo de políticas sobre la base de presunciones mal informadas.

El diseño de instalaciones para servicios de agua y saneamiento debe tomar en cuenta las necesidades de los grupos vulnerables, como los niños, las personas de edad avanzada y los discapacitados. Las alternativas incluyen la construcción de grifos comunales que los niños puedan alcanzar y que no requieran de mayor fuerza para operarlos. Es posible que sea necesario diseñar letrinas especialmente destinadas a los niños pequeños y a las personas de edad²⁶ En India existen ejemplos de letrinas diseñadas específicamente para los niños a fin de alentar el empleo adecuado y periódico de estas instalaciones sin temor a caerse.²⁷ Debido a la poca flexibilidad que presentan sus articulaciones, las personas de edad a menudo prefieren usar baños con asientos en lugar de ponerse en cuclillas. Al crear instalaciones de servicios de agua y saneamiento, es esencial considerar las tradiciones históricas, los arreglos institucionales y políticos dentro de las comunidades y entre ellas, como también las prácticas religiosas (sin que ello provoque o perpetúe situaciones de discriminación).²⁸

Las excretas humanas y, en menor grado, las aguas residuales domésticas, constituyen dos de los contaminantes más significativos de los recursos hídricos y del entorno humano. Para garantizar que las instalaciones de saneamiento sean propicias para la salud pública y el medio ambiente, se deben reunir las siguientes condiciones:

- Las letrinas deben construirse a considerable distancia de las fuentes de agua y de manera de evitar la contaminación de las aguas subterráneas.
- Los canales de drenaje o ductos de alcantarillado deben poder transportar aguas residuales fuera de los asentamientos humanos a lugares donde se proceda a su tratamiento o se eliminen de otra manera, a fin de evitar amenazas para la salud pública y daños a los ecosistemas. Si ello no es posible, será necesaria una fosa séptica.
- Se debe contar con instalaciones adecuadas -como conexiones que eliminen en forma segura los desechos de letrinas dentro del conducto principal del alcantarillado- a fin de disponer de las excretas provenientes de los sistemas de evacuación de letrinas, particularmente en zonas urbanas densamente pobladas donde no es práctico almacenar tales desperdicios para fines agrícolas o cuando las normas prohíban tales usos. Dichas instalaciones deben disponerse en las cercanías de los asentamientos humanos, en especial en áreas donde las letrinas se desagotan en forma manual.²⁹

²⁶ R.A. Reed, *Sustainable sewerage: Guidelines for community schemes*. (WEDC, Loughborough, 1995).

²⁷ Sheridan Bartlett, "Children's experience of the physical environment in poor urban settlements and the implications for policy, planning and practice", *Environment and Urbanisation*, Vol. 11 Nro. 2, p. 66.

²⁸ Para un análisis más profundo de este punto, ver Veronica Giardina e Ilja Betlem, *Access to Water*, Borrador para discusión, (FAO: 2003), p.15.

²⁹ Normalmente, la evacuación manual se efectúa cuando los habitantes no pueden afrontar el costo de sistemas de desagote de letrinas o cuando las rutas de acceso no son lo suficientemente anchas como para permitir su uso.

9.2. Establecer objetivos específicos por zona y garantizar su implementación

La Observación General Nro. 15 establece que la obligación de lograr el ejercicio del derecho al agua incluye *"adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de recursos hídricos para el ejercicio de este derecho;... y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas"*.³⁰

A fin de garantizar la responsabilidad que implica alcanzar los objetivos establecidos a nivel nacional o regional, éstos deben dividirse en objetivos locales para cada zona de servicio en particular.³¹ Los siguientes componentes son vitales para desarrollar y lograr dichos objetivos:

- Mejorar la capacidad institucional de los proveedores de servicios públicos para ampliar el acceso. Esto se puede realizar extendiendo las redes, incorporando proveedores de pequeña escala al proceso de suministro (como operadores de puestos de agua, baños públicos y bloques de duchas conectadas a la red), como también ofreciendo transferencia financiera y capacitación técnica a fin de garantizar que el personal esté bien entrenado y reciba una compensación razonable.
- Invertir en las capacidades de monitoreo del órgano regulatorio para facilitar la ampliación de los servicios.
- Invertir en recolección de datos sobre acceso a servicios de agua y saneamiento a fin de garantizar que la información básica sea correcta y, por ende, definir objetivos adecuados, permitir el monitoreo, evitar la duplicación de esfuerzos, identificar a quienes reciben menos servicios y así distribuir equitativamente los recursos y las capacidades. Para mayores detalles sobre recolección de datos, ver también el Capítulo 6: Participación y acceso a la información.
- Crear incentivos y objetivos de desempeño adecuados, lo que incluye requisitos para suministrar servicios a zonas de bajos ingresos y plazos asociados, fundados en los instrumentos normativos o contratos aplicables a los proveedores de servicios.³²
- Delegar responsabilidades para garantizar el suministro de servicios y destinar fondos adecuados al organismo público a fin de brindar capacitación y fondos necesarios a los proveedores de pequeña escala toda vez que, para ampliar el acceso, se necesiten instalaciones de escala reducida operadas por organismos no gubernamentales. (Ver también Sección 9.3).

Los requisitos específicos para garantizar el acceso de las áreas de bajos ingresos son críticos porque los servicios públicos con frecuencia carecen de incentivos para el suministro de servicios de agua y saneamiento a dichas zonas. A menudo, esto se debe: a percepciones de menor disposición y capacidad de pago en dichas áreas; al bajo volumen de consumo en esos hogares; y, en algunos casos, a la distancia de las zonas que requieren servicios. En el caso de los servicios públicos, cuando no existe un esquema de tarifas por bloque (para una explicación, ver Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento, Sección 10.7.2), los servicios en regiones de altos ingresos generalmente son más rentables puesto que se emplea mayor volumen de agua a una tarifa promedio más elevada y, en consecuencia, los servicios

³⁰ Observación General Nro. 15, párrafo 26.

³¹ Las distintas áreas tendrán diversas necesidades y prioridades dependiendo del contexto local, como ser el tipo de servicio, la capacidad de pago, la densidad y demografía de la población.

³² Para mayores datos, ver Capítulo 4: Roles de los actores clave, Sección 4.1.12.

públicos obtienen mayor retorno por litro. La regulación de los proveedores de servicios se analiza detalladamente en el Capítulo 4: Roles de los actores clave, Sección 4.1.12.

Cuando no existen redes de alcantarillado, es muy común que las autoridades públicas descuiden la necesidad de construir canales de drenaje para las aguas residuales e instalaciones para la eliminación de los desechos de letrinas, lo que provoca situaciones peligrosas para la salud pública. Para las autoridades públicas no es factible cobrar por estos servicios, particularmente en asentamientos informales donde no recaudan tasas o impuestos sobre la tierra. Por lo tanto, es preciso asegurar que el órgano gubernamental (autoridad local o entidad de salud pública) tenga una clara responsabilidad y cuente con presupuesto adecuado para brindar dichos servicios esenciales. Asimismo, los gobiernos desempeñan un rol esencial en garantizar el acceso a los servicios de saneamiento mediante la promoción del saneamiento y la higiene, puesto que ello ayudará y alentará a los hogares a construir, mantener y emplear baños domésticos o comunitarios.

El costo de nuevas inversiones para ampliar el acceso a los servicios en países en desarrollo, en general necesitará de subsidios gubernamentales. Las posibles fuentes de financiamiento para ejercer este derecho se analizan en el Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento, Sección 10.7.

CUADRO 9.4: OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES DE SERVICIOS DE AGUA PARA AMPLIAR EL ACCESO A ESTE RECURSO EN SUDÁFRICA

En Sudáfrica, la Ley de servicios de agua [*Water Services Act*] impone a las autoridades que regulan este recurso la obligación de adoptar medidas razonables para realizar el derecho a acceder al suministro básico de agua y saneamiento. La Ley posee las siguientes características:

- Todas las autoridades de servicios de agua tienen la obligación de garantizar gradualmente el acceso eficaz, asequible, económico y sostenido a los servicios de agua a todos los consumidores o potenciales consumidores dentro de su jurisdicción. Esta obligación está sujeta, entre otros factores, a la disponibilidad de los recursos y a su asignación equitativa a todos los consumidores actuales o potenciales, e impone a los consumidores la obligación de pagar cargos razonables.
- Los cargos por servicios de agua deben adecuarse a las normas y estándares tarifarios que fije el Ministerio.
- Las autoridades de servicios de agua deben dar prioridad al suministro de servicios básicos de agua y saneamiento cuando no se puedan cubrir las necesidades de todos los consumidores existentes.
- Las autoridades de servicios de agua no pueden dejar de cumplir, sin motivos razonables, su obligación de proporcionar acceso a los servicios de agua a los consumidores o potenciales consumidores situados en su jurisdicción.
- Todas las autoridades de servicios de agua deberán elaborar un plan de desarrollo de servicios de agua e informar acerca de su implementación; dicho plan deberá contener medidas para realizar el derecho a acceder al suministro básico de servicios de agua y saneamiento.
- El plan de desarrollo deberá indicar la cantidad y ubicación de los individuos a quienes no es posible suministrar los servicios en los siguientes cinco años, los fundamentos de esta situación, así como los plazos en los que se proveerán los servicios básicos de agua y saneamiento a tales personas.
- Las autoridades de servicios de agua deberán tomar los recaudos necesarios para exponer el borrador del plan ante los consumidores actuales y potenciales e invitarlos a efectuar comentarios dentro de plazos razonables.³³

³³ Ley de servicios de agua [*Water Services Act*], 1997 (Ley 108 de 1997), Artículos 3, 5, 11, 13, 14. Ver también nota 17.

En términos de prioridades para la ampliación del acceso a los servicios y la asignación de recursos, la Observación General Nro. 15 establece que:

"Una distribución inadecuada de los recursos puede conducir a una discriminación que quizá no sea manifiesta. Por ejemplo, las inversiones no deben redundar de manera desproporcionada en beneficio de los servicios e instalaciones de suministro de agua que suelen ser accesibles únicamente a una pequeña fracción privilegiada de la población; esos recursos deben invertirse más bien en servicios e instalaciones que redunden en beneficio de un sector más amplio de la población".³⁴

A este respecto, las Directrices de la Subcomisión indican que:

"Cuando no se dispone de recursos suficientes para garantizar un servicio de alta calidad, los Estados deberían invertir ante todo en servicios que den prioridad a las necesidades de personas sin un acceso básico, normalmente mediante servicios poco costosos que puedan mejorarse, en vez de servicios costosos que sólo benefician a una pequeña parte de la población".³⁵

En zonas rurales de países con bajos ingresos es posible que no sea económicamente factible crear amplias redes de cañerías. En tales casos, puede ser posible extender los servicios de agua y saneamiento, optimizando y mejorando las fuentes tradicionales de agua, como pozos y manantiales. Muchas comunidades rurales ya cuentan con acceso a fuentes de agua de variada calidad y cantidad, ubicadas a distintas distancias de la vivienda. Estas fuentes a menudo se emplean para varios fines; por lo tanto, el empleo de los conocimientos locales es esencial para desarrollar soluciones económicas y sostenibles. La ampliación de los servicios de saneamiento, normalmente mediante la creación de instalaciones de pequeña escala, también requerirá de la participación de las comunidades correspondientes, puesto que aumentar el uso de instalaciones de saneamiento mejoradas implica un desafío para la educación y la capacitación, en lugar de un desafío para la construcción de infraestructura.³⁶

En regiones urbanas, la manera más efectiva para asegurar la accesibilidad física (y la asequibilidad) del agua es ampliar el suministro de agua mediante cañerías y sistemas de alcantarillado en todos los asentamientos (independientemente del dominio legal u otra forma de titularidad de la tierra), como también crear conexiones domiciliarias o instalaciones de pequeña escala, como puestos de agua/tomas de agua públicas y baños/duchas públicas. Todas las demás modalidades de acceso a los servicios de agua y saneamiento son más costosas en términos de dinero, tiempo y/o perjuicios para la salud. En consecuencia, conceder prioridad a las inversiones para ampliar las redes en zonas de bajos ingresos constituye, en general, el uso más eficaz de los recursos públicos.

³⁴ Observación General Nro. 15, párrafo 14. El Artículo 5.1 de las Directrices de la Subcomisión también resalta este punto, refiriéndose a los servicios de agua y saneamiento.

³⁵ Directrices de la Subcomisión, Artículo 5.1. Esta cuestión también se plantea en el documento *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the scope and content of the relevant human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation under international human rights instruments* [Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos], (2007) Doc. ONU A/HRC/6/3, párrafo 41, disponible en: www.ohchr.org ("Sus derechos humanos" > "Temas de derechos humanos" > "Opiniones de los interesados" debajo del título referido al agua).

³⁶ Ver Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Towards Better Programming: A Sanitation Handbook* [Hacia una mejor programación: Manual sobre el Saneamiento] (Nueva York: UNICEF, 1997).

En países de bajos ingresos, puede resultar más efectivo brindar servicios a los usuarios domésticos dando prioridad a la implementación de servicios económicos, en el corto a mediano plazo, los que pueden incluir:

- Puestos públicos
- Baños públicos (incluso letrinas) y bloques de duchas
- Conexiones con presión reducida y menor volumen
- Conexiones al alcantarillado pequeñas y simplificadas³⁷

Los servicios de bajo costo pueden crearse rápidamente y permiten brindar acceso a gran cantidad de personas. En contraposición, proveer de conexiones domiciliarias requiere de la actualización de la infraestructura y del aumento de la capacidad para el tratamiento de aguas residuales; además, toma mayor cantidad de tiempo y demanda recursos financieros considerables. Asimismo, las conexiones domiciliarias deben estar acompañadas de políticas de subsidios para garantizar que los individuos de bajos ingresos puedan pagarlas. Sin embargo, cuando se emplean instalaciones de pequeña escala, éstas sirven como medida provisional en la implementación del derecho al agua y al saneamiento. En términos de costo, tiempo y salud, las conexiones domiciliarias son la solución más adecuada para el acceso a los servicios de agua y saneamiento.

Se deberán crear planes a largo plazo para que todos tengan conexiones domiciliarias una vez que el gobierno y/o los usuarios cuenten con recursos suficientes para construir la infraestructura y las instalaciones necesarias, como también para otorgar subsidios a los pobres a fin de ayudarlos a costear la provisión de mayores cantidades de agua que posiblemente se consuma donde existan dichas conexiones.

Puede ser necesario que los gobiernos modifiquen normas y reglamentaciones a fin de garantizar que se regule la provisión de servicios de bajo costo y que se mantengan, al mismo tiempo, los estándares mínimos. Se debe garantizar que toda decisión de centrarse en instalaciones de pequeña escala/bajo costo se tome conjuntamente con la comunidad afectada, que está en mejor posición de conocer cuál es el nivel de acceso adecuado y asequible y qué aportes pueden efectuar sus miembros. Una solución impuesta puede ser inadecuada para la situación y podría vulnerar los derechos de participación de los usuarios.

El suministro de distintos servicios e instalaciones se analiza en el Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento, Sección 10.4.

³⁷ Ver B. Skinner, *Small-scale Water Supply: A review of technologies* (WEDC, Loughborough, 2003) y J. Pickford, *Low-Cost Sanitation: A survey of practical experience* (WEDC, Loughborough, 1995).

CUADRO 9.5: ¿EL ENEMIGO PERFECTO DEL BIEN? EL FALLO DEL CASO GROOTBOOM EN SUDÁFRICA³⁸

El caso "Grootboom" de Sudáfrica (analizado con mayor detalle en el Capítulo 5: No discriminación y atención a los grupos vulnerables y marginados, Cuadro 5.3), que planteó la cuestión de la vivienda, brinda una lección importante sobre la manera en que los derechos humanos influyen en las distintas alternativas de asignación de recursos públicos. En el sector de la vivienda -al igual que en el del agua y el saneamiento- los gobiernos enfrentan una disyuntiva: brindar instalaciones de buena calidad a menor cantidad de individuos o suministrar instalaciones mínimas para muchos.

En este caso, el Tribunal Constitucional modificó una política específica de vivienda cuyo fin era asegurar la calidad de la vivienda para todos a través del tiempo, pero no ofrecía vivienda básica de emergencia para quienes no tenían hogar. La evaluación que el Tribunal hizo sobre la política fue la siguiente:

"[N]o existe disposición expresa para facilitar la asistencia temporaria para quienes no tienen acceso a la tierra, ningún techo sobre sus cabezas, para quienes viven en condiciones intolerables y quienes están en crisis a raíz de desastres naturales como las inundaciones e incendios, o porque sus hogares están bajo la amenaza de la demolición. Dichas personas se encuentran en estado de desesperación. Sus necesidades inmediatas se pueden cubrir brindando una vivienda que cumpla con los requisitos de los estándares de duración, habitabilidad y estabilidad contemplados en la definición del desarrollo de la vivienda incluido en la Ley".³⁹

Si bien puede ser inusual que el Tribunal, basándose en los derechos humanos, ordene la provisión de una vivienda que no cumpla necesariamente con todos los estándares correspondientes, la decisión condice con el concepto de realización progresiva del derecho. Los estándares de derechos humanos determinan que las fuentes se deben emplear en forma equitativa para garantizar al menos, como primer medida, el refugio básico para todos y mejoras progresivas posteriores, en lugar de brindar viviendas de calidad para menor cantidad de individuos, dejando a muchos sin acceso a estas soluciones.

9.3. Facilitar la prestación de servicios de pequeña escala por parte de las comunidades y empresas en aquellos casos en que no se cuente con suministro de servicios públicos adecuados

Las Directrices de la Subcomisión indican que:

"Las comunidades tienen derecho a determinar la naturaleza de sus servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento y el tipo de gestión de esos servicios, y, en lo posible, optar por gestionar ellas mismas sus servicios con ayuda del Estado".⁴⁰

Este punto se analiza con detalle en el Capítulo 6: Participación y acceso a la información, Sección 6.4. El autoabastecimiento comunitario no es sólo un derecho, sino también una necesidad práctica en países con bajos niveles de acceso a servicios de agua y saneamiento, donde puede contribuir a llenar el vacío existente entre las capacidades del gobierno para

³⁸ *Government of the Republic of South Africa and others v. Grootboom and others*, 2001 (1) SA 46 (CC), Tribunal Constitucional Sudafricano, <http://www.constitutionalcourt.org.za/site/home.htm>.

³⁹ Ídem, párrafo 52.

⁴⁰ Directrices de la Subcomisión, Artículo 8.2.

crear instalaciones y servicios de agua y saneamiento y las necesidades de la comunidad. Asimismo, la provisión de servicios a través de empresas y organizaciones de la sociedad civil es una necesidad práctica para garantizar la accesibilidad. En cuanto a los servicios de saneamiento, los proveedores de pequeña escala son particularmente importantes para el abastecimiento de baños a nivel doméstico.

Facilitar el suministro de pequeña escala, ya sea mediante las comunidades, empresas u otras organizaciones de la sociedad civil, puede constituir un elemento clave para los programas gubernamentales que apuntan a ampliar los servicios de agua y saneamiento. Se puede considerar como una medida intermedia, en espera de la ampliación de los servicios públicos para todos. La provisión de servicios de pequeña escala también puede quitar parte de la presión que recae sobre los servicios públicos de agua y saneamiento, los que quizás no cuenten con la experiencia pertinente para trabajar en asentamientos informales. También es particularmente importante para las zonas rurales, donde es posible que sea difícil encontrar gestión profesional y asistencia técnica. Cuando se otorgan subsidios, será necesario identificar a aquellas ONG, grupos comunitarios y empresas que sean fiables y estén bien organizados. El otorgamiento de subsidios puede depender del cumplimiento de las normas y reglamentaciones tarifarias y la titularidad de las instalaciones permanece bajo el control del gobierno o la comunidad.

Es posible facilitar la provisión de servicios de pequeña escala mediante las siguientes acciones:

- Garantizar que los requisitos de registro sean simples y ágiles, y que los cargos sean mínimos y asequibles.
- Destinar tierras públicas para la operación de las instalaciones de pequeña escala (lo que es particularmente esencial en asentamientos urbanos densamente poblados).
- Asegurar que los marcos legales de los servicios de agua y saneamiento autoricen y prevean el abastecimiento a escala reducida (que, en parte, puede ayudar a alejar a los proveedores de las prácticas corruptas).
- Adoptar estándares para que el suministro de pequeña escala no sea demasiado oneroso y garantizar que se proteja la calidad del agua.
- Facilitar el desarrollo de capacidades y la capacitación (ver Capítulo 6: Participación y acceso a la información, Sección 6.4).
- Suministrar información sobre saneamiento e higiene (ver Capítulo 8: Calidad del agua e higiene, Sección 8.6).
- Construir u otorgar subsidios para la construcción de instalaciones y para su operación, a condición de que los beneficios se transfieran a los usuarios (ver Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento, Secciones 10.3 y 10.6).

- Alentar a los titulares de los comercios, cuando corresponda, a vender agua proveniente de una red a quienes no tienen conexión y cobrarles una tarifa reducida. Esto puede ser especialmente útil cuando existen muy pocos usuarios en una zona determinada como para destinar una salida de agua exclusivamente a los servicios de agua y saneamiento que sea económicamente viable para un operador.

CUADRO 9.6: INSTALACIONES SANITARIAS GESTIONADAS POR LA COMUNIDAD: PROYECTO PILOTO ORANGI, KARACHI, PAKISTÁN⁴¹

El Proyecto piloto Orangi encontró una solución para la falta de servicios de saneamiento en el asentamiento. Este proyecto ayudó a la comunidad a administrar los servicios de saneamiento en las áreas con cobertura dentro del asentamiento, como también a nivel hogar. Luego se esperó que el gobierno implementara las líneas de alcantarillado secundaria y primaria (principal) cuyo recorrido se encauzó hacia el asentamiento y las plantas de tratamiento de aguas residuales. Estas medidas demostraron ser un modelo exitoso y fueron adoptadas por otros pueblos y ciudades de Pakistán como manera de sobrellevar no sólo la escasez de fondos, sino también la falta de comprensión dentro del gobierno de lo que era más conveniente para administrar sistemas de pequeña escala con poca tecnología.

Entre algunos factores del éxito del proyecto se incluyen:

- La identificación, apoyo y capacitación de activistas (profesionales y técnicos que no pertenecen a la comunidad no constituyen una alternativa).
- Adecuación del diseño del proyecto a los fondos disponibles (en lugar de lo opuesto, porque los fondos rara vez se materializan).
- Vínculos con las ONG que pueden atender cuestiones a nivel ciudad.⁴¹

9.4. Garantizar la seguridad física al acceder a los servicios de agua y saneamiento

La Observación General Nro. 15 indica que la seguridad física es un componente esencial de la accesibilidad, y afirma que: *"La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua"*.⁴² Las Directrices de la Subcomisión indican que: *"Toda persona tiene derecho a un servicio de agua y saneamiento que... Esté en un lugar en que pueda garantizarse la seguridad física"*.⁴³

La ubicación y el diseño de las instalaciones de agua y saneamiento determinan en gran medida la seguridad física. El principal método para garantizar la seguridad física es ubicar los baños lo más cerca posible de las viviendas, escuelas, lugares de trabajo o instituciones médicas. Sin embargo, cuando esto no sea posible -debido a limitaciones de recursos o espacio (como sucede en asentamientos urbanos informales)- o cuando se esté llevando a cabo dicho proceso, el diseño de instalaciones compartidas para servicios de agua y

⁴¹ Para una descripción detallada del proyecto, réplicas exitosas y réplicas que se "esfumaron", junto con un análisis de las lecciones aprendidas, consultar A. Hassan, *Working with Communities* (Karachi: City Press, 2001), páginas 1-42, 159-166.

⁴² Observación General Nro. 15, párrafo 12 (c) (i).

⁴³ Directrices de la Subcomisión, Artículo 1.3.

saneamiento puede aumentar la seguridad física mediante las siguientes acciones:

- Ubicar puntos de agua, baños/duchas públicas y caminos hacia dichos servicios lo más lejos posible, donde probablemente sean más seguros.
- Colocar iluminación durante la noche en baños públicos y en los senderos que conduzcan a ellos.
- Dar prioridad a los vecindarios con alto nivel delictivo en los programas gubernamentales destinados a ayudar a los hogares a construir sus propios baños (o baños compartidos por un pequeño número de viviendas).

En algunos casos, contar con asistencia femenina puede ayudar a tratar situaciones donde la presencia masculina puede crear, en las mujeres, conflictos entre la seguridad y las cuestiones relativas a la dignidad y privacidad.

Dichas acciones no sustituyen la necesidad de que los gobiernos mejoren todas las medidas vinculadas con la seguridad. Por el contrario, son pasos prácticos que pueden tomar las instituciones del sector del agua y el saneamiento y los proveedores de servicios.

9.5. Asegurar que ningún grupo o individuo que en la actualidad cuente con acceso a servicios de agua y saneamiento se vea privado de dicha facultad

La Observación General Nro. 15 indica que: *"La obligación de respetar [el derecho] exige que los Estados Partes se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua"*.⁴⁴ Asimismo, advierte que: *"La obligación de proteger [el derecho] exige que los Estados Partes impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua"*.⁴⁵

En ciertas circunstancias, quienes tienen acceso al agua limpia y a los servicios de saneamiento pueden verse impedidos de ejercer tal facultad en modo arbitrario o innecesario. Esto se puede evitar prohibiendo las siguientes prácticas:

- Privación de acceso a causa de desalojos forzosos (ver Cuadro 9.9).
- Destrucción de las instalaciones de agua y saneamiento durante conflictos armados (ver Cuadro 9.8).
- Negación del acceso a los servicios públicos por motivos partidarios o discriminatorios, como lealtad política, origen étnico o ciudadanía de un individuo o comunidad (por ejemplo, los refugiados).⁴⁶
- Exclusión del acceso a instalaciones públicas, a aquellas construidas por un organismo público en representación de una localidad o comunidad, o a cualquier instalación que opere comercialmente.
- Pedidos de sobornos a cambio de acceso a los servicios públicos de agua y saneamiento.

⁴⁴ Observación General Nro. 15, párrafo 21.

⁴⁵ Observación General Nro. 15, párrafo 23. Las Directrices de la Subcomisión establecen obligaciones similares en lo que respecta al saneamiento y al agua; Artículo 2.3 (d).

⁴⁶ Ver por ejemplo la Ley Nro. 2066 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de Bolivia (2000) Art. 22.

Además de las prohibiciones legales, tales acciones se pueden restringir garantizando que existan mecanismos para monitorear a las autoridades correspondientes y para actuar frente a las denuncias. (Ver también Capítulo 4: Roles de los actores clave, Sección 4.1.12 sobre la regulación del suministro de servicios y Sección 4.4 sobre órganos de vigilancia públicos e independientes).

Existen circunstancias en las que es necesario restringir el acceso a los servicios de agua y saneamiento, por ejemplo, a raíz de reparaciones o cuando la fuente de agua está contaminada (y no existe una fuente alternativa que resulte asequible). En tales casos, la Observación General Nro. 15 establece ciertos estándares de procedimiento:

- "(a) la oportunidad de una auténtica consulta con los afectados;
- (b) el suministro oportuno de información completa sobre las medidas proyectadas;
- (c) la notificación con antelación razonable de las medidas proyectadas;
- (d) la disponibilidad de vías de recurso y reparación para los afectados; y
- (e) asistencia jurídica para obtener una reparación legal..."⁴⁷

La Observación General Nro. 15 también establece que: "*En ninguna circunstancia deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua*".⁴⁸ Las Directrices de la Subcomisión indican que:

"*Nadie debe verse privado ni de la cantidad mínima de agua esencial ni de un acceso a instalaciones sanitarias básicas*".⁴⁹

Cuando existen conexiones ilegales a la red de suministro de agua o, en raros casos, conexiones ilegales para eliminar desperdicios en el sistema de alcantarillado, es preciso cerrarlas puesto que pueden provocar contaminación de la red de suministro o filtraciones y puede ser perjudicial para la sostenibilidad financiera del sistema. Sin embargo, cortar las conexiones ilegales puede hacer que los individuos se vean privados del nivel esencial y mínimo de agua. Las consecuencias pueden ser especialmente graves cuando tales conexiones hayan sido creadas por proveedores de pequeña escala y puedan estar suministrando agua a una cantidad significativa de personas. A fin de asegurar que nadie quede privado de los niveles esenciales y mínimos de servicios de agua y saneamiento, será imprescindible tratar de formalizar rápidamente el servicio suministrado. Garantizar una fuente alternativa también es una cuestión práctica -aquellos a quienes se cortó la conexión ilegal y cuyas necesidades continúan insatisfechas pueden conectarse nuevamente o encontrar una alternativa. Evitar las conexiones ilegales a un sistema de alcantarillado puede tener un impacto negativo para la salud pública, puesto que prohibir que los usuarios eliminen los desechos provenientes de la evacuación de las letrinas puede dar lugar a la eliminación inapropiada de tales residuos. Por lo tanto, se deberá proceder a la formalización de estas conexiones en lugar de cerrarlas.

⁴⁷ Observación General Nro. 15, párrafo 56.

⁴⁸ Observación General Nro. 15, párrafo 56.

⁴⁹ Directrices de la Subcomisión, Artículo 6.4.

Las desconexiones por falta de pago se analizan en el Capítulo 10: Asequibilidad y financiamiento, Sección 10.10. La racionalización del agua se aborda en el Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua, Sección 7.3. El acceso a las fuentes tradicionales de agua también se considera en el Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua, Sección 7.5.

CUADRO 9.7: CONDICIONES PARA LAS LIMITACIONES O DESCONEXIONES DE LOS SERVICIOS DE AGUA EN SUDÁFRICA

Sudáfrica

Conforme a la Ley de servicios de agua [Water Services Act] (1997):

Los procedimientos para limitar o discontinuar los servicios de agua deben:

- (a) ser justos y equitativos;
- (b) proporcionar notificación razonable de la intención de limitar o discontinuar los servicios y el momento para efectuar declaraciones, salvo que:
 - (i) otros consumidores se vean perjudicados;
 - (ii) exista una situación de emergencia; o
 - (iii) el consumidor haya interferido con un servicio limitado o discontinuado; y
- (c) evitar que se niegue a las personas el acceso a los servicios básicos de agua en razón de la falta de pago cuando el individuo demuestre, a satisfacción de las autoridades de servicios de agua, que no puede pagar tales servicios básicos...⁵⁰

CUADRO 9.8: EL DERECHO A LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO DURANTE LOS CONFLICTOS ARMADOS

La Observación General Nro. 15 establece que:

"El Comité observa que durante los conflictos armados, las situaciones de emergencia y los desastres naturales el derecho al agua abarca las obligaciones que impone a los Estados Partes el derecho internacional humanitario. Ello incluye la protección de objetos indispensables para la supervivencia de la población civil, incluidas las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, así como la protección del medio natural contra daños generalizados, graves y a largo plazo y la garantía de que los civiles, los reclusos y los prisioneros tengan acceso al agua potable".⁵¹

Las obligaciones relativas a los conflictos civiles se establecen en el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y el Protocolo adicional relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) de 1977. El Protocolo establece que:

"Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego".⁵²

Los tratados internacionales relativos a los conflictos armados internacionales se analizan en el Capítulo 11: Cooperación internacional, Sección 11.7.

⁵⁰ Ley de servicios de agua [Water Services Act], 1997 (Ley 108 de 1997), Art. 4 (3), ver nota 17.

⁵¹ Observación General Nro. 15, párrafo 22.

⁵² Art. 14, disponible en www.icrc.org ("Derecho Humanitario" > "Tratados y derecho consuetudinario").

CUADRO 9.9: OBSERVACIÓN GENERAL NRO. 7 SOBRE DESALOJOS FORZOSOS

A medida que se desplaza a las comunidades para facilitar el desarrollo económico y, en algunos casos, la protección ambiental, los desalojos forzosos se toman cada vez más comunes. En general, no se brindan tierras alternativas a quienes son desalojados o, cuando así se hace, no existen servicios de agua y saneamiento en dichos lugares. En consecuencia, los desalojos forzosos normalmente conllevan privaciones al acceso a tales servicios.

En la *Observación General Nro. 7, El derecho a una vivienda adecuada*: los desalojos forzosos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas interpretó las normas del PIDESC, dado que se relacionan con este tipo de desalojos. Dicha Observación General indica que:

*"Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza. Deberían establecerse recursos o procedimientos legales para los afectados por las órdenes de desalojo. Los Estados Partes deberán velar también por que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas".*⁵³

La Observación General Nro. 7 también describe protecciones en términos de procedimientos que se deben aplicar a los desalojos forzosos:

- "(a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas;*
- (b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo;*
- (c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas;*
- (d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas;*
- (e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo;*
- (f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento;*
- (g) ofrecer recursos jurídicos; y*
- (h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales".*⁵⁴

Finalmente, la Observación General Nro. 7 establece que:

*"Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda".*⁵⁵

⁵³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *General Comment No. 7, The right to adequate housing: forced evictions* [Observación General Nro. 7: Derecho a una vivienda adecuada: desalojos forzosos] (1997), Doc. ONU E/1998/22, Anexo IV, párrafo 13. Las Observaciones Generales del Comité están disponibles en www.ohchr.org ("Órganos de DD. HH." > "Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)" > "Observaciones Generales").

⁵⁴ Observación General Nro. 7, párrafo 15.

⁵⁵ Observación General Nro. 7, párrafo 16.

9.6. Proveer servicios en los asentamientos informales y garantizar la posesión

Uno de los obstáculos más significativos para el acceso a los servicios de agua y saneamiento es la falta de titularidad sobre la tierra en los asentamientos informales. A menudo las viviendas o los proveedores de pequeña escala deben entregar un "certificado de domicilio" o de titularidad antes de que los proveedores de servicios públicos brinden servicios de agua y alcantarillado en dichas zonas. En algunos casos, ello se debe a la dificultad real o percibida para cobrar por los servicios prestados a las viviendas o a los proveedores de servicios de pequeña escala en dichas regiones debido a la falta de registro de los habitantes y de los edificios en los que viven, sumado a la presunción de que las personas que habitan en estas áreas no pueden o no quieren pagar.⁵⁶ En muchas situaciones, existe una política general del gobierno de no autorizar el suministro de servicios en asentamientos informales a fin de evitar la legitimación de la ocupación informal.

La Observación General Nro. 15 establece que: *"Las zonas urbanas desfavorecidas, incluso los asentamientos humanos espontáneos y las personas sin hogar, deben tener acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación. No debe denegarse a ningún hogar el derecho al agua por razón de la clasificación de su vivienda o de la tierra en que ésta se encuentra"*.⁵⁷ Las Directrices de la Subcomisión complementan este punto, indicando que: *"Las viviendas precarias deberían mejorarse mediante el establecimiento de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento y debería concedérseles una ayuda para la construcción de sus propias instalaciones"*.⁵⁸

El derecho a la vivienda adecuada se contempla en el PIDESC y otros tratados internacionales sobre derechos humanos. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas establece en su Observación General Nro. 4: El derecho a una vivienda adecuada:

"Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados".⁵⁹

Muchas instituciones de los sectores de agua y saneamiento o salud, consideran que esta cuestión no es parte de sus obligaciones puesto que no son responsables de los temas relativos a la tierra y la vivienda. Sin embargo, el acceso al agua y al saneamiento en los asentamientos informales es un tema que no se puede ignorar y debe remediarse. Las soluciones para la tenencia de la tierra normalmente necesitan del liderazgo de los órganos a cargo de las cuestiones de la tierra y la vivienda. Debido a la falta de servicios de agua y saneamiento a causa de la exclusión de los servicios públicos en los asentamientos informales, las instituciones del sector del agua y la salud pueden alentar enérgicamente a resolver las cuestiones sobre titularidad de la tierra. Abordar este tema demandará coordinación interministerial/interdepartamental. Las acciones para resolver este problema se incluyen en el Cuadro 9.10.

⁵⁶ Florencia Almansi, Ana Hardoy, Gustavo Pandiella, Ricardo Schusterman y Gastón Urquiza. *Everyday water struggles in Buenos Aires*, (WaterAid, 2003).

⁵⁷ Observación General Nro. 15, párrafo 16 (c).

⁵⁸ Directrices de la Subcomisión, Artículo 5.4.

⁵⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *General Comment No. 4, The right to adequate housing* [Observación General Nro. 4: El derecho a una vivienda adecuada], Doc. ONU E/1992/23, párrafo 8 (a). Ver también *Sources No. 4: Legal Resources for Housing Rights: International and National Standards*, 2° ed. (COHRE, 2000); <http://www.cohre.org> (Clic en "Housing Rights" > "Legal Resources on Housing Rights").

CUADRO 9.10: PASOS/ESTRATEGIAS PARA SUPERAR LOS OBSTÁCULOS DEL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO A RAÍZ DE LA FALTA DE TITULARIDAD DE LA TIERRA

Suministro de servicios: Es posible exigir a los servicios públicos de agua y saneamiento que provean servicios a asentamientos informales, independientemente de la titularidad de la tierra, y que adapten -según sea necesario- la facturación, los medidores y la infraestructura suministrada a fin de que puedan abastecer a tales zonas en forma eficaz. En Dhaka, Bangladesh, las ONG locales sirvieron como intermediarios entre la Autoridad del suministro de agua y alcantarillado de Dhaka (DWASA, por sus siglas en inglés) y las comunidades de asentamientos informales, a fin de proveer servicios esenciales a los individuos, sin considerar el estatus de la posesión de la tierra. DWASA buscaba brindar una conexión a las ONG porque eran organizaciones registradas.⁶⁰ Este modelo podría emplearse como punto de partida hacia la provisión directa de servicios a los asentamientos informales. Si bien el ejemplo de Dhaka comenzó con las ONG, es igualmente factible que los proveedores de servicios contraten a ONG, empresas privadas o grupos comunitarios para que actúen como intermediarios en el suministro de servicios de agua y saneamiento.

Garantía de la seguridad de la posesión: Los organismos públicos responsables del uso de la tierra pueden brindar un medio y una garantía pública fiable, haciendo constar que en los asentamientos informales no se llevarán a cabo desalojos forzosos y que las reubicaciones, cuando fueran necesarias, se negociarían con los afectados. Tal garantía puede ayudar a ofrecer a los proveedores de pequeña escala, a los propietarios y a los hogares, un mayor incentivo para invertir en instalaciones de agua y saneamiento puesto que se les asegura que su inversión no estará en riesgo de destrucción.

Medidas para formalizar el estatus legal: Los organismos públicos responsables del empleo de la tierra pueden adoptar medidas para formalizar los asentamientos informales mediante la emisión de escrituras de dominio individuales o comunitarias. Ello se puede facilitar desarrollando sistemas simples, económicos y accesibles para reconocer la posesión y dominio de la tierra en asentamientos informales. En algunas situaciones, puede ser más apropiado reubicar a todos o a algunos de los habitantes de una comunidad en una zona alternativa adecuada, a seleccionar mediante la consulta con las comunidades correspondientes.⁶¹ (Ver Cuadro 9.9 sobre estándares internacionales de derechos humanos relativos a los desalojos).

Si bien la titularidad es el principal obstáculo para suministrar servicios a los asentamientos informales, también pueden presentarse problemas técnicos en el caso de asentamientos que no estén alineados en la cuadrícula de la red y que pueden requerir tareas significativas de infraestructura.

9.7. Garantizar la participación en la toma de decisiones acerca del diseño y mantenimiento de los servicios públicos y el uso de la tierra

El derecho a la información y a la participación es importante a nivel del suministro de servicios cuando los usuarios deban efectuar aportes sobre las siguientes cuestiones:

- Elección de la tecnología a utilizar.
- Ubicación de los puntos públicos de agua y baños/bloques de duchas.
- Localización de las redes de agua y alcantarillado, canales de drenaje y demás infraestructura.
- Identificación de los proveedores y de las normas aplicables a ellos (por ejemplo, cuando las instalaciones públicas son administradas por empresas contratadas por los proveedores de servicios públicos).
- Planes de infraestructura.

⁶⁰ Syed Ishteaque Ali Jinnah, *Water Points for Urban Slum Dwellers*, (WaterAid, 2007), disponible en www.wateraid.org.

⁶¹ Por ejemplo, la reubicación de miembros de una comunidad puede ser necesaria en algunos casos para construir instalaciones de agua y saneamiento, canales de drenaje y rutas de acceso.

CUADRO 9.11: SANEAMIENTO TOTAL LIDERADO POR LA COMUNIDAD Y LA "ESCALERA DEL SANEAMIENTO"

El saneamiento total liderado por la comunidad (CLTS, por sus siglas en inglés) promueve la acción colectiva por parte de una comunidad en pos de la mejora de sus propias condiciones ambientales de saneamiento. Para ello, se facilita a la comunidad un análisis acerca de su situación actual en el que se los impulsa a tomar acciones para mejorar las condiciones existentes mediante la construcción y el uso de letrinas.

Este enfoque presenta dos fortalezas clave. En primer lugar, se trata de acciones lideradas y financiadas por la comunidad. El diseño de las letrinas es absolutamente flexible y la comunidad decide qué tipo de modelos y materiales de construcción se utilizarán. En segundo lugar, debido a que la motivación para el cambio proviene de la comunidad misma, el enfoque no requiere ningún subsidio externo.

La colaboración de un coordinador es crítica en el proceso; requiere de una persona que pueda comunicarse fácilmente, que fomente el análisis colectivo y aliente a la acción:

"Como coordinador, el rol es alentar a los individuos a plantear los motivos por los que defecan al aire libre. El objetivo es crear un sentido colectivo de indignación lo suficientemente fuerte como para lograr que las personas cambien su comportamiento y trabajen conjuntamente para asegurar que todos los miembros de la comunidad tengan acceso a las letrinas, aunque sean simples. Cuando las personas notan los beneficios prácticos y salubres del empleo de letrinas -que son más seguras y convenientes para todos (particularmente para mujeres y niñas)- la defecación al aire libre tiende a desaparecer".⁶²

El enfoque del CLTS subraya la importancia dada al prestigio y a las necesidades prácticas sobre la salud. Conduce a un avance auto-impulsado de los hogares en la "escalera del saneamiento", mediante el cual las personas progresivamente van realizando mejoras a la calidad del sistema de letrinas.⁶³ Las comunidades tendrán que decidir cuál es el primer "peldaño" más adecuado para comenzar, por ejemplo, una letrina simple o un baño público, según el contexto particular (es decir, si se encuentran en un área urbana o rural, si cuentan con una conexión disponible a la red, etc.).

Lo más importante es que el enfoque demanda un significativo cambio en las actitudes, conductas, políticas y prácticas de los donantes y las agencias de suministro.⁶⁴

- Permitiendo que las comunidades efectúen su propio análisis, en lugar de dedicarse sólo a la enseñanza y la capacitación;
- Cambiando la mentalidad de "otorgar subsidios a los pobres" para convencerse de que las "comunidades pueden lograrlo";
- Dejando de pensar que "uno persuade y motiva" para sostener que "la decisión depende de uno";
- Supliendo la estandarización descendente por la diversidad ascendente (diseño propio);
- Apuntando a menores presupuestos para alcanzar más logros, en lugar de concentrarse en objetivos de mayores fondos y con grandes desembolsos;
- Dedicándose a apoyar a las personas (coordinadores) y a los procesos, en lugar de emplear fondos para adquirir bienes (equipos).

El CLTS fue desarrollado originalmente por WaterAid y el Centro de Recursos Educativos en Comunidades (VERC, por sus siglas en inglés) en Bangladesh. Desde su introducción en 1999, el enfoque fue adoptado por otros países, incluso India, Camboya, Indonesia, Nepal, Uganda y Zambia.

⁶² Tomado de: Kamal Kar y Katherine Pasteur, *Subsidy or self-respect? Community led total sanitation. An update on recent developments* (Incluye reimpressiones del documento denominado IDS Working Paper 184), IDS, noviembre de 2005.

⁶³ T.R. Noor y S. Ashrafee, *People-centred approaches to water and environmental sanitation, an end to open defecation: process, cost, motivation and sustainability*, presentado en la 30ª Conferencia Internacional WEDC, Vientián, Laos PDR, 2004.

⁶⁴ *Subsidy or Self Respect*, ver nota 63, p.12.

Probablemente, la participación asegurará mayor responsabilización y empleo de los conocimientos de la comunidad local, lo que mejorará todas las posibilidades de éxito (ver también Capítulo 6: Participación y acceso a la información). La participación es esencial en las zonas en que se mejoren los asentamientos informales, puesto que ello puede tener consecuencias negativas si el diseño no se adapta a las necesidades de la comunidad afectada.⁶⁵ La asistencia del gobierno a las comunidades destinada a los sistemas de saneamiento de pequeña escala requiere particularmente de la íntima consulta con las comunidades a fin de garantizar programas gubernamentales apropiados (ver Cuadro 9.6).

9.8. Destinar un porcentaje adecuado de recursos y capacidades públicas al mantenimiento

Frecuentemente, existe disponibilidad de fondos para las instalaciones nuevas, ya sea para pozos en una aldea o nuevas cañerías en asentamientos urbanos, sin suficiente consideración de los costos significativos que generalmente implica mantener los servicios. En regiones rurales, es común que tales costos se perciban sólo después de varios años, cuando fallan determinados componentes de las cañerías. A fin de asegurar que la fuente sea sostenible, se debe contemplar la disponibilidad de repuestos y las capacidades necesarias para reemplazarlos. En zonas urbanas con redes de cañerías, el costo más alto y la causa de pérdidas que conducen a la ineficacia, surgen del mantenimiento y las mejoras necesarias a largo plazo.

Los daños en las cañerías de agua pueden reducir la presión, permitiendo que los contaminantes ingresen en el sistema de suministro y aumentando el tiempo de recolección de agua. De igual forma, los desperfectos en los ductos del alcantarillado pueden contaminar las aguas subterráneas y, en consecuencia, los pozos empleados para el suministro de agua. Las pérdidas en las cañerías disminuyen la cantidad total de agua disponible para los usuarios que dependen de dichas redes.

Existen muchos motivos que explican esta tendencia a no considerar los costos/recursos de mantenimiento. Por ejemplo:

- La presunción de que tales costos son menores, en comparación con los que se incurren en la construcción.
- El prestigio asociado a las obras de un proyecto nuevo (para los donantes, políticos o burócratas involucrados en el proyecto), en contraposición con el mantenimiento de un proyecto existente.
- La excesiva dependencia de las contribuciones de la comunidad para mantener dichas instalaciones.

En consecuencia, el mantenimiento de infraestructura de los servicios de agua y saneamiento requerirá de la planificación anticipada y los recursos presupuestarios adecuados. El costo por la reparación de daños en la infraestructura, particularmente en las redes de cañerías, a menudo puede ser extremadamente oneroso para los proveedores de servicios. Por lo tanto, existe una necesidad de garantizar adecuados arreglos financieros que prevean la colaboración entre todos los niveles gubernamentales y, en algunos casos, la

⁶⁵ M. Langford, L. Quitzwow y V. Roaf, *Human Rights and Slum Upgrading: General Introduction and Compilation of Case Studies* (COHRE, 2005) disponible en www.cohre.org (Clic en "Library" > "COHRE Reports" > "Special Reports").

asistencia financiera internacional. Al elegir la tecnología que se empleará, se debe considerar el costo y la factibilidad de las reparaciones, teniendo en cuenta el posible impacto sobre la asequibilidad de los servicios para los usuarios.

Por consiguiente, se debe asegurar que cada servicio público destine una porción razonable de su presupuesto y fuerza laboral para el mantenimiento de las instalaciones existentes. También es imprescindible garantizar la existencia de programas gubernamentales que puedan brindar mantenimiento a las instalaciones de pequeña escala, particularmente a las gestionadas por la comunidad. Tales programas pueden recurrir a la experiencia, la mano de obra y los fondos de las comunidades correspondientes (en especial, en zonas rurales). Este enfoque debe incluirse en el diseño de las nuevas instalaciones de servicios de agua y saneamiento, contemplando la capacitación necesaria para quienes se encargarán de su operación. En determinadas situaciones, los usuarios deberán exigir un compromiso de asistencia por parte de los proveedores de servicios, por ejemplo, mediante la provisión de repuestos o mecánicos entrenados para reparaciones complejas, cuando ello sea necesario.

CUADRO 9.12: DESCENTRALIZACIÓN Y MANTENIMIENTO DE BOMBAS MANUALES EN ZONAS RURALES

Con el Programa rural integrado de saneamiento y suministro de agua de Zimbabue [*Integrated Rural Water Supply and Sanitation Program*], se crearon 15.000 puntos de agua nuevos a fines de 1980 para ampliar los servicios de agua en zonas rurales. El sistema de mantenimiento para estos puntos de agua, que operan principalmente con bombas manuales, era descendente y tenía tres niveles. Conforme a esta disposición, el Fondo para el Desarrollo del Distrito (DDF, según sus siglas en inglés), que formaba parte del Ministerio de Energía y Recursos Hídricos y Desarrollo, emprendió la provisión y el mantenimiento del suministro de agua a zonas rurales. El DDF enviaría Equipos de mantenimiento de distrito, con inspectores de bombas responsables de un número de puntos de agua comunitarios y un encargado que se encontraría en cada punto. Cuando la demanda era bastante baja y había fondos disponibles, el sistema de tres niveles funcionaba. Sin embargo, a medida que la cantidad de puntos de agua aumentaba con rapidez y los fondos disminuían, surgieron graves limitaciones. Las asignaciones promedio del DDF para operar y mantener los puntos de agua cayeron de Z\$120 por cada punto en 1988-1989 a Z\$47 en 1994-1995.

A medida que crecía la cantidad de puntos de agua y los puntos existentes comenzaban a desgastarse, el sistema creado para mantener las bombas se tomó inadecuado. Aunque la intención fue que el DDF emplease un inspector de bombas por cada distrito, ello no se logró. En consecuencia, un solo inspector tuvo a su cargo el control de hasta cinco distritos. Ello provocó largos períodos durante los cuales los puntos de agua no eran operativos.⁶⁶

Bajo este complejo esquema institucional descentralizado, el análisis de casos demostró que una vez que se rompían las bombas, generalmente las personas tenían que esperar mucho tiempo hasta que las reparasen. En una entrevista, una mujer de la zona brindó el siguiente testimonio:

"El DDF se tomó cuatro meses para reparar el hoyo para extracción de agua después de que se informó la avería. Tal como lo solicitaron, entregamos un informe al concejal y al inspector de la bomba y dijeron "analizamos su caso, pero esperaremos la reunión mensual de Chiredzi y luego lo informaremos al Municipio y al DDF". Después de eso tomó cuatro, y a veces cinco meses, para que repararan el desperfecto. Parece que el DDF tenía que hacer varias reuniones para comprender que queríamos agua y luego otra reunión mensual para decidir qué se necesitaba, otra reunión mensual para comprar el equipo necesario, y otra reunión más para definir quién tenía que venir y hacer las reparaciones. Después haría falta otra reunión mensual para que una persona viniera a Gudo y reparara efectivamente la avería... Pero aquí necesitamos agua todos los días".⁶⁷

⁶⁶ Sobona Mtisi & Alan Nicol, *Water Points and Water Policies: Decentralisation and Community Management in Sangwe Communal Area, Zimbabwe*, Documento de investigación 15, marzo 2003, *Sustainable Livelihoods in Southern Africa Programme*, (Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, 2003), p. 5.

⁶⁷ Ídem, p.10.

9.9. Exigir a los propietarios, empleadores y a las instituciones médicas y educativas que brinden acceso a los servicios

En situaciones de arrendamiento de viviendas, la implementación del derecho demanda la imposición de obligaciones a los propietarios para que provean servicios de agua y saneamiento. Los dos desafíos principales son: primero, imponer un estándar adecuado y segundo, garantizar su cumplimiento. Altos estándares pueden implicar viviendas no asequibles e incluso el desalojo de los arrendatarios. Los estándares deben contemplar en primer lugar, la capacidad de los habitantes para afrontar los gastos del agua y el saneamiento y, en segundo lugar, cualquier subsidio que el nivel gubernamental pertinente pueda suministrar para ampliar los servicios y para el consumo. De esta forma, en asentamientos informales con bajos ingresos, se puede solicitar a los propietarios que suministren un baño para cada grupo de viviendas, mientras que en viviendas formales, se les puede exigir que ubiquen las instalaciones dentro de cada unidad. Asegurar el cumplimiento de los estándares de arrendamiento, particularmente en asentamientos informales, requiere de la cooperación de las comunidades de la zona, quienes pueden brindar la información necesaria para el monitoreo. Asimismo, los subsidios para los servicios de agua y saneamiento deben ser transparentes y deben darse a conocer a fin de evitar que la renta incluya el precio total del subsidio y los beneficios financieros queden para el propietario.

En el caso de los empleadores, los estándares laborales deben garantizar que se otorgue a los empleados acceso gratuito al suministro de agua potable y en cantidad suficiente, como también a las instalaciones de saneamiento dentro de las inmediaciones del lugar de trabajo (para obtener información sobre los correspondientes estándares, ver Sección 9.1). Es probable que los gobiernos deban suministrar asistencia, particularmente para la economía informal, por ejemplo, mediante la provisión de tierras para baños e instalaciones para aseo en mercados. Principios similares se aplican a las instituciones médicas y educativas, las que deben suministrar a trabajadores y pacientes acceso a servicios de agua y saneamiento. Es probable que los organismos gubernamentales deban asistir a tales instituciones, en especial cuando brinden prestaciones a comunidades de bajos ingresos, cuando no estén en posición de proveer o afrontar el costo de servicios adecuados (ver Capítulo 5, Sección 5.6).

9.10. Crear sistemas de respuesta para casos de emergencia

La Observación General Nro. 15 indica la necesidad de crear "*mecanismos de socorro de emergencia*".⁶⁸ Casos de emergencia son aquellos provocados por desastres naturales, como sequías, huracanes y situaciones causadas por conflictos, como el desplazamiento interno.⁶⁹

⁶⁸ Observación General Nro. 15, párrafo 44 (c).

⁶⁹ Para mayor información, ver Jan Davis y Robert Lambert, *Engineering in Emergencies - A Practical Guide for Relief Workers*, 2° Edición (ITDG Publishing, 2002).

La preparación para tales circunstancias podría incluir:

- Identificar potenciales situaciones de emergencia y planes adecuados de contingencia.
- Asignar responsabilidades claras a las entidades gubernamentales para la provisión de agua de emergencia y para la construcción de baños e instalaciones para el pronto suministro de agua.
- Garantizar que los actores responsables destinen un porcentaje adecuado de sus presupuestos a los casos de emergencia.
- Considerar, a nivel interministerial/interdepartamental, los medios para prevenir emergencias.

En casos de emergencia, es posible que la cantidad mínima de agua a suministrar sea menor que la que generalmente se requiere. Las provisiones básicas para situaciones de emergencia, tal como lo sugiere el Proyecto Esfera , se detallan en el Cuadro 9.13.⁷⁰

CUADRO 9.13: TABLA SIMPLIFICADA DE NECESIDADES BÁSICAS E INDIVIDUALES PARA LA SUPERVIVENCIA EN		
Necesidades de supervivencia: ingesta de agua (alimentos y bebida)	2,5 - 3 litros por día	Según: el clima y la fisiología individual
Prácticas básicas de higiene	2 - 6 litros por día	Según: las normas sociales y culturales
Necesidades básicas de cocina	3 - 6 litros por día	Según: el tipo de alimento y las normas sociales y culturales
Necesidades básicas de agua totales	7,5 - 15 litros por día	

La Ley de servicios de agua de Sudáfrica incluye una disposición legislativa que aborda tales situaciones, estableciendo que:

"En casos de emergencia, la autoridad de servicios de agua debe adoptar las medidas necesarias para brindar suministro básico de agua y servicios de saneamiento a toda persona dentro de su jurisdicción, y podrá hacerlo a costa de dicha autoridad".⁷¹

⁷⁰ Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response, The Sphere Project, [Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre, Proyecto Esfera] <http://www.sphereproject.org/>.

⁷¹ Ley de servicios de agua [Water Services Act], 1997 (Ley 108 de 1997), Artículo 11 (5). Ver nota 17.

LLISTA DE CONTROL SOBRE LA ACCESIBILIDAD FÍSICA DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y**SANEAMIENTO**

1. ¿Existen objetivos de distancia mínima al punto de agua o baño? ¿Hay requisitos sobre las formas adecuadas de acceso? ¿Existen políticas o programas que garanticen la seguridad física cuando se accede a los servicios de agua y saneamiento?
2. ¿Cuál es la proporción de habitantes sin acceso al suministro mejorado de agua potable y saneamiento y cuál fue la disminución en dicha proporción en los últimos cinco años? ¿Hay objetivos para los siguientes cinco años?
3. ¿Se establecieron objetivos para ampliar el acceso a los servicios de agua y saneamiento por zona? ¿Se fijaron objetivos particulares para los asentamientos informales y las regiones donde hay escasez de agua? ¿Hay normativas, programas y mecanismos de monitoreo que garanticen su implementación?
4. ¿Existen provisiones para que los individuos sin acceso básico a los servicios de agua y saneamiento reciban asistencia en casos de emergencia para tales fines? ¿Qué proporción de la población se encuentra en esta situación?
5. ¿Las normas facilitan la creación y operación de servicios de pequeña escala cuando ello es apropiado? ¿Hay programas que brinden asistencia gubernamental a proveedores de pequeña escala?
6. ¿Existen protecciones sustantivas y de procedimiento contra la exclusión de los servicios de agua y saneamiento?
7. ¿Se brindan servicios en los asentamientos informales? ¿Existen normativas y programas que garanticen el dominio seguro en asentamientos informales?
8. ¿Qué porcentaje del presupuesto de agua y saneamiento se invierte en operación y mantenimiento?
9. ¿Hay estándares para el arrendamiento de viviendas que contemplen el suministro de agua y saneamiento?
10. ¿Se creó un plan para casos de desastre? ¿Se creó un plan para responder a este tipo de casos? ¿Estos planes prevén instalaciones y servicios de agua y saneamiento en casos de emergencia?

10 Chapitre

Asequibilidad y financiamiento en materia de agua y saneamiento



Un obstáculo común al acceso a cantidades suficientes de agua y a servicios de saneamiento es el costo involucrado en términos de dinero y tiempo, que lleva a muchos individuos a buscar alternativas más económicas, pero menos seguras. El costo de contar con servicios de agua y saneamiento a menudo reduce la capacidad de individuos y comunidades para pagar otros bienes esenciales, lo que incluye alimentos, vivienda, educación y salud.

En las zonas rurales de muchos países, a medida que se modifican las napas de agua debido a la erosión o al uso excesivo, y las aguas subterráneas y superficiales se tornan cada vez más contaminadas, las fuentes de agua ya no ofrecen agua potable. Para mejorar y mantener el suministro de agua es necesario contar con pozos profundos, que requieren equipos costosos y mano de obra especializada. En zonas urbanas, gran cantidad de habitantes (principalmente aquellos que viven en asentamientos informales) quedan excluidos de la red de cañerías; por ende, se ven forzados a recurrir al suministro de agua provista por proveedores de pequeña escala que pueden ser poco confiables e inseguros -en algunos casos, el agua proviene de pozos no muy profundos o aguas superficiales que tiene mayor probabilidad de estar contaminadas. Este tipo de agua es más cara por litro que aquella provista por compañías municipales. Esta situación ha dado lugar a desigualdad en el acceso a los recursos, donde los pobres pagan significativamente más por litro a cambio de servicios inadecuados en comparación con otros individuos más ricos ubicados en las zonas que cuentan con servicios. Quienes no utilizan los servicios de proveedores de pequeña escala, dependen de pozos o aguas superficiales que probablemente estén contaminadas o se ven forzados a recorrer grandes distancias para asegurarse el suministro empleando sistemas de cañerías alternativos. De igual manera, la asequibilidad del saneamiento también es un desafío, principalmente a raíz del alto costo de la conexión al sistema de alcantarillado o de la construcción y el mantenimiento de las letrinas.

Por lo tanto, una decisión crítica en materia de políticas para que cualquier gobierno garantice el acceso adecuado a los servicios domésticos de agua y saneamiento es decidir de

qué manera se financiará su construcción y mantenimiento y, posteriormente, cómo se estructurarán los precios para financiar su operación. Si bien el derecho al agua y al saneamiento no determina niveles específicos de precios, es claro que algunas políticas empleadas comúnmente son más viables que otras para asegurar que el agua y el saneamiento sean asequibles para todos.

En algunos países, se espera que las empresas privadas brinden servicios rurales de agua y saneamiento, pero con frecuencia las organizaciones o compañías con adecuada experiencia no pueden emprender esta tarea o bien resulta demasiado costoso para las comunidades. Los gobiernos deben suministrar apoyo técnico y financiero adecuado.

Actualmente, existe mucha presión sobre los gobiernos para que se recupere un porcentaje mayor de los costos de los servicios de agua y saneamiento, a fin de garantizar que los servicios de agua se paguen por sí mismos y no requieran aportes considerables derivados del presupuesto nacional. La recuperación de costos es un mecanismo importante para asegurar la fiabilidad del financiamiento de los servicios de agua y saneamiento, pero cuando no está acompañado de medidas para garantizar la asequibilidad, tales desarrollos pueden afectar la realización del derecho al agua y al saneamiento. Cuando la cobertura continúa siendo limitada, no es realista esperar la plena recuperación de los costos de los servicios, particularmente en el corto plazo, ya que se requieren inversiones significativas para extender los servicios a quienes no cuentan con ellos. Cada vez se reconoce con mayor frecuencia que la total recuperación de los costos tampoco es una aspiración realista en el mediano o largo plazo para determinados sectores de la población, y que se deben otorgar subsidios destinados específicamente a quienes no pueden pagar todos los gastos de los servicios esenciales.¹

La recuperación de costos también fue motivada en muchos casos por un intento de lograr que los servicios de agua resultaran más atractivos para los inversores privados, lo que dio lugar a importantes planteos sobre la generación de ganancias derivadas de dichos servicios y sus efectos negativos respecto de la asequibilidad.² Las presiones económicas y la posición de las instituciones financieras internacionales aumentaron las expectativas de que los proveedores de agua establezcan el precio de este recurso a niveles que reflejen los costos reales que implica su suministro. Para una institución que provee este servicio, los costos incluyen el precio de garantizar el tratamiento adecuado del agua y de ampliar y mantener la infraestructura necesaria para proveer de dicho recurso. Además, existe una creciente presión sobre el precio del agua con el fin de reducir el consumo innecesario (como medio para racionalizar el agua escasa), minimizar los costos totales y reducir las consecuencias ambientales que implica procurar este recurso y tratar las aguas residuales.

Tal como se indicó en el Capítulo 1: El desafío del agua y el saneamiento, relegar la garantía del acceso al agua y al saneamiento tiene costos significativos que son muy superiores a los que se requieren para suministrar dichos servicios. Más allá del reconocido costo para la salud, también existen menores probabilidades de que los niños puedan asistir a la escuela (en especial las niñas) y los costos para la economía derivados de las deficiencias en la salud y la educación. Tales costos se transfieren no sólo a los individuos que carecen de agua potable y saneamiento, sino también

¹ PNUD, *Beyond Scarcity: Power poverty and the global water crisis: UNDP Human Development Report 2006* [Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua: Informe sobre desarrollo humano del PNUD] (Nueva York, 2006), p. 97. Disponible en <http://hdr.undp.org/hdr2006/>.

² Ver Capítulo 4: Roles de los actores clave, Sección 4.3.

al gobierno y la sociedad, al reducir la productividad debido al bajo nivel de educación y la falta de salud de su población.³

El criterio de asequibilidad indica que los servicios de agua y saneamiento no se pueden financiar en su totalidad mediante la recuperación de costos. De hecho, la vasta mayoría de las redes de agua y alcantarillado que existen globalmente se financiaron mediante inversiones públicas, en lugar de hacerlo utilizando los cargos que abonan los usuarios. En este capítulo se considera la manera en que se pueden financiar los servicios de agua y saneamiento, especialmente en países con bajos niveles de acceso, de forma tal que se pueda implementar eficazmente el derecho al agua y al saneamiento y que resulte sostenible en términos económicos y ambientales.

DE QUÉ MANERA PUEDEN ACTUAR LOS GOBIERNOS PARA GARANTIZAR LA ASEQUIBILIDAD

- 10.1 Fijar estándares para los precios del agua y saneamiento de acuerdo con la capacidad de pago, para poder garantizar que el desembolso por el suministro de agua, incluso los costos indirectos, no limite la capacidad de las personas para adquirir otros bienes y servicios esenciales.
- 10.2 Diseñar, monitorear y controlar los cargos establecidos por los servicios públicos de agua y saneamiento y los proveedores de servicios de pequeña escala para los hogares, escuelas, instituciones de salud y lugares de trabajo.
- 10.3 Dar prioridad y destinar las inversiones públicas disponibles para la construcción y el mantenimiento de la infraestructura e instalaciones de agua y saneamiento y subvencionar estos costos para los usuarios de bajos ingresos.
- 10.4 Reducir los costos que implica garantizar el acceso, asegurando la disponibilidad de una variedad más amplia de niveles de servicios e instalaciones y mejoras progresivas.
- 10.5 Establecer condiciones flexibles de pago, como cargos por conexión en fases, eliminación de requisitos para depósitos, períodos de gracia y aportes en especie, en base a la participación de los usuarios, en particular, de los que tienen bajos ingresos, así como los grupos vulnerables y marginados.
- 10.6 Otorgar subsidios para los servicios de agua y saneamiento que apunten a los grupos de más bajos ingresos y a las personas vulnerables y marginadas.
- 10.7 Incrementar el financiamiento público para los programas de subsidios destinados a los más pobres por medio de medidas como las siguientes:
 - subsidios cruzados entre los grupos de ingresos más altos y más bajos,
 - reducción de las intervenciones de alto costo,
 - eliminación de subsidios que benefician principalmente a los grupos de ingresos más altos y medios,
 - creación de barreras para los ingresos derivados del agua y el saneamiento,
 - mejoras en la eficacia,
 - aumento de las asignaciones presupuestarias nacionales,
 - incremento y mejor distribución de la asistencia internacional.
- 10.8 Revisar las leyes, reglamentaciones e impuestos que puedan elevar los costos por encima de los niveles asequibles, por ejemplo, las cargas impositivas que pesan sobre los equipos necesarios para la provisión de servicios, en particular, para el suministro de servicios de pequeña escala.
- 10.8 Integrar las consideraciones acerca de la capacidad de pago a las políticas sobre desconexión y asegurar que cuando éstas se lleven a cabo, no se niegue el suministro de cantidades mínimas y esenciales de agua.

³ A. Jouravlev, *Drinking water supply and sanitation services on the threshold of the 21st century* [Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI], División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), (Santiago, Chile, diciembre 2004), páginas 18-24, <http://www.eclac.org/publicaciones/default.asp?idioma=IN>.

10.1. Fijar estándares de asequibilidad

La Observación General Nro. 15 establece que:

"El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto".⁴

Las Directrices de la Subcomisión indican que los servicios de agua y saneamiento deberían tener *"un precio que cada persona pueda pagar sin reducir sus posibilidades de adquirir otros bienes y servicios esenciales"*.⁵ Por lo tanto, las Directrices advierten que el precio de dichos servicios debe considerar la capacidad de pago y que los pagos, incluso los costos indirectos, no deben reducir la capacidad de las personas para adquirir otros bienes esenciales a los que tienen derecho, lo que incluye alimentos, vivienda, educación y salud.⁶ Si una familia tiene que elegir entre pagar por el suministro de agua o la atención médica, entonces los costos del agua (y probablemente los gastos de la atención médica) no resultan asequibles.

CUADRO 10.1: ¿CUÁLES SON LOS COSTOS DEL AGUA Y EL SANEAMIENTO?	
¿Cuáles son los costos del agua?	¿Cuáles son los costos del saneamiento?
Los costos del agua incluyen gastos en concepto de: <ul style="list-style-type: none"> ● Acceso por medios propios: por ejemplo, excavación de pozos, adquisición de contenedores de almacenamiento ● Acceso a la red: por ejemplo, cargos por conexión ● Mantenimiento del acceso: por ejemplo, reparaciones de bombas/cargos mensuales ● Tarifas por suministro a través de cañerías/cargos de los puestos de agua 	Los costos del saneamiento incluyen gastos en concepto de: <ul style="list-style-type: none"> ● Acceso por medios propios: excavación de fosas para letrinas, adquisición de equipos necesarios ● Mantenimiento del acceso ● Pagos por servicios de evacuación de fosas ● Conexión al sistema de alcantarillado ● Tarifas de alcantarillado

La asequibilidad no es sólo una preocupación de los hogares, sino también de las instituciones educativas y médicas.⁷ En estos contextos, a menudo se ignora la asequibilidad del agua y el saneamiento puesto que, cuando estos servicios están disponibles, normalmente se los suministra en forma gratuita. Sin embargo, los costos también se transfieren indirectamente a los usuarios, por ejemplo, mediante los cargos de la educación y la atención hospitalaria. Es esencial asegurar que las instituciones educativas y médicas puedan contar con suministro de

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *General Comment No. 15: The right to water* [Observación General Nro. 15: El derecho al agua] (29º período de sesiones, 2002), Doc. ONU E/C.12/2002/11 (2003), párrafo 12(c)(ii).

⁵ Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 2006/10, *Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation* [Promoción de la realización del derecho al agua potable y al saneamiento], 24 de agosto de 2006, Doc. ONU A/HRC/Sub.1/58/L.II, en adopción del documento *Draft Guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation* [Proyecto de Directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento] (2005), Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2005/25, párrafo 1.3(d).

⁶ Ver por ejemplo el Decreto Nro. 118-2003 de Nicaragua, Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (2003), Art. 36.

⁷ Observación General Nro. 15, párrafo 12(c)(ii); Directrices de la Subcomisión, Artículo 1.3. (a).

servicios de agua y saneamiento dentro de ellas, sin imponer una carga onerosa a los usuarios. Por consiguiente, es posible que el pago por la creación y operación de tales servicios en dichas instituciones se deba cobrar a tasas subvencionadas.

CUADRO 10.2: ¿DERECHO AL AGUA GRATUITA?

¿El derecho humano al agua y al saneamiento implica el suministro gratuito de tales servicios? Algunos sostienen que, como el agua es esencial para la vida humana, debería proveerse gratuitamente para todos, o al menos para los pobres. También existe la preocupación de que la transformación del agua en un producto básico provocará, con el tiempo, aumentos graduales en el costo de este recurso. Algunos países, como Colombia, han adoptado explícitamente una política sobre el agua en determinadas regiones geográficas (ver Cuadro 10.9). En Sudáfrica, los primeros seis metros cúbicos mensuales por vivienda se suministran sin cargo a fin de garantizar que las personas más vulnerables cuenten con acceso adecuado a la cantidad mínima y básica de agua.

No obstante, la Observación General Nro. 15 no estipula que el agua debe ser gratuita, pero indica que debe ser asequible. La Observación General Nro. 15 reconoce que el agua gratuita es un método mediante el cual los gobiernos pueden implementar el derecho, y allí se afirma que: *"Para garantizar que el agua sea asequible, los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias, entre las que podrían figurar... políticas adecuadas en materia de precios, como el suministro de agua a título gratuito o a bajo costo"*.⁸

CUADRO 10.3: PRECIO DEL AGUA: SOSTENIBILIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y AMBIENTAL

La Observación General Nro. 15 establece que: *"El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico"*.⁹ La Observación General Nro. 15 indica que se debe fijar un precio para el agua a fin de que todas las personas, incluso los pobres, puedan afrontar el costo de un adecuado suministro de este recurso. Asimismo, establece que: *"El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras"*.¹⁰ Cobrar por el uso del agua en cantidades superiores a la esencial es uno de los medios para garantizar que los servicios de agua también sean ambientalmente sostenibles. Ello sugeriría que es preciso fijar el precio de manera que se desaliente el consumo innecesario. Desde una perspectiva económica, se debe pagar por los servicios de agua, ya sea mediante pagos por parte de los usuarios o a través de la asistencia financiera del gobierno. Desde la perspectiva de los derechos humanos, los fondos públicos deben tener por fin ampliar el servicio para los pobres y garantizar que dicho servicio sea asequible. Ello demanda que quienes pueden pagar el costo del agua y el saneamiento, lo hagan. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

"El requisito de asequibilidad no es incompatible con el principio de la recuperación de los costes por los servicios de agua y saneamiento, como también está reconocido en varias declaraciones internacionales. Sin embargo, define límites a la recuperación de costes y subraya que ésta no debe convertirse en un obstáculo al acceso al agua potable y el saneamiento, en particular en el caso de los pobres".¹¹

⁸ Observación General Nro. 15, párrafo 27 (b).

⁹ Observación General Nro. 15, párrafo 11.

¹⁰ Observación General Nro. 15, párrafo 11.

¹¹ *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the scope and content of the relevant human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation under international human rights instruments* [Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos], (2007) Doc. ONU A/HRC/6/3, párrafo 28, disponible en: www.ohchr.org ("Sus derechos humanos" > "Temas de derechos humanos" > "Opiniones de los interesados" debajo del título referido al agua).

CUADRO 10.4: ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE ASEQUIBILIDAD DEL AGUA

El principio de la asequibilidad está reconocido en distintas declaraciones políticas de los gobiernos. En el Plan de Aplicación de Johannesburgo (JPOI, por sus siglas en inglés), concluido en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, los gobiernos acordaron desarrollar para el año 2005 planes eficaces de suministro de agua, brindando apoyo a los países en desarrollo mediante determinadas acciones. Una de las acciones mencionadas fue:

Emplear todos los instrumentos normativos disponibles, incluida la reglamentación, la vigilancia, las medidas de carácter voluntario, los instrumentos del mercado y la informática, la ordenación del uso de la tierra y la recuperación de los costos de los servicios relacionados con el agua, sin que los objetivos de recuperación de los costos lleguen a impedir el acceso de los pobres al agua potable... (párrafo 26 (b)).

En el Programa 21, adoptado en la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, los gobiernos acordaron que: *"En el aprovechamiento y el uso de los recursos hídricos ha de darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la protección de los ecosistemas. Sin embargo, una vez satisfechas esas necesidades los usuarios del agua tienen que pagar unas tarifas adecuadas (párrafo 18.8)".*

Además de estas declaraciones políticas, la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible también constituyó un documento relevante. Este documento fue adoptado en 1992 en una conferencia que reunió a expertos designados por el gobierno y representantes de organizaciones internacionales y no gubernamentales. La conferencia propuso lo siguiente:

El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico. En virtud de este principio, es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible. La ignorancia, en el pasado, del valor económico del agua ha conducido al derroche y a la utilización de este recurso con efectos perjudiciales para el medio ambiente. La gestión del agua, en su condición de bien económico, es un medio importante de conseguir un aprovechamiento eficaz y equitativo y de favorecer la conservación y protección de los recursos hídricos.

Determinar si los costos del agua y el saneamiento son asequibles demanda el empleo de indicadores adecuados e información estadística o cualitativa. En lugar de hacer referencia al precio del agua y el saneamiento en forma abstracta, demostrar que es asequible requiere comparación con los gastos reales que tienen los hogares, lo que puede constituir un ejercicio complejo en zonas rurales con una economía mixta monetaria/no monetaria. No obstante, no se definieron estándares internacionales específicos para la asequibilidad -esto es una tarea difícil debido a las variaciones nacionales de los costos de los bienes esenciales. Se deben considerar los estándares de asequibilidad a nivel nacional, reconociendo las diferencias regionales. La Observación General Nro. 15 establece que: *"las estrategias o planes de acción deberán contener indicadores sobre el derecho al agua"*.¹² Sin embargo, en una primera instancia, se deben fijar estándares de asequibilidad a nivel nacional para la implementación del derecho al agua y al saneamiento. Para determinar la asequibilidad, se sugirió un rango de cifras -entre el 1% y el 5%.¹³ El Informe sobre Desarrollo Humano 2006 propone un límite de 3%.¹⁴ Es posible que este nivel de gasto no sea adecuado para todos los países y

¹² Observación General Nro. 15, párrafo 53.

¹³ Ver C. Sullivan et al, "Derivation and Testing of the Water Poverty Index", Fase I Vol. I 2002, y Seminar on the Regulation of Public Utilities. "Water and Electricity" [Seminario sobre Regulación de Servicios de Infraestructura "Agua y Electricidad"], Santiago, Chile, 18-19 octubre de 2005. CEPAL.

¹⁴ Beyond Scarcity [Más allá de la escasez], ver nota 1, páginas 11, 97.

se deba establecer específicamente en cada nación. No obstante, es claro que no resulta asequible el 10% promedio de los ingresos domésticos que paga el 20% de los hogares más pobres en Jamaica, El Salvador y la Argentina.¹⁵ (Ver Cuadro 10.5: Estándares de asequibilidad en el Reino Unido e Indonesia). También resultaría útil establecer estándares de asequibilidad dentro de cada región o localidad, en base a estudios tarifarios que consideren el perfil socioeconómico de la población. En zonas rurales y en la mayoría de los asentamientos informales, el costo del agua aumenta debido al costo de recolección de agua en términos de tiempo y salud, y esto debería reflejarse en estándares de asequibilidad para las instalaciones de pequeña escala, como las tomas de agua públicas.

La evaluación de la capacidad de los grupos de bajos ingresos para pagar los servicios de agua y saneamiento debería considerar los siguientes factores:

- Todos los costos correspondientes del agua y saneamiento, lo que incluye cargos por conexión.
- Costos de los servicios y bienes esenciales.
- Aumentos inflacionarios en los costos.
- Diferentes niveles de ingreso y endeudamiento (particularmente, de los grupos más pobres).
- Niveles de ingresos estacionales y variables/irregulares (como los correspondientes a los desempleados y a los trabajadores del sector agrícola e informal).
- Diversidad regional y local de los costos e ingresos.
- Niveles promedio de utilización del agua de los miembros de grupos vulnerables (como quienes padecen enfermedades).
- Cantidad promedio de miembros de cada familia.
- Todo subsidio otorgado por el estado, lo que incluye subsidios para costos de agua y saneamiento y asistencia social.

Una vez que se establecen los indicadores, se pueden fijar estándares y objetivos que denoten los indicadores de asequibilidad a alcanzar, ya sean en forma inmediata o a lo largo del tiempo. El objetivo más crítico será garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y para prevenir las enfermedades.¹⁶ Los objetivos de asequibilidad para el agua y el saneamiento no se pueden fijar aisladamente, y deberán formar parte de una estrategia gubernamental integral para determinar metas respecto de la asequibilidad de otros derechos, lo que incluye alimentos, vivienda, educación y salud.

Si bien los estándares de derechos humanos se centran en la capacidad de pago, puede ser necesario que también consideren la "voluntad de pago" cuando sea menor que dicha capacidad. La renuencia al pago puede presentarse a raíz de la falta de comprensión sobre los beneficios que se logran con fuentes de agua de alta calidad, como las cañerías, y las ventajas que ofrecen instalaciones de saneamiento apropiadas. Tal vez sea necesario reducir el objetivo

¹⁵ Ídem, p. 51.

¹⁶ Observación General Nro. 15, párrafo 37 (a).

límite de los costos de agua y saneamiento para ayudar a inducir la voluntad de pago, al menos para el acceso básico y en el corto plazo. Inculcar la "participación" de los usuarios puede ayudar a ampliar los servicios públicos y potencialmente lograr economías de escala más estables. Garantizar que los costos estén en un nivel proporcional respecto de la voluntad de pago también tiene consecuencias positivas para la economía y la salud pública.

Los estándares y objetivos de asequibilidad se pueden aplicar a:

- Niveles de contribución requeridos a los hogares para el establecimiento de servicios (redes o suministro de pequeña escala).
- Fijación de tarifas de agua y alcantarillado.
- Planteo de intervenciones para reducir los costos operativos del suministro de pequeña escala (por ejemplo, mediante la provisión subvencionada de costos de agua y alcantarillado a proveedores de pequeña escala, bajo la condición del pago de un precio determinado o facilitando el registro de tales proveedores).
- Determinación de los niveles mínimos de ingresos o creación de redes de seguridad social/subsidios sociales (que deberían reflejar los costos de garantizar todos los derechos humanos).

CUADRO 10.5: ESTÁNDARES DE ASEQUIBILIDAD EN EL REINO UNIDO E INDONESIA

Reino Unido

El Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales determinó que los consumidores no deben gastar más del 3% de sus ingresos en los servicios de agua y que el gasto entre el 1,5% y el 3% es "preocupante".

Un centro independiente de investigación también llegó a esta cifra analizando encuestas del gasto de los hogares británicos de grupos más pobres y casos individuales. Empleando ese porcentaje, arribaron a la conclusión de que 1/6 de los hogares tienen gastos superiores a dicho monto.¹⁷

Indonesia

En el año 2006, Indonesia dispuso que las tarifas de las compañías públicas de servicios de agua serían asequibles en relación con el poder adquisitivo de los usuarios con ingresos equivalentes al salario mínimo. El principio de asequibilidad se alcanzaría si los cargos cobrados para cubrir la necesidad básica de agua potable no fueran superiores al 4% de los ingresos de los usuarios.¹⁸

Gastos versus ingresos

Dado que muchos hogares no tienen ingresos regulares, calcular los costos del agua y el saneamiento como un porcentaje de los ingresos puede ser extremadamente difícil. En consecuencia, los cálculos de la asequibilidad comparan el costo de los servicios de agua y saneamiento contra los gastos de los hogares, que tienden a constituir una medida más realista y constante.

¹⁷ Fitch & Price, *Water Poverty in England and Wales*, (Centre for Utility Consumer Law, julio 2002), <http://www.puaf.org.uk/docs/news/WaterPovertyFinaldraft.pdf>.

¹⁸ Norma Nro. 23/2006 de Indonesia sobre procedimientos y lineamientos técnicos para regular las tarifas de agua potable en compañías de servicios de agua pertenecientes a la administración regional, dictada el 3 de julio de 2006, Art. 3..

CUADRO 10.6: INDEXACIÓN DE TARIFAS EN FUNCIÓN DEL DÓLAR ESTADOUNIDENSE

En varios casos, la administración por parte del sector privado multinacional de los servicios de agua implicó la indexación de tarifas en función del dólar estadounidense, en lugar de aplicar la moneda nacional, a fin de garantizar la estabilidad de los rendimientos. Esto a menudo se lleva a cabo sin tener en cuenta el nivel de asequibilidad local, lo que contribuye al aumento tarifario. El mismo resultado se puede presentar cuando los proveedores de servicios de agua y saneamiento adquieren préstamos en moneda extranjera. Es necesario asegurar que la asequibilidad no esté condicionada a la estabilidad de la moneda.

10.2. Diseñar, monitorear y controlar los cargos establecidos por los proveedores de servicios

Las Directrices de la Subcomisión indican que:

"A todos los niveles de gobierno, los Estados deberían... Establecer un sistema reglamentario para los servicios públicos o privados de abastecimiento de agua y de saneamiento que les obligue a proporcionar acceso físico, a un costo razonable y sin discriminación, a un agua salubre y de calidad aceptable, en cantidad suficiente, y a un saneamiento apropiado, y que incluya sistemas destinados a garantizar una auténtica participación de la población, un control independiente y el respeto de los reglamentos".¹⁹

La Observación General Nro. 15 establece que:

"Cuando los servicios de suministro de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos y pozos) sean explotados o estén controlados por terceros, los Estados Partes deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables".²⁰

Normalmente, los órganos regulatorios tienen la responsabilidad de aprobar las tarifas que se cobran por los servicios públicos de agua y alcantarillado. Tales órganos tienen un rol clave en el control y monitoreo de dichos cargos para que se ajusten a los estándares de asequibilidad.

El diseño del sistema tarifario para el suministro de agua mediante cañerías y el sistema de alcantarillado es un aspecto importante de la promoción del acceso equitativo al agua y al saneamiento, como también para garantizar que los servicios continúen siendo asequibles para todos. Existe una variedad de opciones tarifarias, algunas de ellas se analizan en el Cuadro 10.8. Es preciso tener en cuenta una advertencia esencial: estas tarifas son claramente aplicables a quienes cuentan con conexiones al sistema de alcantarillado o al suministro de agua mediante cañerías. Debe crearse un sistema especial para el suministro de pequeña escala utilizado principalmente por habitantes de bajos ingresos en muchas zonas urbanas y rurales.

¹⁹ Directrices de la Subcomisión, Artículo 2.3 (e). Este punto también se menciona en relación con los proveedores privados de servicios de agua.

²⁰ Observación General Nro. 15, párrafo 24

Una vez definido el sistema tarifario, controlarlo es relativamente sencillo. Sin embargo, cuando las facturas son excesivas o existen cargos por servicios que no se suministran, es necesario que el órgano regulatorio considere los reclamos de los usuarios. Los mecanismos de reclamo también deben ser sólidos para asegurar que se tomen las medidas correspondientes. Para mayores detalles, ver Capítulo 4: Roles de los actores clave, Sección 4.1.12.

Los precios que cobran los proveedores de pequeña escala por los servicios de agua son invariablemente mayores que los importes por litro que cobran los servicios públicos por las conexiones domiciliarias. Este precio refleja principalmente el costo adicional que conlleva mantener los puntos de agua, como también el costo para el vendedor o encargado en términos de tiempo. No obstante, en algunos casos los costos pueden ser excesivamente elevados a raíz del comportamiento tipo cartel de los proveedores de pequeña escala o en situaciones de sequía o racionalización, donde los precios que se cobran pueden aumentar significativamente, superando los costos operativos. Los servicios de saneamiento que suministran los proveedores de pequeña escala en zonas rurales y urbanas -como la construcción y evacuación de letrinas y el pago por uso (mensual) de los baños- se brindan normalmente de acuerdo con lo que establece el mercado y con bajos márgenes de ganancias. Es posible que existan riesgos de especulación por parte de los propietarios que proveen servicios cuyos costos se incluyen en la renta, o por parte de los dueños de baños públicos que desarrollan actividades tipo cartel.

Abordar la cuestión de la asequibilidad en el suministro de pequeña escala puede implicar:

- Facilitar las operaciones de los proveedores de servicios de saneamiento de pequeña escala (Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.3), lo que generalmente reduce los costos y, por ende, el precio cobrado.
- Establecer el precio del suministro de agua a escala reducida, teniendo en cuenta los costos específicos de la provisión de pequeña escala (al igual que los subsidios gubernamentales disponibles), permitiendo de esta forma que el proveedor cubra los costos operativos y obtenga ganancias razonables.
- Establecer un precio económico para los proveedores de pequeña escala que adquieren agua en grandes cantidades, así como tarifas por servicios de alcantarillado suministrados por proveedores públicos de servicios. Esto debe estar acompañado de la condición de que el proveedor no cobre a sus clientes más de un determinado precio por el agua y el acceso a los baños/duchas en bloque, a fin de que el subsidio beneficie a los usuarios en lugar de aumentar el margen de ganancias del proveedor. Además, será necesario solicitar a los proveedores que eviten vender agua subvencionada a quienes se dediquen al suministro mediante cisternas (cuando quienes usen principalmente tales servicios no sean pobres).

Generalmente, los gobiernos no controlan los cargos que fijan los proveedores de pequeña escala por el suministro de agua y el uso de baños y bloques de duchas pagas (tampoco verifican los cargos que imponen los propietarios a los arrendatarios por los baños compartidos). Dicha actividad es complicada debido a la dificultad de las tareas de monitoreo y también al amplio rango de costos operativos de los proveedores de pequeña escala, pero es necesaria en ciertas circunstancias. Sin embargo, es posible regular los

precios, en particular en asentamientos urbanos y en lo que respecta a puestos de agua y tomas de agua públicas (en comparación con vendedores ambulantes), mediante procesos de participación que involucren a los correspondientes organismos gubernamentales, a representantes de la comunidad y a los proveedores de pequeña escala. Deberá existir alguna forma de registro para los proveedores a fin de regularlos adecuadamente. Cuando los precios fijados por el gobierno son transparentes y se publican de manera generalizada, es más probable que los usuarios estén en una mejor posición para rehusarse a pagar precios altos a los proveedores de pequeña escala.

CUADRO 10.7: SISTEMAS DE PUESTOS DE AGUA EN LUSAKA, ZAMBIA²¹

En Lusaka, el gobierno creó puestos de agua para su distribución en asentamientos informales y de bajos ingresos. Estos puestos eran operados por encargados seleccionados por los usuarios que vivían cerca del punto de agua. La tarifa era fija para garantizar la asequibilidad y un razonable margen de ganancia para el vendedor. La continuidad del contrato entre el servicio público y el encargado del puesto de agua dependía de que éste cumpliera con ciertas condiciones, las que incluían:

- mantener las instalaciones en buenas condiciones higiénicas;
- evitar cobrar más de la tarifa establecida;
- exhibir estas condiciones en un lugar destacado de la pared del puesto de agua.

10.3. Dar prioridad a las inversiones públicas para la ampliación y el mantenimiento de servicios e instalaciones, en especial para grupos de bajos ingresos

La Observación General Nro. 15 establece que: *"Los Estados Partes deben velar por que la asignación de los recursos de agua y las inversiones en el sector del agua faciliten el acceso al agua a todos los miembros de la sociedad"*.²² Además de ello, los gobiernos deben *"facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas"*²³; asimismo, se *"impone a los Estados Partes la obligación de ampliar progresivamente unos servicios de saneamiento salubres, en particular a las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas, teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres y los niños"*.²⁴

En las Directrices de la Subcomisión se establece que:

"Los Estados deberían conceder subvenciones para los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento dirigidas a personas de bajos ingresos y a las zonas más pobres incapaces de asegurarse el acceso a esos servicios por sus propios medios. Las subvenciones deberían destinarse normalmente a establecer conexiones con sistemas de distribución o a construir y mantener pequeñas instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento, como pozos, perforaciones y letrinas".²⁵

(Ver también Capítulo 5: No discriminación y atención a los grupos vulnerables y marginados, Sección 5.3).

²¹ GTZ Handbook for the provision of potable water in peri-urban areas (2002).

²² Observación General Nro. 15, párrafo 14.

²³ Observación General Nro. 15, párrafo 26.

²⁴ Ídem, párrafo 29.

²⁵ Directrices de la Subcomisión, Artículo 6.2.

El Informe sobre Desarrollo Humano 2006 sugiere que los gobiernos traten de destinar un mínimo del 1% del PBI al agua y el saneamiento.²⁶ La ampliación de los servicios requiere de la mayor parte de dichos fondos disponibles. Enfoques anteriores procuraron cubrir todos los costos de operación, mantenimiento y construcción mediante cargos por servicios -mecanismo conocido como "recuperación total de los costos". Actualmente, existe amplio consenso de que aquel no es un enfoque realista, particularmente en países donde la cobertura sigue siendo limitada. En Mauritania y Mozambique, por ejemplo, se estima que la pobreza podría aumentar un 7% si se elevan los cargos para cubrir la recuperación total de costos.²⁷

La mayoría de los subsidios para el agua se otorgan mediante reducción de tarifas en los sistemas de suministro por cañerías. Sin embargo, ello tiende a excluir a los habitantes más pobres, quienes frecuentemente carecen de conexiones domiciliarias. Debido a que los cargos por conexión tienden a ser excesivamente altos, los subsidios para tales fines constituirán la manera más apropiada para mejorar el acceso de los individuos de bajos ingresos. Dichos subsidios cubrirían entonces los costos de los servicios públicos por las cañerías de suministro, los equipos esenciales y la mano de obra involucrada. Cuando se establezcan conexiones de servicios de pequeña escala en lugar de conexiones domiciliarias, el subsidio también podría incluir la construcción de instalaciones de agua y saneamiento a escala reducida, al igual que los costos de la puesta en marcha que implica contratar/otorgar permisos a un operador. (Ver también Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.3 que analiza la situación de los proveedores de pequeña escala).

Generalmente, es preciso garantizar que los servicios públicos obtengan ganancias de la ampliación de las prestaciones. Las políticas que requieran que los servicios públicos simplemente reduzcan los costos de conexión a fin de aumentar la asequibilidad para los habitantes más pobres, desalentarán la extensión de las redes en zonas de bajos ingresos. La expectativa de retornos futuros generalmente no constituye un incentivo apropiado para que los servicios públicos extiendan las prestaciones; además, es necesario considerar los subsidios, por ejemplo, los subsidios por conexión. No obstante, normalmente será necesario fijar ciertos criterios para que dichos subsidios se destinen a personas de bajos ingresos. Para fijar subvenciones por conexiones, se pueden establecer objetivos en función de los ingresos; los criterios pueden basarse en el valor de la vivienda en la cual se realiza la conexión como indicador representativo de los ingresos. (Ver también Sección 10.6.1 sobre la manera de contemplar a los más pobres).

Cuando las medidas que exigen tarifas asequibles para el agua no están estructuradas de manera adecuada, pueden desalentar la ampliación de los servicios. Por ejemplo, las normas que requieren que las compañías impongan cargos en una escala móvil según los ingresos o que fijan ciertas cantidades de agua a bajo costo, probablemente conduzcan a la creación de servicios de agua mejorados en zonas más prósperas. De forma similar, las tarifas por bloque crean un aliciente para suministrar servicios a los usuarios de gran volumen que generan más ganancias por fracción. Por lo tanto, es preciso equilibrar las medidas para

²⁶ *Beyond Scarcity* [Más allá de la escasez], ver nota 1, p. 9.

²⁷ *Beyond Scarcity* [Más allá de la escasez], ver nota 1, p. 97.

garantizar la ampliación de los servicios. Una opción es que el gobierno asegure que los contratos o los mandatos de los proveedores incluyan objetivos específicos para la extensión de los servicios a las zonas de bajos recursos (junto con subsidios para tales fines). Además, permitir y/o exigir el uso de subsidios cruzados también reducirá el incentivo para proveer servicios a aquellas áreas de altos ingresos.

En zonas rurales, el financiamiento de los servicios de agua y saneamiento puede depender mucho menos de los pagos realizados por los usuarios en comparación con las áreas urbanas. Los subsidios cruzados pueden no ser realistas cuando la cantidad de habitantes de ingresos medios o altos es insuficiente. Es particularmente esencial considerar otras formas de contribución, como mano de obra o habilidades específicas, a modo de alternativa al pago en efectivo de los costos de construcción y mantenimiento de las instalaciones. Asimismo, se deberán asignar recursos considerables en los presupuestos generales del gobierno para financiar la provisión de servicios en zonas rurales. (Las diferentes alternativas tecnológicas para zonas urbanas y rurales se analizan en el Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.2).

Tanto en áreas urbanas como rurales, es necesario garantizar que al establecer infraestructura e instalaciones nuevas, se prevea un mantenimiento adecuado. Esta cuestión se examina en el Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.8.

10.4. Reducir los costos de conexión brindando un rango de niveles de servicios e instalaciones

Las Directrices de la Subcomisión indican que: *"Cuando los recursos públicos no bastan para garantizar servicios de alta calidad para todos, los Estados deberían ofrecer una gama de servicios, incluidas opciones tecnológicas a bajo costo, a fin de promover un acceso a esos servicios a precio asequible para las personas de bajos ingresos"*.²⁸

Tal como se indicó en el Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.2, un enfoque para ampliar el acceso que se centre únicamente en las conexiones domiciliarias puede resultar inadecuado en los países de bajos ingresos, puesto que alcanzaría a un número limitado de usuarios. Además, los costos de conexión y construcción, al igual que los requerimientos de depósitos, tienden a excluir a los usuarios de bajos ingresos del acceso a las conexiones domiciliarias. Si se brindasen sólo estas opciones, entonces los más pobres quedarían excluidos. Por este motivo, es imperioso poner a disposición de los usuarios una variedad de servicios, lo que incluye el acceso a instalaciones de pequeña escala, así como puestos de agua y baños públicos.

Proporcionar diversas opciones es sólo una solución temporaria, ya que a mediano y largo plazo, las conexiones de las viviendas/parcelas seguirán siendo una meta importante porque conducen a mejoras en el nivel de salud y disminuyen el tiempo empleado para acceder al

²⁸ Directrices de la Subcomisión, Artículo 6.3. A este respecto, la Observación General Nro. 15 establece que: *"Para garantizar que el agua sea asequible, los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias, entre las que podrían figurar: (a) la utilización de un conjunto de técnicas y tecnologías económicas apropiadas..."*, párrafo 27.

agua y al saneamiento. También tienen consecuencias trascendentes para la asequibilidad, puesto que los costos por litro de agua son más altos en instalaciones de pequeña escala que en las conexiones domiciliarias. Por ejemplo, en Dakar, las viviendas que cuentan con puestos públicos pagan tres veces el valor por litro que los individuos que viven en la misma ciudad con acceso directo al servicio público.²⁹ La construcción de puestos y baños domésticos es más económica por uso que los baños públicos, porque no es necesario contratar a un encargado.

Sin embargo, aunque las conexiones domiciliarias conllevarán una reducción en el costo por litro de agua, los costos totales que afronte cada hogar en razón del empleo de este recurso se mantendrán constantes o aumentarán debido a mayores niveles de consumo. En vista de los beneficios en términos de salud y tiempo ahorrado, es probable que los costos más altos sean asequibles para los hogares. No obstante, a fin de evitar las desconexiones, es imprescindible considerar sistemas flexibles de pago (Sección 10.5), subsidios tarifarios para determinados fines (Sección 10.6) y protección contra las desconexiones (Sección 10.10).

10.5. Establecer condiciones flexibles de pago

Uno de los problemas que enfrentan los pobres para tener acceso al agua es la falta de ingresos disponibles para efectuar pagos únicos (como los cargos por conexión o las contribuciones para costos de capital) o pagos mensuales por servicios de agua y saneamiento o por costos de mantenimiento. En particular, este es el caso de los pobres que tienen empleos estacionales, diarios o semanales, o cuando el ingreso es impredecible. También existe un problema, especialmente en zonas rurales, donde la mayor parte de la economía local es una economía de subsistencia no monetaria. En el caso de los servicios públicos, la reducción de los cargos por conexión (Sección 10.3) y los subsidios para el consumo (Sección 10.6) pueden mitigar esta dificultad. Sin embargo, tal como lo reconocen las Directrices de la Subcomisión, "[L]os Estados deberían velar por que la política de precios del agua y del saneamiento sea apropiada, sobre todo previendo modalidades flexibles de pago y subvenciones cruzadas mediante las cuales los usuarios de ingresos elevados ayuden a los usuarios de bajos ingresos".³⁰

Dichos arreglos financieros podrían incluir todas o algunas de las siguientes opciones:

- Fijar esquemas en fases para el pago de los cargos por conexión.
- Eliminar los requisitos de depósitos por conexión a la red (que podrían reemplazarse por solicitar únicamente indicaciones de capacidad de pago).
- Aceptar pagos atrasados.
- Autorizar pagos anticipados.
- Permitir que los usuarios de bajos ingresos o empleos irregulares paguen las tarifas con plazos más amplios.

²⁹ *Beyond Scarcity* [Más allá de la escasez], ver nota 1, páginas 10, 84.

³⁰ Directrices de la Subcomisión, Artículo 6.1.

- Encontrar maneras equitativas para permitir pagos diarios o semanales.
- Ubicar los puntos de pago en lugares localmente más accesibles, en lugar de contar únicamente con un punto central, reduciendo de esta manera el costo que representa para los usuarios efectuar los pagos (en términos de transporte y tiempo).
- Otorgar a los clientes nuevos un período de gracia de un mes para habituarse a los nuevos cargos y entregar facturas que consignen niveles normales de cargos.
- Impulsar los cargos basados en el consumo, en lugar de cargos fijos.³¹

La última opción requeriría la instalación de un medidor, cuyo costo puede ser un obstáculo para la asequibilidad a menos que se cubra con recursos públicos. Existen sólidos fundamentos a nivel de políticas públicas para que se subsidie el costo de los medidores en vista de los beneficios de la conservación del agua.

En zonas rurales, donde es probable que la economía sea predominantemente no monetaria o consista en una combinación de agricultura de subsistencia e ingresos estacionales, las condiciones de las contribuciones deberán tener en cuenta tal situación. Comúnmente, se emplean arreglos alternativos, como el pago en especie mediante el aporte de mano de obra o capacidades para la construcción y el mantenimiento de las instalaciones. Tales esquemas para el agua y el saneamiento deberán prever excepciones para ciertos individuos u hogares dentro de la comunidad, como los hogares encabezados por niños o las personas de edad avanzada, quienes posiblemente no puedan hacer contribuciones significativas.

10.6. Otorgamiento de subsidios para el consumo

Muchas personas de bajos ingresos no pueden afrontar el precio del agua. Tal como se analizó en la Sección 10.3, normalmente es preciso otorgar subsidios para ampliar y mantener los servicios e instalaciones de agua y saneamiento. Este es el tipo de subsidio más adecuado para hogares de bajos ingresos, puesto que asegurará cargos regulares más asequibles para el agua y el saneamiento. Sin embargo, un porcentaje significativo de hogares de bajos ingresos no contará con ingresos suficientes para afrontar los cargos recurrentes de tales servicios, particularmente cuando dichos costos reflejen una parte importante del costo del suministro. Sólo puede esperarse que este problema empeore, ya que los imperativos de la sostenibilidad económica y ambiental exigen cada vez más que se cobre una porción mayor del costo de provisión de servicios de agua y saneamiento. El desafío será garantizar que la "sostenibilidad social", reflejada en el acceso asequible, tenga igual importancia que las medidas que apuntan a asegurar la sostenibilidad económica y ambiental.

Los subsidios que tienen por fin garantizar el acceso a mínimas cantidades esenciales de agua para el consumo doméstico constituyen una forma de abordar este problema, pero deben estar bien planteados para alcanzar los objetivos deseados. Los subsidios podrían

³¹ Reino Unido, Ley de servicios de agua [Water Service Act], 1999 (Artículo 11): "En general, los arrendatarios tienen los mismos derechos que los consumidores de elegir la base sobre la cual se cobran los servicios de agua y alcantarillado".

aplicarse a hogares de bajos ingresos, a servicios de pequeña escala que puedan suministrarse a personas con bajos salarios, a zonas predominantemente habitadas por personas de bajos recursos o al público en general -en este último caso, brindando asistencia incluso a quienes pueden pagar el costo total de los servicios de agua y saneamiento.³²

Lamentablemente, los subsidios rara vez llegan a la población a la que estaban destinados por varios motivos, algunos de los cuales tienen justificación política y otros se deben a la falta de comprensión sobre la manera en que viven las personas y la forma en que deben acceder a los servicios esenciales. Algunos de los factores que conducen a una incorrecta asignación de los subsidios son los siguientes:

- Los grupos a los que beneficiará no están informados sobre la disponibilidad del subsidio.
- En la mayoría de los países, los subsidios para el consumo se destinan sólo a quienes tienen conexión a la red, incluso cuando en varias naciones estos individuos constituyen una minoría y tienden a formar parte del sector que se encuentra en mejor situación económica. En algunos casos, los subsidios se destinan únicamente a quienes tienen conexiones domiciliarias, excluyendo de esta forma a quienes dependen de puestos de agua, tomas de agua o baños públicos. Con frecuencia, debido a estructuras de incremento de tarifas por bloque, los subsidios para el consumo no benefician a muchos hogares que comparten un punto de agua.
- Existe excesiva burocracia o requerimientos de documentación específica con la que posiblemente los individuos de bajos ingresos no cuenten.
- Los subsidios se otorgan sólo a quienes tienen dominio seguro de la tierra o quienes están registrados con un domicilio fijo, excluyendo así a los que viven fuera del sistema legal o beneficiando principalmente a los habitantes de ingresos medios que habitan en viviendas formales.
- Los responsables de la asignación de subsidios llevan a cabo prácticas corruptas.
- En el establecimiento de los subsidios, falta participación de los representantes de los grupos a los que se beneficiará.

Las personas que cuentan con conexión al servicio de agua, pero no a las redes de alcantarillado, a menudo se ven desfavorecidas por los subsidios cruzados entre los servicios de agua y saneamiento. Este tipo de subvenciones normalmente se establecen a raíz de la baja disposición que muchas personas tienen para pagar los servicios de saneamiento, en comparación con el agua. Estos subsidios son apropiados cuando las viviendas tienen conexión a los servicios de agua y al alcantarillado, pero hace que los individuos sin conexión al alcantarillado subsidien a quienes generalmente están en mejor posición económica o a las viviendas con suficientes recursos para contar con dicha conexión. Por lo tanto, es imperioso asegurar que los subsidios cruzados se destinen al saneamiento de pequeña escala y no sólo al alcantarillado. Esto sucedió en Burkina Faso, donde el impuesto al saneamiento que pesaba sobre los servicios de agua se destinó exclusivamente al saneamiento *in situ*.

³² Ver, por ejemplo, la Política nacional de recursos de Chile (1999), Art. 3.4.

Los subsidios para conexiones, que siguen constituyendo el uso más importante de los recursos públicos en los países en desarrollo, se analizan en la Sección 10.3 del presente capítulo. En lo que hace a las tarifas de agua y saneamiento, en esta sección se incluyen tres opciones que podrían ser coherentes con el derecho al agua y al saneamiento. Estas opciones no son mutuamente excluyentes y, de hecho, se podrían aplicar las tres de manera simultánea. Cada opción incluye distintas variantes. Los gobiernos deberán elegir entre estas regulaciones de precios, consultando a los correspondientes usuarios de cada localidad y teniendo en cuenta el contexto de cada país en particular. Las políticas de subsidios deben distinguir los servicios de agua y de saneamiento suministrados mediante redes, de los que se proveen a través de instalaciones de pequeña escala.

En todos los casos, es esencial que los subsidios sean transparentes, se expliquen claramente y se difundan de manera generalizada a fin de garantizar que quienes tienen derecho a ellos puedan reclamarlos y de reducir el alcance de la corrupción en la asignación de tales subvenciones. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la salud y el desarrollo económico a largo plazo, un principio general de las políticas de subsidios indica que el "error de exclusión" es mucho más grave que el "error de inclusión".

10.6.1. Ingresos complementarios y subsidios basados en el ingreso, la ubicación geográfica y el modo de acceso

Los subsidios destinados a fines determinados se pueden otorgar a nivel vivienda en base a los ingresos. En algunos casos, los datos sobre ingresos/gastos domésticos no están disponibles. En tales circunstancias, para evaluar la capacidad económica de los usuarios se emplean otros indicadores, como el modo de acceso (por ejemplo, la utilización de instalaciones de pequeña escala o la cantidad/tamaño de las conexiones de cañerías), el valor de la propiedad o la ubicación geográfica. Puede ser útil aplicar una combinación de mecanismos. Por ejemplo, una comparación entre esquemas de subsidios en Chile (según los ingresos del hogar) y en Colombia (en base a la ubicación geográfica) -que se analizan en el Cuadro 10.9- sugiere que puede ser beneficioso otorgar subsidios automáticamente en regiones de bajos ingresos, pero a la vez permitir que los individuos fuera de dichas áreas soliciten subvenciones en función de sus ingresos. Los subsidios destinados a fines específicos también se pueden otorgar a formas particulares de acceso al agua y al saneamiento, como las instalaciones de pequeña escala, y depender de un precio regulado (y ampliamente informado) para los usuarios de dichas instalaciones.

Ventajas

- Cuando se proporcionan ingresos complementarios o subsidios para fines determinados, los hogares que no están conectados a la red, incluso los individuos que viven en zonas rurales, pueden utilizarlos fácilmente.
- Destinar subsidios en función de los ingresos es la única manera eficaz para beneficiar a quienes no están conectados a una red.
- Si el destino de las subvenciones es preciso, quizás sea posible recuperar parte de los costos mediante subsidios cruzados, donde los usuarios que perciben mayores ingresos paguen un precio superior al costo de suministro.

Desventajas

- Los esquemas de asignación de subsidios que se basan en niveles de ingresos o gastos domésticos son costosos y requieren relevamientos que demandan mucha labor administrativa. Destinar subsidios es especialmente difícil cuando la economía informal está muy extendida. (Sin embargo, es posible evitar esta desventaja otorgando subvenciones a zonas de bajos recursos o a formas de acceso que probablemente sean las más utilizadas por los pobres, como puestos de agua, tomas de agua y baños públicos).
- A menudo, establecer destinatarios de subsidios es una tarea que presenta imprecisiones. Incluso los sistemas de seguridad social sofisticados pueden excluir a un importante número de habitantes muy pobres, en especial a quienes viven en zonas rurales, donde puede ser difícil mantenerlos informados sobre sus prerrogativas legales (ver Cuadro 10.9 sobre el caso de Chile).

En el caso del arrendamiento de viviendas, es probable que los propietarios (en lugar de los beneficiarios previstos) perciban los beneficios del subsidio. Cuando los subsidios son transparentes y se publican con claridad es posible evitar que los propietarios incluyan los beneficios del subsidio en los niveles de la renta. No obstante, si la oferta de viviendas económicas es escasa, es posible que se requieran restricciones.

Aunque sean fáciles y económicos de administrar, los subsidios basados en el modo de acceso o la ubicación geográfica presentan inconvenientes porque no siempre pueden diferenciar entre los pobres (que quizás puedan pagar un pequeño monto) y quienes son extremadamente pobres (y no pueden hacer pago alguno o sólo pueden costear una suma nominal). Se pueden emplear diversas opciones para garantizar el acceso a quienes son muy pobres:

- Los programas de asistencia propia de origen comunitario pueden encontrar soluciones adecuadas para los más pobres con el fin de ofrecer niveles esenciales de acceso a los servicios de agua y saneamiento. Los grupos comunitarios de zonas de bajos ingresos podrían recibir apoyo del gobierno a condición de que se provea dicha asistencia.
- Se podría crear un sistema básico para otorgar subsidios a grupos vulnerables fácilmente identificables -por ejemplo, los hogares encabezados por niños, los individuos que padecen enfermedades terminales y las familias con padres solteros. Sistemas de esta naturaleza se deberán analizar en todos los ministerios y departamentos gubernamentales puesto que pueden utilizarse en el ámbito de los derechos a la salud, educación, alimentación y otros. Tales sistemas se usan en Brasil y Sudáfrica.³³
- La educación sobre higiene, tal como se indicó en el Capítulo 8: Calidad del agua e higiene, también es relevante. Es posible que las comunidades con plena consciencia de los beneficios que el saneamiento mejorado tiene sobre la salud, tengan mayor predisposición para ayudar a los vecinos a garantizar el acceso. Ver Capítulo 9: Accesibilidad física, Cuadro 9.11 sobre saneamiento total liderado por la comunidad promovido en Bangladesh.

³³ El Instituto para el Desarrollo en Países Extranjeros [*Overseas Development Institute*] cuenta con distintas investigaciones en diversos países sobre "protección social", que están disponibles en: <http://www.odi.org.uk/portals/socialprotection/index.html>.

10.6.2. Incremento de tarifas por bloque

Los costos del agua se cobran en base a una escala móvil; el bloque más bajo generalmente paga por debajo del costo y el precio del agua en los bloques subsiguientes se fija a tazas cada vez más altas por unidad.³⁴ Los cargos por servicio de alcantarillado pueden ser fijos o estar vinculados al monto que se cobra por el agua. Según esta alternativa, se subvenciona el consumo de cantidades esenciales de agua. Si la tarifa se asigna adecuadamente, también es posible que los usuarios de ingresos medios y altos subvencionen a los pobres cuando utilicen mayores cantidades de agua que estos últimos.

El éxito del incremento de tarifas por bloque (IBT, por sus siglas en inglés) depende de una acertada determinación de la dimensión de los bloques iniciales subvencionados. Si la cantidad es demasiado generosa, segmentos muy amplios de la población se beneficiarán a partir de un suministro de agua más económico y muchos de los que pueden pagar al menos el precio de costo obtendrán agua a una tasa más baja. Por el contrario, se debe tener la precaución de asegurar que los hogares pobres, que posiblemente comparten una conexión única, o las familias más numerosas, tengan suficiente agua y no queden incluidos en la siguiente categoría de precios. También es preciso evitar cargar el IBT a los proveedores de pequeña escala cuando se puede esperar que éstos cumplan con un precio máximo regulado, a fin de garantizar que sus usuarios paguen el menor precio posible por el agua. En Mali, a los proveedores de pequeña escala se les cobra una tasa mayorista; asimismo, para el primer bloque de consumo, se les pide que cobren a sus usuarios la tasa "social" establecida para conexiones domiciliarias.³⁵

Ventajas

- El subsidio se destina directamente a una menor proporción de la población y, por ende, afrontarlo es menos costoso.
- El sistema de precios alienta la conservación del agua.

Desventajas

- Para un funcionamiento efectivo será necesario que se hagan excepciones para los proveedores de pequeña escala, las familias numerosas, los hogares que comparten una conexión o que sub-arriendan a otros, los hospitales y las escuelas. Es probable que sea administrativamente difícil hacerlo y que demande la separación de las conexiones domiciliarias compartidas, normalmente a costa del proveedor.
- En los hogares donde hay amplia variación en la cantidad de individuos, es difícil plantear y administrar el subsidio.
- El IBT crea un fuerte incentivo para que los servicios públicos den prioridad a la prestación de servicios a los usuarios de gran volumen, que normalmente pertenecen a los grupos de mayores ingresos, puesto que ello les permite cobrar más por litro consumido. Sin embargo, el establecimiento de objetivos claros en términos de suministro de servicios puede mitigar esta desventaja.
- No reduce los costos del agua y el saneamiento de quienes no tienen acceso a la red.

³⁴ Ver, por ejemplo, el Decreto Interministerial de Ruanda 01 (1997) que modificó el Decreto Interministerial Nro. 1 (1996) y fijó el precio de la venta de agua, Art. 1.

³⁵ Mali, Ley sobre agua Nro. 02-006 (2002), Art. 54.

10.6.3. Provisión gratuita de cantidades esenciales de agua y servicios de saneamiento

Conforme a esta opción, la red suministra gratuitamente una pequeña cantidad de agua suficiente para los usos domésticos esenciales. En Sudáfrica, esta cantidad es de 200 litros por hogar, en base a una estimación de ocho personas por vivienda. Cuando se cuenta con alcantarillado, el servicio no se cobra a los usuarios que sólo emplean la cantidad esencial de agua. Sería elemental que el subsidio considerara la cantidad real de personas por vivienda, basándose en la información correspondiente a la zona particular en cuestión. En lo que respecta a las redes, este subsidio es relativamente fácil de administrar. La subvención también puede otorgarse mediante tomas de agua públicas, donde la cantidad empleada normalmente es limitada porque los usuarios sólo pueden recolectar cantidades restringidas de agua. Pero se requiere de monitoreo para evitar el vandalismo (incluso por parte de los proveedores cuyas actividades comerciales se ven afectadas por el suministro gratuito), el desperdicio y el mal uso (por ejemplo, por parte de personas que utilizan vehículos para transportar agua). Los baños públicos y gratuitos pueden ayudar a garantizar el acceso al saneamiento. No obstante, muy pocas instalaciones se mantienen en forma adecuada.

Ventajas

- Este sistema garantiza el acceso a niveles mínimos y esenciales de agua y alcantarillado a quienes cuentan con conexiones domiciliarias a la red. También puede ayudar a quienes carecen de acceso a una conexión domiciliar mediante tomas de agua y baños públicos, instalaciones que el gobierno puede monitorear y mantener adecuadamente.
- Un enfoque global de esta naturaleza posee bajo costo administrativo y es fácil de aplicar cuando los gobiernos no pueden evaluar o estimar eficazmente los niveles de ingreso. Este enfoque limita la corrupción porque está disponible para todos los individuos.

Desventajas

- Muchos países de bajos ingresos no tienen fondos públicos disponibles para este subsidio sin fines específicos, lo que normalmente requeriría capital significativo proveniente de la recaudación impositiva.
- Se trata de un subsidio sin fines determinados que también beneficia a los grupos de ingresos medios y altos. Dado que esta subvención se otorga a todos los hogares, la mayoría de los gobiernos de países en desarrollo en general sólo pueden afrontar el suministro de una cantidad muy pequeña de agua sin cargo, lo que puede ser insuficiente para cuestiones de salud; además, quizás sea necesario financiar el subsidio a través de cargos más elevados por bajos volúmenes de agua, pero que superen la cantidad gratuita. Por lo tanto, existe la posibilidad de que dicho subsidio no ofrezca beneficios netos para los hogares, particularmente para las familias más numerosas.
- Requiere actividades considerables de monitoreo y/o mantenimiento.
- Si el financiamiento no proviene de otras fuentes que no sean los ingresos derivados de los cargos por el servicio de agua y alcantarillado, este sistema atenta contra la sostenibilidad financiera de los servicios de agua y la capacidad para ampliar estos servicios.

CUADRO 10.8: COMPARACIÓN DE OPCIONES ALTERNATIVAS DE ESQUEMAS DE TARIFAS PARA LA ASEQUIBILIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD ³⁶

	Características clave	Implicancias para la asequibilidad	Implicancias para la sostenibilidad
Tarifa plana	El precio no varía con el consumo.	Simple de administrar, pero tiende a reducir la asequibilidad para consumidores de bajo volumen. No requiere de medidor (en contraposición a todas las demás alternativas).	No alienta el uso sostenible.
Tarifa uniforme	El precio por unidad es constante a medida que aumenta el consumo.	Sencillo de implementar, pero no promueve la asequibilidad.	Reduce la demanda promedio.
Incremento de tarifas por bloque (IBT)	El precio por bloque se eleva a medida que el consumo aumenta.	Permite los subsidios cruzados, haciendo que los usos esenciales de bajo volumen sean más asequibles.	Reduce la demanda promedio y la demanda pico.
Tarifas por bloque descendente	El precio por bloque disminuye a medida que el consumo aumenta.	Refleja las economías de escala para los servicios públicos, pero hace que el uso de bajos volúmenes sea menos asequible.	No alienta el uso sostenible.
Tarifas estacionales	Los precios son mayores durante estaciones con demanda pico.	Aumenta los costos del uso esencial, a menudo cuando el suministro alternativo no está disponible.	Reduce la demanda pico estacional.
Tarifas por exceso de uso	Los precios son significativamente altos cuando el uso está por encima del promedio.	Aumenta los costos del uso no esencial, pero penaliza a las familias más numerosas o las conexiones compartidas por varias viviendas.	Reduce la demanda pico.
Tarifas internas/ externas	Los precios para el uso interno son más bajos que los fijados para el uso externo.	Penaliza a quienes no tienen conexión dentro de la vivienda.	Reduce la demanda pico estacional asociada al uso exterior, que se considera más elástica en términos de precio.
Precios durante la escasez	El costo del desarrollo de nuevos suministros se cubre directamente con los ingresos del agua.	Lleva los precios por encima de los niveles de asequibilidad cuando el agua escasea.	Reduce el uso promedio.
Precio espacial	Los usuarios pagan por el costo real del agua suministrada a sus establecimientos.	Penaliza a quienes carecen de conexiones y desean obtenerlas.	Desalienta las conexiones nuevas o en las que el suministro es difícil.
Penas	A ciertos clientes se cobra un monto predeterminado cuando superan los límites permitidos del uso del agua.	Podría usarse para apuntar a clientes con usos no domésticos.	Reduce la demanda pico y desalienta el derroche en el uso del agua.

³⁶ Adaptado de la tabla aportada por William James Smith, Jr.

CUADRO 10.9: SUBSIDIOS PARA EL CONSUMO DE AGUA EN CHILE Y COLOMBIA

El sistema de subsidios para el agua y otros servicios públicos de Chile sirvió de modelo para el establecimiento de subvenciones destinadas a grupos de bajos ingresos. El sistema se basa en la evaluación de los ingresos de los hogares. Conforme a este programa, el gobierno hace reintegros por los subsidios a los proveedores de servicios de agua, en base a la cantidad real de agua consumida por cada beneficiario.

Por ley, el subsidio puede cubrir entre 25% a 85% de la factura de agua y alcantarillado de cada hogar, hasta los 20 metros cúbicos mensuales, y el cliente paga el resto. Todo consumo superior al límite se cobra a precio normal. Cada año el Departamento de Planeamiento determina, para cada región, la cantidad de subsidios a otorgar y la forma en que se aplicarán, respetando varios principios generales. El subsidio se basa en la capacidad de pago de los servicios de agua entre viviendas de bajos ingresos. Sólo se otorga el beneficio a los hogares que no pueden afrontar la adquisición de lo que se considera un nivel de consumo de subsistencia; asimismo, el subsidio tiene la finalidad de cubrir sólo el déficit entre los cargos reales y la capacidad de pago.

Como una aproximación estimada de la capacidad de pago, la política procura asegurar que ningún hogar pague más del 5% de sus ingresos mensuales en concepto de cargos por agua y alcantarillado. El esquema de subvenciones recibe todos los fondos del presupuesto del gobierno central. Empleando información de relevamientos de vivienda para cada zona y las tarifas publicadas por cada compañía, el ministerio responsable puede determinar la cantidad de hogares que precisan el subsidio y la magnitud que deben tener los beneficios para satisfacer el punto de referencia para cada región. Este enfoque sólo puede tener éxito cuando todas las viviendas tienen conexión a los servicios de agua y saneamiento, como en el caso de Chile. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo esto no sucede y quienes no están conectados no recibirán el subsidio, puesto que requiere no sólo de documentación personal sino también de la factura del proveedor de servicios.

No obstante, se demostró que en Chile el 75% de los individuos con bajos ingresos -20% de la población- no se beneficiaba con estos subsidios a raíz de la falta de documentación necesaria y debido a que resultaba complicado solicitarlos (se requiere solicitud escrita). Pero una cantidad significativa de personas pertenecientes a grupos con ingresos medios solicitaron los subsidios exitosamente y el 60% de las subvenciones se destinó a viviendas que no pertenecían a los sectores de ingresos más bajos (30% de la población). Estas cifras son anteriores a la reforma del sistema de asignación de subsidios introducida en Chile en 2002.

En Colombia, un enfoque alternativo consiste en otorgar subsidios automáticamente según la región geográfica, lo que beneficia a casi todos los hogares pobres. Sin embargo, el subsidio ofrece ciertos beneficios al 90% de los hogares y, por ende, tiene un costo alto. En consecuencia, se sostiene que una mejora en el mecanismo de asignación de subvenciones empleado en Colombia podrían disminuir los costos sin poner en peligro los beneficios para los hogares de bajos ingresos. Colombia también planea cambiar su sistema de asignación de subsidios.³⁷

³⁷ Andrés Gómez-Lobo y Dante Contreras, *Water Subsidy Policies: A Comparison of the Chilean and Colombian Schemes*, (Universidad de Chile, mayo 2003), p. 20.

10.7. Aumentar el financiamiento público para los programas de subsidios

Normalmente, los servicios de agua y saneamiento se pagan a través de una variedad de recursos. Es posible hacerlo a través de los cargos que pagan los usuarios (que pueden incluir subsidios cruzados), mediante alguna forma de impuesto específico sobre los ingresos o el agua, o a partir de la asistencia de la comunidad internacional a través de préstamos o subvenciones. Cuanto más sostenibles y confiables sean los fondos, más lo serán los servicios de agua y saneamiento. Los usuarios pueden proveer la mayor parte de los fondos necesarios cuando los habitantes cuentan con una red de suministro de agua y alcantarillado confiable, en lugar de depender de los servicios de agua y saneamiento provistos por instalaciones de pequeña escala que son más costosos y demandan más tiempo. Sin embargo, hasta que se alcance este resultado, será necesario contar con fondos públicos considerables para financiar los subsidios (lo que incluye programas de ampliación).

En esta sección se consideran diversas opciones para generar mayor cantidad de fondos a fin de garantizar servicios de agua y saneamiento accesibles y asequibles para todos. Muchas de estas opciones podrían emplearse simultáneamente. Para garantizar que el capital se destine eficazmente, se debe prestar atención al desarrollo de capacidades gubernamentales esenciales y a recabar los fondos necesarios. Además, acrecentar los objetivos para extender los servicios a quienes no tienen acceso a ellos y asegurar que tales objetivos se cumplan, garantizará que los aumentos en la provisión de fondos se destinen a ampliar el acceso.

10.7.1. Presupuestos actuales para el agua y el saneamiento (a nivel nacional, regional y local)

Los siguientes enfoques podrían contribuir a aprovechar de mejor manera los fondos ya destinados al agua y al saneamiento:

1. Si bien la reasignación de recursos públicos actuales de intervenciones costosas que brindan servicios a cantidades limitadas de personas a intervenciones de bajo costo (cuando sea posible) puede resultar en un servicio de menor nivel, permite prestar asistencia a más individuos, particularmente a quienes necesitan ayuda con más urgencia.³⁸ Este enfoque tiene como resultado la reasignación de recursos para los más pobres. Esta cuestión se analiza en la Sección 10.3 y en el Capítulo 5: No discriminación y atención a los grupos vulnerables y marginados.
2. Eliminar o reducir subsidios para el suministro de agua a industrias de gran escala, a la agricultura y a los grupos de mayores ingresos.
3. La "fijación de barreras" para los cargos de agua y saneamiento garantiza su uso exclusivo para el suministro de agua y servicios de saneamiento, en lugar de emplearlos para otros programas gubernamentales.
4. Introducir subsidios cruzados entre usuarios de altos y bajos ingresos, donde existan suficientes personas con ingresos elevados, puede servir como fuente de financiamiento previsible que se mantiene dentro del sector de agua y saneamiento. El agua y el

³⁸ Este enfoque se menciona en la Observación General Nro. 15, párrafo 14.

saneamiento tienden a contar con menor peso político del requerido y, por lo tanto, existen menos probabilidades de que "compitan" con otros rubros cuando se efectúan asignaciones presupuestarias. Por lo tanto, este es un enfoque que permite asegurar que los fondos recaudados dentro del sector queden "reservados". Un tipo de subsidio cruzado se emplea en Cote d'Ivoire, donde se incluye en las facturas un recargo impositivo del Fondo para el Desarrollo del Agua y el 40% de la recaudación se emplea para subvencionar nuevas conexiones.³⁹ No obstante, los subsidios cruzados no se pueden fijar a niveles demasiado altos porque es probable que los usuarios de altos ingresos opten por fuentes de agua no provistas mediante una red.

5. Aumentar la eficacia y la responsabilización mediante reformas tales como las siguientes:
 - Reducir la fuerza laboral abultada (lo que incluye eliminar a los trabajadores "fantasma").
 - Reducir las pérdidas por filtraciones.⁴⁰
 - Formalizar las conexiones ilegales (ver también Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.5; y Capítulo 7: Disponibilidad, Sección 7.8).
 - Asegurar que las políticas y presupuestos sean transparentes y participativos para garantizar la responsabilización.

CUADRO 10.10: ¿EL DERECHO AL TRABAJO CONTRA EL DERECHO AL AGUA?

Aumentar la eficacia de los servicios de agua y, por ende, facilitar la realización del derecho al agua y al saneamiento, a veces exige realizar despidos en la fuerza laboral abultada. Sin embargo, como el derecho al trabajo también está reconocido internacionalmente, cabe preguntarse si estos dos derechos entran en conflicto.

En principio, la respuesta es negativa. Tal como se define en la Observación General Nro. 17 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas, el derecho al trabajo no implica el derecho a un empleo específico, sino a políticas y medidas integrales que permitan que la mayor cantidad posible de individuos puedan asegurarse un puesto laboral. El derecho al trabajo se puede ejercer más eficazmente en términos económicos (y, en consecuencia, por mayor cantidad de personas), brindando capacitación, seguridad de ingresos y estimulando la creación de puestos laborales, en lugar de pagar mayores sueldos por tareas innecesarias. No obstante, otros derechos reconocidos internacionalmente también son relevantes durante períodos de reestructuración de la fuerza laboral, en particular el derecho a la seguridad de la sociedad, al igual que las leyes laborales internacionales relativas al funcionamiento de los sindicatos.

10.7.2. Presupuesto total del gobierno (a nivel nacional, regional y local)

Incorporar las consideraciones sobre derechos humanos en los procesos de elaboración del presupuesto gubernamental y en procesos relacionados, como en la Estrategia de reducción de la pobreza, podría asegurar un adecuado énfasis en materia de agua y saneamiento.

³⁹ *Beyond Scarcity* [Más allá de la escasez], ver nota 1, p.97. (Sin embargo, es poco probable que estos subsidios para conexiones alcancen a los más necesitados que viven en asentamientos informales, puesto que los asentamientos no autorizados no reúnen los requisitos exigidos para obtenerlos). En Venezuela también existe un sistema de subsidios cruzados, Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, (2001), Art. 102.

⁴⁰ Normalmente, esto se hace sólo cuando la reparación de las pérdidas es económica; sin embargo, también existen consideraciones relativas al medio ambiente y a la escasez cuando se opta por este enfoque. Este punto se analiza con mayor detalle en el Capítulo 7: Disponibilidad, distribución y sostenibilidad del agua.

Asimismo, resaltar los beneficios económicos y sanitarios que tiene la mejora en el suministro de agua y servicios de saneamiento y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) también puede aumentar las asignaciones destinadas a tales servicios. En general, el actual gasto del gobierno destinado al agua y al saneamiento está muy por debajo de los niveles necesarios para alcanzar los ODM, incluso cuando existe voluntad política. Por ejemplo, en Mauritania, a pesar del compromiso político y las nuevas reformas de administración, el presupuesto disponible sólo alcanza los US\$5 millones, mientras que se precisan US\$65 millones sólo para cumplir con el Objetivo Nro. 10 de los ODM.

Para aumentar el presupuesto disponible para los servicios de agua y saneamiento se podrían aplicar los siguientes enfoques:⁴¹

Les approches suivantes pourraient être prises en considération afin d'augmenter les revenus disponibles pour les services en eau et d'assainissement :

1. Los ingresos fiscales (recaudados mediante sistemas impositivos progresivos) podrían financiar la expansión y el mantenimiento de la infraestructura de servicios. Dichos impuestos se pueden justificar porque la mayoría de los contribuyentes que pagan impuestos sobre los ingresos ya se benefician con las redes existentes de agua y saneamiento altamente subvencionadas por el gobierno. El Informe sobre Desarrollo Humano 2006 sugiere que los gobiernos traten de destinar un mínimo del 1% del PBI al agua y al saneamiento.⁴² Las transferencias interregionales o el financiamiento del gobierno central serán elementos críticos para las regiones más pobres, particularmente las zonas urbanas. En algunos países, una fórmula fija asegura que las municipalidades más necesitadas (en lugar de las que tengan mejores capacidades de negociación) accedan a los fondos. Por ejemplo, Brasil destina fondos para programas sociales a las regiones en base al puntaje del Informe del PNUD sobre el Desarrollo Humano de Brasil.⁴³
2. El financiamiento mediante préstamos para los servicios de agua y saneamiento indirectamente se cancelará por sí mismo luego de un corto período. La provisión de servicios mejora la actividad económica, lo que conlleva mayores ingresos fiscales y reduce los costos de salud y, en consecuencia, la carga de los servicios públicos de atención médica. La OMS calculó que existe un beneficio financiero significativo entre 3 a 34 dólares por dólar gastado en servicios de agua y saneamiento cuando aumenta la actividad económica.⁴⁴ Lo cierto es que los gobiernos no pueden darse el lujo de no mejorar los servicios de agua y saneamiento.
3. Tanto las municipalidades como los gobiernos y las compañías pueden emitir bonos. La capacidad que tienen las autoridades locales para emitir bonos, a nivel nacional o internacional, depende de la solvencia de la municipalidad, las garantías disponibles, ya sean gubernamentales o bancarias, y el aval o fianza ofrecida.⁴⁵ Se necesitarán controles adecuados para evitar la corrupción. Con frecuencia los proveedores de servicios de agua y saneamiento tienen la ventaja de contar con una fuente garantizada de ingresos proveniente de los cargos que abonan los usuarios.

⁴¹ *Beyond Scarcity* [Más allá de la escasez], ver nota 1, p. 95.

⁴² *Beyond Scarcity* [Más allá de la escasez], ver nota 1, p. 9

⁴³ "Social Policy in Brazil; Targeting the Poor", *Economist*, 14 de abril de 2003.

⁴⁴ OMS, *The Costs and Benefits of Water*, (Ginebra, 2004) p. 34.

⁴⁵ David Hall, *Water in Public Hands*, p. 25. Caso de Indonesia citado: *Case Study 16: Indonesia*, <http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/cmd/Indonesia.doc>.

- 4 Extender el ámbito de regulación y provisión de agua y servicios de saneamiento puede constituir un método eficaz para garantizar que las autoridades locales tengan suficiente base impositiva para contar con fondos o subsidios para dichos servicios. Ello también puede permitir economías de escala en las redes de suministro de servicios. Tales reformas pueden hacer que las autoridades regionales y locales dependan en menor grado del proceso presupuestario del gobierno central, y estén en mejor posición de efectuar planes a largo plazo basados en fuentes confiables de ingresos.

10.7.3. Asistencia internacional

Al igual que lo que sucede con los presupuestos nacionales, la reasignación de recursos actuales de intervenciones costosas que brindan servicios a menos cantidad de individuos a intervenciones más económicas que probablemente mejoren el acceso a quienes reciben servicios insuficientes o carecen de ellos, permitirá reorientar los fondos disponibles desde las comunidades con altos ingresos a las comunidades de bajos ingresos.

Una mejor orientación de la asistencia internacional también puede garantizar mayor financiamiento para quienes carecen del acceso básico. Tal como lo indican las Directrices de la Subcomisión:

"La asistencia bilateral y multilateral en el sector del agua y del saneamiento debería orientarse prioritariamente hacia los países incapaces de hacer realidad por sí solos los aspectos esenciales del derecho al agua y al saneamiento para sus poblaciones; debería prestarse de manera que no obstaculice la realización de los derechos humanos y concentrarse en los proyectos que reporten beneficios tangibles a quienes no tienen un acceso básico al agua y al saneamiento".⁴⁶

Para ampliar el acceso, será preciso que los países desarrollados aumenten los niveles totales de financiamiento para el agua y el saneamiento. Las Directrices de la Subcomisión indican que:

"Los países desarrollados deberían aportar, en función de los recursos disponibles, una ayuda financiera y técnica suficiente para completar los recursos de los países en desarrollo a fin de que cada persona tenga un acceso lo más rápido posible por lo menos a servicios básicos de abastecimiento de agua y de saneamiento".⁴⁷

Las Directrices de la Subcomisión establecen que:

"Cada país desarrollado debería comprometerse como mínimo a destinar una parte de su asistencia pública para el desarrollo, proporcional a su PNB, a cumplir los objetivos enunciados en la Declaración del Milenio y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, aprobado por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en materia de acceso al agua y al saneamiento".⁴⁸

La asistencia internacional se aborda con mayor detalle en el Capítulo 11: Cooperación internacional, Secciones 11.1 y 11.2.

⁴⁶ Directrices de la Subcomisión, Artículo 10.3. La Observación General Nro. 15 también hace hincapié en la necesidad de asistencia para el cumplimiento con las obligaciones básicas, párrafo 38.

⁴⁷ Directrices de la Subcomisión, Artículo 10.2.

⁴⁸ Ídem; Observación General Nro. 15, párrafo 34.

10.8. Revisar periódicamente las leyes, reglamentaciones e impuestos que puedan elevar los costos por encima de los niveles asequibles

Ciertas leyes, reglamentaciones e impuestos pueden provocar que el precio del agua y el saneamiento se eleve por encima de los niveles asequibles. A continuación se incluyen algunos ejemplos:

- Impuestos y cargos a los servicios de agua y saneamiento de pequeña escala.
- Excesivos impuestos y cargos a las instalaciones de agua y saneamiento y a los equipos.
- Normativas que impiden el suministro de pequeña escala o que imponen obstáculos significativos a la provisión de servicios a escala reducida.
- Restricciones a los proveedores de servicios de agua o saneamiento, limitando los servicios a ciertas categorías de usuarios, como aquellos que no tienen garantía de titularidad, o impidiendo el cobro de tarifas más económicas a los consumidores más pobres o a quienes tienen un estándar bajo de servicios.
- Desconexión del suministro de agua, que lleva a los usuarios a adquirir este recurso a mayor costo o a emplear agua insegura para los usos esenciales.⁴⁹ (Ver Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.5; y Sección 10.9).
- Aumento en los costos de los bienes esenciales (cuando los fije el estado) que atentan contra la capacidad de los usuarios para adquirir servicios de agua y saneamiento.

A fin de evitar tales resultados, los gobiernos podrían implementar mecanismos para revisar periódicamente las leyes, reglamentaciones e impuestos. Los órganos de vigilancia públicos e independientes, al igual que los comités parlamentarios, también pueden desempeñar un papel importante en el control del impacto de las leyes, reglamentaciones e impuestos sobre la asequibilidad.

10.9. Integrar las consideraciones acerca de la capacidad de pago a las políticas sobre desconexión y asegurar que cuando se interrumpan los servicios, no se niegue la provisión de cantidades mínimas y esenciales de agua

La desconexión es una forma de control que tienen los proveedores públicos de agua para garantizar el pago del recurso suministrado. Existen criterios específicos en situaciones de desconexión por falta de pago. En la Observación General Nro. 15 se establece que:

"Antes de que un Estado Parte o un tercero haga algo que interfiera con el derecho al agua de una persona... porque una persona adenda el pago de agua, deberá tenerse en cuenta su capacidad de pago. En ninguna circunstancia deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua".⁵⁰

Las Directrices de la Subcomisión disponen:

"Nadie debe verse privado ni de la cantidad mínima de agua esencial ni de un acceso a instalaciones sanitarias básicas".⁵¹

⁴⁹ Ver Capítulo 9: Accesibilidad física, acerca de la interrupción del suministro de agua.

⁵⁰ Observación General Nro. 15, párrafo 56.

⁵¹ Directrices de la Subcomisión, Artículo 6.4.

Estos estándares fueron interpretados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de la siguiente manera: ⁵²

"[E]s posible reducir la cantidad de agua potable salubre a la que debe tener acceso la persona, pero sólo sería admisible la interrupción total del servicio cuando haya acceso a una fuente alternativa para obtener la cantidad mínima de agua potable salubre necesaria para prevenir enfermedades. A ese respecto, existe una presunción sólida que prohibiría la interrupción del servicio en las instituciones que atienden a grupos vulnerables, tales como escuelas, hospitales y campamentos de refugiados".

Ello implica que si bien la cantidad de agua se puede reducir al nivel mínimo esencial, la interrupción total sólo es admisible cuando exista acceso a una fuente alternativa para obtener la cantidad mínima necesaria de agua potable.

Entre los medios para evitar las desconexiones se incluyen:

- Protecciones a nivel de procedimientos, como notificaciones, recordatorio de los montos adeudados y consulta (ver Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.4).
- Planes flexibles de pago (ver Sección 10.4).
- Cuando un proveedor de servicios de pequeña escala no pueda pagar las facturas y no sea probable que logre hacerlo, identificar (con el aporte de la comunidad) y permitir a un nuevo operador la administración de las instalaciones.
- Revisar las estructuras de tarifas y subsidios para verificar que aborden adecuadamente la situación de los usuarios de bajos ingresos.

UCiertas medidas, a veces empleadas para limitar el consumo, generan situaciones complejas. Por ejemplo, la reducción del nivel de presión del agua para limitar el consumo tiene la desventaja de aumentar significativamente la cantidad de tiempo empleado para utilizar el agua (lo que resta tiempo para otras actividades esenciales). Además, la baja presión del agua aumenta el riesgo de contaminación de las cañerías, lo que es probable cuando existen perforaciones en los ductos, como sucede en las zonas informales y de bajos ingresos.

La instalación de medidores prepagos también se puede considerar como una posible herramienta para limitar el consumo. Sin embargo, dichos medidores presentan diversos inconvenientes. Primero, al exigir el pago por anticipado en lugar de la cancelación posterior, se limita el acceso particularmente a las viviendas que tienen escasas reservas de efectivo. Segundo, no se autoriza su uso en emergencias cuando los hogares no cuentan con una tarjeta prepaga disponible. Finalmente, existe la posibilidad de que al comenzar a utilizar medidores prepagos, se termine imponiendo esta modalidad en forma preventiva a los usuarios de bajos ingresos con conexiones domiciliarias, incluso cuando se pagan las facturas sin el consentimiento del usuario.

En caso de que no haya otra alternativa más que interrumpir el suministro de agua a la vivienda, deberá garantizarse el acceso continuo a la cantidad mínima y esencial de agua. Ello se puede lograr colocando tomas de agua u otros puntos de agua a una distancia razonable de las viviendas sin conexión (quizás también se necesiten subsidios para el consumo, tal como se analizó en la Sección 10.6.1). En tales circunstancias, probablemente sea preciso considerar, como último recurso, el empleo de medidores prepagos que permitan el acceso a la cantidad mínima y esencial de agua, independientemente del pago.

En lo que respecta al alcantarillado, la desconexión no es una opción factible ante la falta de pago debido al impacto negativo que tendría para la salud pública, ya que los desperdicios se eliminarían en forma inapropiada. La mayoría de los servicios públicos pueden asegurar un incentivo de pago mediante la advertencia de interrupción del suministro de agua. Quizás esto no sea suficiente en situaciones en que los usuarios o las instituciones dependen de una fuente de agua no provista mediante la red, como los hoyos para extracción de agua, pero eliminan los desechos a través del alcantarillado. Cuando se eliminan cantidades considerables de aguas residuales, se deberán buscar otros medios distintos de la desconexión, como por ejemplo la intimación sobre imposición de multas.

CUADRO 10.11: RESTRICCIONES A LA INTERRUPCIÓN DEL SUMINISTRO DE AGUA EN EL REINO UNIDO

La Ley de industria del agua de 1999 [Water Industry Act] permite a los proveedores interrumpir el suministro de agua por falta de pago transcurridos los siete días de la notificación enviada al usuario donde se le informa que la factura está vencida. No obstante, la provisión de este recurso no puede interrumpirse en dieciséis tipos de establecimientos, entre los que se mencionan:

1. Toda vivienda ocupada por una persona, cuando sea su único o principal lugar de residencia.
2. Los alojamientos de ancianos en los que una persona tenga su único o principal lugar de residencia.
3. Los hospitales o establecimientos que utilice un profesional matriculado para brindar servicios médicos u odontológicos.
4. Las clínicas, los asilos de ancianos o los establecimientos para enfermos mentales.
5. El hogar de los niños.
6. Las escuelas o establecimientos de fines educativos o las instituciones destinadas al cuidado diario de los niños por personas acreditadas.
7. Las prisiones o centros de detención.
8. Los establecimientos ocupados por la fuerza policial, las brigadas voluntarias o las instituciones destinadas al suministro de servicios de emergencia.⁵²

Asimismo, la ley establece que el proveedor de servicios de agua no puede restringir la cantidad suministrada a ninguno de los establecimientos anteriores a fin de exigir el pago de los cargos.⁵³ Es posible que el enfoque tomado en el Reino Unido no sea viable en los países en desarrollo y quizás sea necesario limitar la cantidad de agua consumida al mínimo cuando no se efectúan los pagos.

⁵² Report of the UN High Commissioner for Human Rights on water and sanitation [Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre agua y saneamiento], ver nota 11, párrafo 59, disponible en: <http://www.hmsa.gov.uk/acts/acts1999/19990009.htm#2>, Art. 61 y Anexo 4 A.

⁵³ Ídem, Art. 63 A.

CUADRO 10.12: INTERVENCIÓN JUDICIAL A RAÍZ DE LA INTERRUPCIÓN DEL SERVICIO POR FALTA DE PAGO EN ARGENTINA⁵⁴

Una compañía de servicios de agua interrumpió el suministro a un grupo de 19 familias indigentes y de bajos ingresos de la ciudad de Córdoba, fundándose en la falta de pago. Las familias demandaron a la compañía, empleando un procedimiento especial y expeditivo conocido como la acción de "amparo". Las familias sostuvieron que la desconexión era ilegal y que la compañía había incumplido la obligación normativa de suministrar 50 litros diarios de agua (que debía proveerse independientemente del pago), y que esta cantidad impuesta por la ley era en sí misma muy baja. Solicitaron al tribunal que ordenase a la empresa suministrar al menos 200 litros diarios de agua por familia.

La Jueza accedió a hacer lugar a la acción de "amparo" en virtud de que el suministro de agua reviste vital importancia y su ausencia tiene numerosas implicancias que afectan la salud de la población y con mayor razón de la población careciente. La Jueza manifestó que la compañía tenía el derecho de restringir el suministro de agua fundándose en la falta de pago. Consideró los términos del contrato de la concesión y concluyó que del carácter oneroso del contrato se sigue la obligación de los usuarios de abonar la tarifa correspondiente. No existían fundamentos en las leyes para concluir que la provisión de agua debería ser gratuita.

Sin embargo, la Jueza remarcó que la Constitución provincial indicaba que el agua, el suelo y el aire, como elementos vitales para el hombre, son materia de especial protección en la Provincia. Afirmó además que una norma provincial establecía que: *"todas las personas en la Provincia tienen derecho a obtener prestaciones y servicios públicos de calidad, efectivos para satisfacer sus necesidades y en plazos adecuados"*. En consecuencia, la Jueza determinó que: *"resulta indiscutible la responsabilidad del Estado en la prestación a todos los ciudadanos del servicio de agua potable, por ser uno de los servicios llamados esenciales"*.

También sostuvo que la provisión de 50 litros de agua por vivienda -cantidad garantizada establecida en el marco regulador de la concesión- resultaba insuficiente para satisfacer las necesidades de una familia tipo, porque de esa manera no se garantizaban mínimamente las condiciones básicas de higiene y salud de los miembros de la familia. Por lo tanto, la Jueza ordenó a la compañía garantizar a los demandantes un consumo mínimo de 200 litros diarios de agua potable por familia. No obstante, ello no impedía que la compañía tuviese la posibilidad de procurar un acuerdo indemnizatorio por ante la autoridad de aplicación para obtener compensación por los costos que implicaba cumplir con dicha obligación.

⁵⁴ Quevedo Miguel Angel y otros c/Aguas Cordobesas S.A. Amparo, Ciudad de Córdoba, Juez Sustituta de Primera Instancia y 51 Nominación en lo Civil y Comercial de la Ciudad de Córdoba, 8 de abril de 2002. Para obtener una síntesis más amplia de este caso, ver M. Langford, A. Khalfan, C. Fairstein y H. Jones, *Legal Resources for the Right to Water: International and National Standards* (Ginebra: COHRE, 2004), páginas 113-4, www.cohre.org/water.

LISTA DE CONTROL SOBRE LA ASEQUIBILIDAD Y EL FINANCIAMIENTO DEL AGUA Y EL SANEAMIENTO

1. ¿Existen estándares e indicadores para la asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento? ¿Toman en cuenta el costo de los demás bienes esenciales? ¿Se los ha desarrollado a través de un proceso que implique la participación de los representantes de los grupos vulnerables y marginados?
2. ¿Existe un proceso gubernamental o institución que fije, monitoree y controle los cargos de los servicios públicos de agua y saneamiento y los proveedores de servicios de pequeña escala?
3. ¿Qué porcentaje del presupuesto del agua y el saneamiento se destina a ampliar el acceso a tales servicios para quienes actualmente no cuentan con acceso adecuado?
4. ¿El plan o la política del gobierno prevé una amplia gama de opciones para niveles de los servicios y las instalaciones e incluso alternativas de bajo costo? ¿Se solicita la participación de la comunidad en tales decisiones?
5. ¿Las normas incluyen un requisito sobre condiciones flexibles de pago?
6. ¿Se otorgan subsidios a las comunidades de bajos ingresos para la ampliación de los servicios y el pago de tarifas?
7. ¿Qué porcentaje del 20% de los grupos de menores ingresos recibe subsidios recurrentes o de capital? ¿Qué porcentaje del presupuesto gubernamental se destina al agua y al saneamiento? ¿Este monto (junto con la asistencia internacional) es suficiente para alcanzar los objetivos del suministro de servicios y los ODM relativos al agua y al saneamiento?
8. ¿Alguna ley o norma lleva el costo del suministro de agua a niveles excesivamente altos (por ejemplo, mediante elevados impuestos que pesen sobre el equipo necesario)?
9. ¿Existe alguna prohibición legal contra la total exclusión de la fuente de agua, por ejemplo, la desconexión?

11 Chapitre

Cooperación internacional



La crisis global en materia de acceso al agua y al saneamiento es una de las cuestiones centrales que la comunidad internacional prometió abordar mediante la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. En la Declaración del Milenio, todos los gobiernos manifestaron lo siguiente:

"Reconocemos que, además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. En nuestra calidad de dirigentes, tenemos, pues, un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los más vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro".¹

En dicha Declaración se estableció el compromiso de reducir a la mitad, entre el año 2000 y 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo.² En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que se llevó a cabo en Johannesburgo en el año 2002, todos los gobiernos se comprometieron además a reducir a la mitad, antes del año 2015, el porcentaje de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento.³

Sin embargo, suministrar los servicios básicos a quienes carecen de acceso a ellos plantea considerables desafíos financieros y técnicos, puesto que la vasta mayoría de los individuos privados de estos servicios esenciales viven en países en desarrollo. Muchas de estas naciones, particularmente las menos desarrolladas, no cuentan con suficientes recursos financieros y capacidades administrativas que contemplen el derecho al agua y al saneamiento.

Generalmente, la cooperación internacional se considera importante únicamente en lo que hace a la asistencia para el desarrollo. No obstante, el derecho al agua y al saneamiento depende de ciertas dinámicas internacionales que van más allá de la capacidad de control de cualquier gobierno.

¹ *United Nations Millennium Declaration* [Declaración del Milenio de las Naciones Unidas], Doc. ONU A/RES/55/2, párrafo 2.

² Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, párrafo 19.

³ *The Johannesburg Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development* [Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo], 2002, párrafo 8. <http://www.un.org/esa/sustdev/>.

Entre ellas se incluye:

- El comercio y la inversión internacional.
- Las sanciones económicas.
- La contaminación de recursos compartidos, como la atmósfera y los recursos transfronterizos.
- La utilización de tales recursos.
- Los conflictos armados internacionales.

Por lo tanto, la plena realización del derecho al agua y al saneamiento a nivel global no puede ser posible sin la cooperación internacional en dichas áreas.

DE QUÉ MANERA PUEDEN LOS GOBIERNOS PROMOVER EL DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO EN OTROS PAÍSES MEDIANTE SU COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- 11.1 Aumentar la asistencia internacional en materia de desarrollo para los servicios de agua y saneamiento que permitan beneficiar a las comunidades más pobres y mejorar su efectividad y capacidades predictivas.
- 11.2 Orientar la cooperación internacional hacia programas y proyectos que apunten especialmente a las áreas y grupos de más bajos ingresos.
- 11.3 Garantizar que la cooperación prestada no genere impedimentos que restrinjan el acceso de cualquier persona al agua y al saneamiento o a otros derechos humanos.
- 11.4 Cooperar con países con los que se compartan cursos de agua para asegurar que se prioricen las necesidades humanas vitales en la asignación de este recurso y que se tomen medidas en materia de cuencas internacionales para preservar la calidad del agua.
- 11.5 Cooperar con otros países para garantizar que los acuerdos comerciales y de inversión, tanto bilaterales como multilaterales, estén diseñados y aplicados de manera tal que respalden la realización del derecho al agua y al saneamiento y no interfieran con su ejercicio.
- 11.6 En los casos en que algún país imponga sanciones comerciales o financieras, asegurar que dichas sanciones no impidan el acceso al agua y al saneamiento.
- 11.7 Garantizar que durante los conflictos armados no se ataquen las instalaciones de agua y saneamiento y que se tomen las precauciones necesarias para evitar cualquier tipo de daño.
- 11.8 Establecer limitaciones al nivel de emisiones de gas de efecto invernadero que tomen en consideración su impacto sobre la disponibilidad del agua y el desplazamiento; asimismo, brindar asistencia internacional a aquellos grupos que deban enfrentar sequías y problemas de desplazamiento debido al cambio climático.

11.1. Aumentar y mejorar la asistencia en materia de desarrollo para los servicios de agua y saneamiento

A fin de que la población ejerza plenamente el derecho al agua y al saneamiento, muchos países en desarrollo -y particularmente las naciones menos desarrolladas- requerirán de fondos y asistencia de los países que estén en posición de suministrarla.

La Observación General Nro. 15 establece que:

"En función de la disponibilidad de recursos, los Estados Partes deberán facilitar la realización del derecho al agua en otros países, por ejemplo, facilitando recursos hídricos y asistencia financiera y técnica y prestando la ayuda necesaria que se les solicite... La asistencia internacional deberá prestarse de manera compatible con el Pacto y otras normas de derechos humanos, y deberá ser sostenible y culturalmente apropiada. Los Estados Partes económicamente desarrollados tienen una responsabilidad y un interés especiales en ayudar a los países en desarrollo más pobres a este respecto".⁴

Las Directrices de la Subcomisión disponen:

"Los países desarrollados deberían aportar, en función de los recursos disponibles, una ayuda financiera y técnica suficiente para completar los recursos de los países en desarrollo a fin de que cada persona tenga un acceso lo más rápido posible por lo menos a servicios básicos de abastecimiento de agua y de saneamiento. Cada país desarrollado debería comprometerse como mínimo a destinar una parte de su asistencia pública para el desarrollo, proporcional a su PNB, a cumplir los objetivos enunciados en la Declaración del Milenio y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, aprobado por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en materia de acceso al agua y al saneamiento".⁵

En el Consenso de Monterrey sobre financiamiento para el desarrollo (2002) se suministró mayor orientación sobre todos los montos necesarios de asistencia; en dicho Consenso, todos los Estados:

"[hicieron] un llamamiento a los países desarrollados que aún no lo hayan hecho a que adopten medidas concretas para dedicar el 0,7% de su producto interno bruto (PIB) como AOD para los países en desarrollo y, destinar entre el 0,15% y el 0,20% de su PIB a los países menos adelantados".⁶

Estos objetivos se refieren a la asistencia global. De esta forma, es preciso que los gobiernos fijen el porcentaje adecuado de esta asistencia global que se destinará al agua y el saneamiento.⁷ Generalmente, la asistencia internacional para el sector del agua no es proporcional a las necesidades, ni a las cantidades otorgadas a otros sectores como la salud y la educación. En muchos casos, el saneamiento queda incluido entre los sectores de salud y agua e incluso sufre mayor marginalización. En 2004, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, según sus siglas en inglés) reconoció que su apoyo financiero "tendió a centrarse en la administración financiera pública y los sectores sociales -tales como la salud y la educación- en lugar del agua y el saneamiento". *El DFID declaró que*

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *General Comment No. 15: The right to water* [Observación General Nro. 15: El derecho al agua] (29º período de sesiones, 2002), Doc. ONU E/C.12/2002/11 (2003), párrafo 34.

⁵ Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 2006/10, *Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation* [Promoción de la realización del derecho al agua potable y al saneamiento], 24 de agosto de 2006, Doc. ONU A/HRC/Sub.1/58/L.11, en adopción del documento *Draft Guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation* [Proyecto de Directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento] (2005), Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2005/25, Art. 10.2.

⁶ Doc. ONU A/CONF.198.11, párrafo 42.

⁷ Los países menos desarrollados comprenden 690 millones de individuos ó 13,7% del total de la población de los países en desarrollo, que asciende a 5.030 millones (cifras del año 2004). Si se mantiene el objetivo del 0,15% y el 0,2%, se garantizará que los países menos desarrollados reciban una porción de la AOD (Asistencia Oficial para el Desarrollo), que es 1,5 veces el monto proporcional de su población en relación con otros países en desarrollo. Ver F. Clermont, *Official Development Assistance for Water from 1990 to 2004: Figures and Trends* (World Water Council: Marsella, 2006), páginas 23-4.

en el futuro, cuando sus principales "socios gubernamentales no den prioridad a tales recursos en sus planes estratégicos de reducción de la pobreza, a pesar de la prioridad asociada a ellos en razón de los pobres, analizaremos los motivos de tales circunstancias y los planes que el gobierno tenga para abordar tal situación".⁸

La cooperación internacional no sólo es una cuestión de derechos humanos, sino también un interés superior propio de cada país. Según el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2005 HDR):

"En los países ricos, a veces la asistencia se concibe erróneamente como un acto de caridad unidireccional. En un mundo donde tanto las amenazas como las oportunidades están interconectadas, la asistencia es una inversión y un imperativo moral: una inversión en la prosperidad compartida, la seguridad colectiva y el futuro común. No invertir a una escala suficiente hoy implicará costos mañana"⁹

Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2005, la inversión necesaria para que el acceso universal al agua potable se convierta en una realidad es modesta en comparación con el nivel de riqueza de los países ricos. Asimismo, declara que:

"Los US\$7.000 millones anuales que se requerirán durante el próximo decenio para proveer acceso a agua limpia a 2.600 millones de personas es menos de lo que los europeos gastan en perfumes y también menos de lo que los estadounidenses gastan en cirugías correctivas optativas. Se trata de una cantidad de dinero que podría salvar unas 4.000 vidas diarias".¹⁰

El Informe sobre Desarrollo Humano 2005 recomienda un nivel mínimo de compromiso del 0,5% del PIB para acercar la meta fijada para 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además de la necesidad de asistencia financiera internacional, la deuda insostenible continúa siendo un mayor desafío para muchos países en desarrollo, donde las obligaciones de cancelación de la deuda interfieren con la capacidad para financiar los objetivos básicos del desarrollo humano, lo que incluye medidas destinadas a la realización del derecho al agua y al saneamiento.¹²

Uno de los problemas que enfrentan los países en desarrollo es que la asistencia para el desarrollo que ofrecen los donantes puede ser impredecible y generalmente limitada en términos de tiempo, pero para que sea efectiva, estos países deben poder planificar sus estrategias (y en consecuencia sus presupuestos) durante períodos más prolongados. A este respecto, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005, adoptada por aproximadamente 100 países, establece principios de apropiación, alineación, mutua responsabilidad y armonización que podrían conducir a flujos de asistencia de los donantes que resulten más estables y predecibles, lo que provocará que los países en desarrollo planifiquen en forma más eficaz.¹³

⁸ Water Action Plan, A DFID policy paper, marzo 2004, <http://www2.dfid.gov.uk/>

⁹ PNUD, *Human Development Report 2005: International co-operation at a crossroads: aid, trade and security in an unequal world* [Informe sobre Desarrollo Humano 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual], (Nueva York, 2005), p. 7.

¹⁰ Ídem, p. 8.

¹¹ Ídem, p. 9.

¹² Ídem.

¹³ <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

Por lo tanto, la asistencia internacional para los sectores de agua y saneamiento requiere de la efectiva cooperación entre los gobiernos que brindan ayuda y aquellos que la reciben.¹⁴ La cooperación entre donantes y gobiernos puede aumentar mediante reuniones en las que participen todos los grupos interesados que trabajen en cuestiones de agua y saneamiento dentro de cada país (lo que incluye a los representantes de los grupos vulnerables y marginados) a fin de arribar a un acuerdo general sobre las metas y las maneras de alcanzarlas, para limitar la duplicación de esfuerzos y garantizar que no existan brechas en el suministro de servicios para quienes viven por debajo de la línea de pobreza. Este enfoque demanda inversión en capacidad administrativa.

Una consideración importante en la asistencia internacional es la necesidad de promover la identificación nacional con las políticas de desarrollo como una cuestión de la democracia y la buena gobernabilidad.¹⁵ La identificación nacional requiere que los donantes eviten estipular condiciones que no se relacionen directamente con la efectiva implementación de las políticas y los programas que apoyan. El sentido de identificación nacional no está bien definido, pero desde la perspectiva de los derechos humanos, incluye la identificación con las políticas del gobierno y con las de la sociedad civil, lo que incluye a los representantes de las comunidades.

11.2. Concentrarse en la cooperación para el desarrollo en favor de los pobres

El aumento en el nivel de financiamiento para el agua y el saneamiento mejoraría las posibilidades de asegurar el derecho a tales servicios. No obstante, dicho aumento no garantiza el derecho. La asistencia internacional puede centrarse principalmente en grandes mega proyectos o emprendimientos que mejoren las condiciones de quienes ya tienen acceso e ignorar las necesidades de quienes no cuentan con servicios. Para ayudar a que los países en desarrollo implementen este derecho, la asistencia internacional debería focalizarse en programas y proyectos destinados a zonas o grupos de bajos ingresos, por ejemplo emprendimientos que tengan por finalidad regularizar el suministro de pequeña escala en asentamientos informales, o esfuerzos que apunten a aumentar la capacidad de las comunidades para administrar las instalaciones de agua y saneamiento en regiones rurales. Es probable que las entidades donantes multilaterales o bilaterales no cuenten con capacidad para sostener eficazmente los proyectos que sustentan a los pobres, los que normalmente implican pequeños desembolsos por proyecto y, por lo tanto, requieren de un porcentaje significativo de fondos para su administración. Además, es preferible promover las capacidades nacionales para alcanzar dichos objetivos. De esta forma, la asistencia financiera institucional y de largo plazo, al igual que el desarrollo de capacidades para las entidades gubernamentales y las organizaciones nacionales de la sociedad civil, constituyen elementos críticos para impulsar la cooperación para el desarrollo destinada a los pobres.

Concentrarse en este tipo de asistencia puede demandar mayor uso de subsidios y empleo limitado de préstamos. Esto puede provocar dificultades para las entidades de desarrollo que dependen de la cancelación de préstamos para continuar suministrando ayuda; además, puede traducirse en una menor cantidad de asistencia global. Esto es justificable si se

¹⁴ Para obtener más información, ver <http://www.unwater.org/>.

¹⁵ Consenso de Monterrey, párrafos 40-46.

garantiza que la ayuda se destinará más adecuadamente a quienes tienen más necesidades. No obstante, tales "costos" deben preverse y planificarse para asegurar la continua implementación del enfoque basado en los derechos humanos.

Un componente importante de la cooperación para el desarrollo en favor de los pobres es brindar apoyo financiero y técnico para el desarrollo de capacidades dentro del gobierno (implementando organismos y entidades independientes, como las comisiones de derechos humanos), dentro de los grupos independientes de control de la sociedad civil y en los grupos de base, quienes luego pueden promover o monitorear la realización del derecho al agua y al saneamiento.

11.3. Garantizar que la cooperación prestada no impida el acceso de cualquier persona al agua y al saneamiento o a otros derechos humanos

El principio inicial de cualquier intervención externa es, en primer lugar, no causar daño (ya sea intencional o involuntario). Según la Observación General Nro. 15:

"Para cumplir sus obligaciones internacionales en relación con el derecho al agua, los Estados Partes tienen que respetar el disfrute de ese derecho en otros países. La cooperación internacional exige que los Estados Partes se abstengan de cualquier medida que obstaculice, directa o indirectamente, el ejercicio del derecho al agua potable en otros países. Las actividades que se emprendan dentro de la jurisdicción de un Estado Parte no deben privar a otro Estado de la capacidad de asegurar que las personas en su jurisdicción ejerzan de ese derecho".¹⁶

Los estándares de derechos humanos constituyen un parámetro para medir la cooperación para el desarrollo, tanto en lo que respecta a la selección de los programas y proyectos a apoyar, como en la determinación de las condiciones que concuerden con el derecho al agua y al saneamiento.

Los siguientes son ejemplos de posibles programas y proyectos (como también condiciones especificadas por el donante donde se exigen dichos programas y proyectos) que no concuerdan con los estándares de derechos humanos:

- Aumentar tarifas o eliminar subsidios, sin crear estructuras que aseguren la asequibilidad.
- Privatizar la administración de los servicios de agua, sin instaurar normativas que garanticen la ampliación del acceso y la asequibilidad o sin participación de los usuarios en las decisiones relativas a tales reformas.
- Empezar proyectos de almacenamiento de agua que conduzcan a niveles desproporcionados de reubicación, o cuando estos procesos no se llevan a cabo conforme a las normas internacionales sobre desalojos forzosos.

¹⁶ Observación General Nro. 15, párrafo 31; Directrices de la Subcomisión, Art. 10.1.

11.4. Participar en la cooperación transfronteriza para el agua

Las aguas transfronterizas amplían la interdependencia hidrológica al vincular a diversos tipos de usos y usuarios en diferentes países dentro de un sistema compartido.¹⁷ Cerca de 260 ríos del mundo cruzan o demarcan las fronteras políticas internacionales.¹⁸ Estas cuencas internacionales incluyen partes del territorio de 145 países,¹⁹ afectan aproximadamente al 40% de la población mundial y representan cerca del 60% del caudal global de los ríos.²⁰ Las fronteras nacionales y las cuencas de los ríos no coinciden; asimismo, muchos países dependen en cierto grado del caudal de los ríos de los países que se encuentran corriente arriba. De hecho, aproximadamente el 15% de todas las naciones recibe de países ubicados corriente arriba más de la mitad del agua de la que disponen.²¹

La cooperación entre todos los países que comparten cursos de agua es necesaria para reconciliar los diversos y posibles conflictos de intereses y las necesidades de agua de todos los estados ribereños. Si bien existen leyes consuetudinarias y lineamientos internacionales sobre la cooperación en aguas transfronterizas, 158 de las 263 cuencas internacionales continúan careciendo de marco legal para la administración cooperativa de los recursos compartidos.²³

La Observación General Nro. 15 es relevante en esta cuestión cuando indica que: "*Las actividades que se emprendan dentro de la jurisdicción de un Estado Parte no deben privar a otro Estado de la capacidad de asegurar que las personas en su jurisdicción ejerzan ese derecho*".²⁴ La excesiva contaminación de los cursos de agua transfronterizos en un país puede afectar la realización del derecho al agua y al saneamiento en otras naciones que compartan dicho recurso. Además, existen circunstancias en las que un país permite, dentro de sus fronteras, altos niveles de explotación de agua proveniente de un curso transfronterizo, con lo cual queda insuficiente cantidad para otros países que limitan con dicho curso de agua. Tal explotación extrema probablemente no de lugar a insuficiencia en la cantidad de agua para usos domésticos en otros países, puesto que tales usos representan menos del 10% de todo el uso del agua. No obstante, puede tener impacto significativo en la disponibilidad de dicho recurso para las actividades agrícolas de irrigación de otros países, ya que tal actividad normalmente requiere de aproximadamente 3/4 partes de toda el agua utilizada. En este sentido, la Observación General Nro. 12 del CDESC de la ONU, relativa al derecho a la alimentación, indica que: "*Los Estados Partes al aplicar este compromiso deben adoptar medidas para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso*".²⁵

¹⁷ PNUD, *Beyond Scarcity: Power poverty and the global water crisis: UNDP Human Development Report 2006* [Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua: Informe sobre desarrollo humano del PNUD] (Nueva York, 2006), p. 203. Disponible en <http://hdr.undp.org/hdr2006/>.

¹⁸ Ver Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Atlas of International Freshwater Agreements* [Atlas de los Acuerdos Internacionales del Agua Dulce] (Nairobi, 2002), p. 1.

¹⁹ Ídem, p. 2.

²⁰ Ídem, p. 2.

²¹ *Addressing the Water Crisis: healthier and more productive lives for poor people*, (DFID, 2001), <http://www2.dfid.gov.uk/pubs/files/tspwater.pdf>.

²² 1966 Helsinki Rules [Reglas de Helsinki] de la Asociación Internacional de Derecho (ILA, por sus siglas en inglés) y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Usos No Navegables de Cursos de Aguas Internacionales de 1997.

²³ PNUMA, *Atlas of International Freshwater Agreements* [Atlas de los Acuerdos Internacionales del Agua Dulce], ver nota 18, p. 7.

²⁴ Observación General Nro. 15, párrafo 31.

²⁵ *General Comment No. 12, The Right to Adequate Food* [Observación General Nro. 12, El derecho a una alimentación adecuada] (1999), Doc. ONU E/C.12/1999/5, párrafo 36.

Los estándares de derechos humanos, como las Observaciones Generales Nro. 12 y 15, sólo establecen principios amplios sobre los cursos de agua transfronterizos y no describen la manera en que debieran asignarse tales recursos entre los países. Estas cuestiones se abordan en detalle en el derecho consuetudinario internacional sobre cursos de agua transfronterizos,²⁶ actualmente codificado en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Usos No Navegables de Cursos de Aguas Internacionales de 1997.

Este principio de utilización equitativa y razonable del agua transfronteriza, que está generalmente aceptado como parte integrante del derecho consuetudinario internacional, es una regla sustantiva central en este ámbito del derecho. En esencia, establece los usos equitativos y razonables de los cursos de agua internacionales, tomando en cuenta las circunstancias correspondientes en lo que respecta a su empleo²⁷ Un principio que se deduce del derecho consuetudinario indica que la prioridad se concede a las "necesidades vitales del ser humano", lo que incluye la cantidad suficiente de agua para el sustento de la vida, incluso el agua potable y la necesaria para producir los alimentos a fin de evitar la inanición.²⁸ El derecho consuetudinario internacional también establece que todos los Estados que limitan con un curso de agua transfronterizo, están sujetos a la obligación general de procedimiento de cooperar y negociar de buena fe la utilización de dichos cursos de agua.²⁹ Por lo tanto, el derecho internacional consuetudinario condice con los principios de derechos humanos y se puede emplear en pos de la realización del derecho al agua y al saneamiento.

En zonas con cursos de agua transfronterizos, los gobiernos pueden tomar distintas medidas para basarse en los principios del derecho consuetudinario actual y emergente, a fin de ayudar a realizar el derecho al agua y al saneamiento, al igual que el derecho a la alimentación.³⁰

- Garantizar la prioridad de las "necesidades vitales del ser humano" en la distribución del agua.³¹

²⁶ El derecho consuetudinario internacional se origina en las prácticas generalizadas y sistemáticas de los Estados, y plasma sus visiones sobre lo que es legalmente vinculante.

²⁷ Ver, en particular, Dellapena, "The customary international law of transboundary fresh waters", *International Journal of Global Environmental Issues* (2001), p. 270; McCaffrey & Sinjela, "The 1997 United Nations convention on international watercourses", *American Journal of International Law* (1998), p. 106; el caso Gab ikovo-Nagymaros (Case concerning the Gab ikovo-Nagymaros Project) (Hungary v. Slovakia), Fallo del 25/9/1997, *1997 International Court of Justice Reports* 39. Ver también *UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses* [Convención de las Naciones Unidas sobre los Usos No Navegables de Cursos de Aguas Internacionales], Arts. 5 y 6, Res. 51/229 anexo de la Asamblea General de la ONU, Doc. ONU A/Res/51/869 (1997). Esta Convención, mencionada en esta sección como la "Convención sobre Cursos de Aguas" fue adoptada por la Asamblea General de la ONU. Aún no ha entrado en vigencia, pero muchos consideran que representa el estado actual del derecho consuetudinario en materia de cursos de agua transfronterizos.

²⁸ Artículo 10 (2) de la Convención sobre Cursos de Aguas y "Declaración de Entendimiento" suplementaria. Ver también la Asociación Internacional de Derecho, *Berlin Rules on Water Resources* [Reglas de Berlín sobre Recursos de Agua], Art. 14 y comentarios, disponible en: http://www.ila-hq.org/html/layout_committee.htm. Las Reglas de Berlín constituyen una declaración persuasiva de derecho consuetudinario internacional elaborada por expertos legales líderes a nivel internacional en esta materia.

²⁹ Convención sobre Cursos de Aguas, Art. 8. La Corte Internacional de Justicia resaltó la vital importancia de la cooperación en el documento *Case concerning the Gab ikovo-Nagymaros Project* (Hungary v. Slovakia) 1997, I.C.J. Reports 39, particularmente el párrafo 17.

³⁰ Las Reglas de Berlín de la ILA, de las que se desprenden algunos de estos puntos, incluyen normas consuetudinarias de derecho internacional establecidas y emergentes. Ver la "Nota sobre usos" en el prefacio de las Reglas.

³¹ En este sentido, es importante la Carta sobre agua de ríos de Senegal [*River Water Charter*] que menciona específicamente el respeto por el derecho al agua como un objetivo del tratado, Artículo 4. *Charte des Eaux du Fleuve Sénégal*, celebrada entre Senegal, Mali y Mauritania, 28/5/2002, http://www.lexana.org/traites/omvs_200205.pdf.

- Intercambiar información sobre la calidad del agua, los volúmenes de este recurso, la protección del ecosistema y la dependencia de los cursos de agua para los usos domésticos, agrícolas e industriales.
- Cooperar en la transferencia de tecnología, el desarrollo de capacidades, el acceso a las políticas correspondientes, el conocimiento y las herramientas relativas a la administración del agua.
- Desarrollar marcos institucionales para el diálogo permanente y la acción coordinada.
- Garantizar la participación de representantes de los usuarios en las decisiones relativas a la administración a nivel de cuencas.³²

CUADRO 11.1: INICIATIVA DE LA CUENCA DEL NILO

La Iniciativa de la Cuenca del Nilo (NBI, por sus siglas en inglés) es un emprendimiento regional mediante el cual los países de dicha cuenca participan en la gestión y el desarrollo sostenible de las aguas del Nilo. La NBI se lanzó en Dares-Salaam en febrero de 1999 y respondió a la necesidad de que el diálogo conjunto sobre el Nilo fuera más allá del anterior Acuerdo sobre las Aguas del Nilo de 1959 [*Nile Waters Agreement*]. El NBI es un acuerdo de transición empleado hasta la creación de un marco legal definitivo. Fue establecido por el Programa estratégico de acción [*Strategic Action Programme*] para promover la visión compartida "a fin de alcanzar el desarrollo socioeconómico sostenido mediante el empleo equitativo y la generación de beneficios de los cursos de agua comunes de la Cuenca del Nilo".³³

11.5. Garantizar la coherencia entre los acuerdos de comercio e inversión y los derechos humanos

La Observación General Nro. 15 señala que:

"Los Estados Partes deberán velar por que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho al agua y, con tal fin, deberán considerar la posibilidad de elaborar nuevos instrumentos jurídicos. En cuanto a la concertación y aplicación de otros acuerdos internacionales y regionales, los Estados Partes deberán adoptar medidas para garantizar que estos instrumentos no repercutan negativamente en el derecho al agua potable. Los acuerdos de liberalización del comercio no deben restringir ni menoscabar la capacidad de un país de garantizar el pleno ejercicio del derecho al agua".³⁴

Asimismo, agrega que: *"Los Estados Partes que son miembros de instituciones financieras internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, deben adoptar medidas para velar por que en sus políticas de préstamo, acuerdos de crédito y otras medidas internacionales se tenga en cuenta el derecho al agua".³⁵* La Observación General Nro. 15 además establece que: *"Los Estados Partes deben adoptar medidas para impedir que sus propios ciudadanos y empresas violen el derecho al agua potable de las personas y comunidades de otros países".³⁶*

³² Ver Reglas de Berlín, Art. 4.

³³ Secretaría de la Cuenca del Nilo, Entebbe <http://www.nilebasin.org/>.

³⁴ Observación General Nro. 15, párrafo 35.

³⁵ Ídem, párrafo 36.

³⁶ Ídem, párrafo 33, destacado. Ver también Directrices de la Subcomisión, Artículo 10.1.

Los acuerdos de inversión establecen la protección de las empresas de cada país cuando invierten en otras naciones. Se garantiza al inversor que el país en el cual opere lo tratará de igual manera que a las empresas nacionales de dicho país y las empresas internacionales de otras naciones. Generalmente, se garantiza a los inversores la protección frente a la expropiación y los requisitos de desempeño, tales como los requerimientos para contratar determinado porcentaje de administradores locales. La mayoría de los acuerdos de inversión son bilaterales; en general, se celebran entre países desarrollados y naciones en desarrollo.³⁷ Muchos acuerdos de inversión establecen un recurso mediante el cual los inversores pueden procurar el arbitraje legalmente vinculante para proteger los derechos establecidos en ellos. Numerosos arbitrajes se llevan a cabo bajo la asistencia del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial (CIADI).

En términos comerciales, también se exige que en los acuerdos de servicios los gobiernos brinden "trato nacional" a los proveedores extranjeros de servicios, es decir, quedan bajo la obligación de no discriminar a tales proveedores favoreciendo a los proveedores nacionales de servicios o a los proveedores extranjeros sobre la base de la nacionalidad. En general, tales requisitos no limitan la capacidad que tiene el gobierno nacional para regular a los proveedores de servicios, siempre que las normas no constituyan restricciones ocultas al comercio internacional. El acuerdo multilateral de servicios más significativo es el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) de la Organización Mundial de Comercio. La OMC cuenta con un proceso de resolución de controversias entre los Estados. Actualmente, el GATS no se aplica al suministro de servicios de agua y saneamiento.

Los acuerdos de comercio e inversión tienen por fin crear un clima seguro para la inversión y, por ende, pueden dar lugar a importantes beneficios económicos. Por lo tanto, imponen restricciones a la capacidad del gobierno para adoptar determinadas medidas en lo que respecta al agua y el saneamiento. Ciertas acciones gubernamentales pueden constituir violaciones a los acuerdos de comercio o de inversión, dependiendo de los términos del acuerdo específico y su interpretación. A saber:

- Otorgamiento de subsidios o capacitación sólo para los proveedores nacionales de servicios.
- Trato preferencial para la gestión comunitaria del suministro del servicio.
- Preferencias en la contratación, los subsidios o la capacitación para miembros de grupos vulnerables o marginados del país.
- Rescisión unilateral o modificación de contratos celebrados con las empresas multilaterales que administran los servicios públicos de agua y alcantarillado.
- Revisión de las normas regulatorias, por ejemplo las relativas a la contaminación, de manera que tengan un efecto desproporcionado sobre los inversores extranjeros.

³⁷ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), que incluye la inversión, es una excepción puesto que es un acuerdo trilateral.

CUADRO 11.2: MEDIDAS PARA APOYAR EL DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO EN LA GOBERNABILIDAD DE LAS INVERSIONES Y EL COMERCIO

1. Evaluación del impacto sobre los derechos humanos

La evaluación del impacto sobre los derechos humanos puede considerar las consecuencias de los acuerdos de comercio e inversión y, en particular, las implicancias para los grupos vulnerables y marginados. Esta metodología está diseñada para alimentarse de datos provenientes de sólida información empírica extraída de evaluaciones públicas, transparentes e independientes. Tal evaluación del impacto debe llevarse a cabo antes de la conclusión de los acuerdos de comercio o de inversión a fin de asegurar que éstos se formulen de manera coherente con los derechos humanos. Las evaluaciones del impacto también son esenciales después de la implementación del acuerdo, puesto que pueden considerar acontecimientos inesperados y pueden guiar la toma de decisiones relativas a la ejecución de un acuerdo y la resolución de controversias.

2. Evaluación de las exenciones y modificaciones en materia de derechos humanos

Los acuerdos nuevos de comercio e inversión podrían incluir excepciones para situaciones donde sea necesario un curso de acción particular para implementar eficazmente los derechos humanos, incluso el derecho al agua y al saneamiento. Los actuales acuerdos de comercio e inversión se pueden modificar o interpretar en pos de alcanzar este objetivo. También podrían aplicarse excepciones en los casos en que los gobiernos hayan aceptado compromisos específicos en un momento determinado, pero luego hayan detectado razones suficientes para modificar tal decisión. Lograr el adecuado equilibrio entre los derechos del inversor y las responsabilidades de un país para promover los derechos humanos toma tiempo y es posible que dicho equilibrio varíe a lo largo del tiempo.³⁸

3. Desarrollo de capacidades en materia de derechos humanos para los negociadores y creadores de políticas de comercio

La mayoría de los actores políticos en el ámbito del comercio, las inversiones y los derechos humanos no están capacitados para tratar la interrelación que existe entre estas áreas. Es preciso que dichos actores reciban suficiente información y desarrollen los conocimientos necesarios para emprender el tratamiento de dichas cuestiones de manera adecuada. Es posible que los departamentos de comercio de los países en desarrollo requieran asistencia en este campo, incluso en lo que atañe a los medios para desarrollar y aplicar la metodología de la evaluación del impacto sobre los derechos humanos.

Los negociadores en materia de comercio e inversión que cuentan con datos sobre los nexos existentes entre los derechos humanos y el comercio, podrán plantear cuestiones sobre derechos humanos en las negociaciones.³⁹ Si las secretarías de comercio e inversión de las organizaciones internacionales desarrollan capacidades para evaluar el impacto que tiene la liberalización del comercio sobre los derechos humanos, podrán atraer la atención del gobierno hacia determinados aspectos de un acuerdo propuesto que pudieran ser potencialmente contradictorios con sus obligaciones de derechos humanos.

Los negociadores de los países menos desarrollados generalmente tienen menor cantidad de representantes y no cuentan con los mecanismos necesarios para negociar la liberalización del comercio en pos de los intereses de sus países, lo que puede perjudicar la realización de los derechos humanos en tales naciones. Es importante que las organizaciones internacionales brinden asistencia a largo plazo para tales ministerios de comercio a fin de desarrollar sus capacidades sobre la base de un plan de trabajo mutuamente acordado.

4. Abordar los derechos humanos en la resolución de controversias relativas al comercio y la inversión

Los organismos de resolución de controversias de este tipo generalmente no han considerado los estándares de derechos humanos en el contexto de las disputas que surgen sobre acuerdos de comercio e inversión. (Ver Cuadro 11.3 para conocer una prometedora excepción a esta situación). A fin de garantizar que en la resolución de otros conflictos sobre comercio e inversión se aborden los derechos humanos, puede ser necesario desarrollar lineamientos para los mediadores que decidan tales disputas, sumar expertos sobre derechos humanos a la lista de mediadores y contar con mediadores capacitados sobre la importancia de las leyes de derechos humanos en los acuerdos de comercio e inversión.

³⁸ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Economic, Social and Cultural Rights: Human Rights, Trade and Investment*, (2003).

³⁹ Por ejemplo, la República de Mauricio planteó la cuestión de las implicancias de la liberalización del comercio agrícola sobre las obligaciones derivadas del PIDESC relativas al derecho a la alimentación. C. Dommen, "Raising Human Rights Concerns in the WTO" *Human Rights Quarterly* (2002).

Algunos acuerdos de comercio e inversión incluyen excepciones para su aplicación, por ejemplo para la protección de la moral pública, la salud pública o, en el caso del GATS, para los servicios normalmente suministrados mediante el ejercicio de la autoridad gubernamental. Sin embargo, estas excepciones se enmarcan en un lenguaje amplio y no queda claro si incorporan íntegramente las acciones necesarias para implementar por completo el derecho al agua y al saneamiento. Los organismos de resolución de controversias creados en virtud de los acuerdos de comercio e inversión pueden considerar las leyes internacionales sobre derechos humanos para interpretar tales acuerdos. No obstante, no queda claro si tales organismos darán a los estándares de derechos humanos una relevancia equivalente o superior que a las obligaciones contenidas en los tratados de comercio e inversión. Es posible que el gobierno evite aplicar las medidas esenciales para implementar el derecho al agua y al saneamiento debido a la preocupación de que ello pudiera generar disputas con los inversores, lo que conllevaría costosos arbitrajes y decisiones contrarias a sus intereses.

Podría ser prudente que los gobiernos adoptaran medidas que ayudaran a garantizar que los acuerdos internacionales de comercio e inversión se formulen y apliquen de manera tal de apoyar el derecho al agua y al saneamiento. En el Cuadro 11.2 se detallan cuatro categorías de medidas.

CUADRO 11.3: DECISIÓN DEL CIADI QUE PERMITIÓ LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

El panel del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) resolvió una controversia entre la República Argentina y Aguas Argentinas, empresa que administró el sistema de alcantarillado y el suministro de agua en Buenos Aires hasta el año 2005.⁴⁰ (Ver Capítulo 4: Roles de los actores clave, Cuadro 4.4). El caso versaba sobre el congelamiento de tarifas impuesto por el gobierno después de la devaluación del peso.

Una coalición de varias ONG solicitó permiso al panel para presentarse en calidad de *amicus curiae* (es decir, para efectuar una presentación como tercero ajeno a la causa), sosteniendo que: *"en virtud de los principios democráticos fundamentales que conducen al disfrute de los derechos humanos, las decisiones públicas que afectan a millones de personas no pueden adoptarse en secreto ni excluir la opinión de los individuos afectados"*.⁴¹

El panel reconoció que: *"la disputa se centra en el suministro de agua y los sistemas de alcantarillado y una gran área metropolitana; en consecuencia, puede plantear una variedad de complejas cuestiones públicas y jurídicas internacionales, incluso consideraciones sobre derechos humanos"*. Con estos fundamentos el tribunal permitió que la coalición de ONG presentase el escrito *amicus curiae*, en lugar de admitir la oposición de accionantes.⁴²

Si bien esta decisión es positiva, los fallos del panel no crean precedentes para futuras sentencias y no queda claro en qué grado las consideraciones sobre derechos humanos tendrán influencia en la sustanciación de tales decisiones.

En abril de 2006, el CIADI modificó sus normas de arbitraje para permitir que los tribunales aceptaran la presentación de escritos de terceros interesados que puedan asistir a aquéllos en la determinación de las cuestiones fácticas o jurídicas relativas a los procedimientos, contribuyendo con perspectivas, conocimientos específicos o aportes diferentes a aquellos proporcionados por las partes de la controversia.⁴³

⁴⁰ *Aguas Argentinas, S.A., Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. and Vivendi Universal, S.A. vs. the Argentine Republic*, Caso CIADI Nro. ARB/03/19.
⁴¹ Presentado el 28 de enero de 2005 por Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Center for International Environmental Law (CIEL), Consumidores Libres Cooperativa Ltda. de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria, y Unión de Usuarios y Consumidores. Ver www.cels.org.ar.
⁴² *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. and Interagua Servicios Integrales de Agua S.A. v. Argentine Republic*, Caso Nro. ARB/03/17, Orden en respuesta a la solicitud de transparencia y participación como *Amicus Curiae* del 19 de mayo de 2005 y Orden en respuesta a la petición de cinco organizaciones no gubernamentales solicitando permiso para efectuar una presentación *Amicus Curiae* del 12 de febrero de 2007, disponible en <http://www.worldbank.org/icsid/cases/pending.htm>.
⁴³ Ver Reglas de arbitraje [*Arbitration Rules*], Regla 37 2.a., <http://www.worldbank.org/icsid/basicdoc/basicdoc.htm>.

11.6. Garantizar que las sanciones económicas no perjudiquen el derecho al agua y al saneamiento

La Observación General Nro. 15 establece que:

*"Los Estados Partes deberán abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes que impidan el suministro de agua, así como de los bienes y servicios esenciales para garantizar el derecho al agua. El agua no debe utilizarse jamás como instrumento de presión política y económica".*⁴⁴

En la Observación General Nro. 8: *Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales*, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas resaltó que los regímenes de sanciones tendieron a tener un impacto significativamente negativo sobre los derechos económicos, sociales y culturales, incluso en el derecho al agua y al saneamiento. Si bien las sanciones multilaterales han incluido exenciones de carácter humanitario, el ámbito de tales exenciones fue muy limitado (por ejemplo, no prevén la reparación de la infraestructura para proporcionar agua potable), se interpretaron en forma arbitraria e incongruente provocando así demoras, confusión y rechazo de solicitudes de importación de bienes humanitarios esenciales.⁴⁵

La Observación General Nro. 8 establece un conjunto de tres obligaciones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales:

*"La primera es que esos derechos deben ser tenidos plenamente en cuenta al diseñar el régimen de sanciones apropiado. ... La segunda conclusión es que durante todo el período de vigencia de las sanciones se debe proceder a una vigilancia efectiva, en todo caso requerida por las disposiciones del Pacto. Cuando una entidad externa asume una responsabilidad incluso parcial por la situación de un país (ya sea en el marco del Capítulo VII de la Carta o de cualquier otro instrumento), asume también inevitablemente la responsabilidad de hacer todo lo que esté a su alcance para proteger los derechos económicos, sociales y culturales de la población afectada. La tercera conclusión es que la entidad externa tiene la obligación de "adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas" para responder a todo sufrimiento desproporcionado impuesto a los grupos vulnerables del país de que se trate".*⁴⁶

La Observación General Nro. 8 indica los pasos prácticos que se propusieron para reducir el impacto de las sanciones, por ejemplo, un conjunto transparente de principios y procedimientos basados en el respeto a los derechos humanos, la determinación de una mayor cantidad de bienes y servicios exentos y la introducción de una mayor flexibilidad general. También menciona que es posible adoptar decisiones para proteger a los grupos vulnerables sin poner en peligro el propósito político de las sanciones.⁴⁷

11.7. Proteger las instalaciones de agua y saneamiento durante los conflictos armados internacionales

Las responsabilidades relativas al derecho al agua y al saneamiento durante los conflictos armados internacionales están claramente definidas en las normas de derechos humanos y en el derecho internacional en materia de conflictos armados (también conocido como derecho internacional humanitario).

⁴⁴ Observación General Nro. 15, párrafo 32. La nota al pie se omitió en la cita. Ver también Directrices de la Subcomisión, Artículo 10.1.

⁴⁵ Observación General Nro. 8, (1997) Doc. ONU E/1998/22, párrafos 3-5.

⁴⁶ Ídem, párrafos 12-14.

⁴⁷ Ídem, párrafos 12, 15.

La Observación General Nro. 15 establece que:

"La obligación de respetar exige que los Estados Partes se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. Comprende, entre otras cosas... limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva, por ejemplo durante conflictos armados, en violación del derecho internacional humanitario".⁴⁸

La Observación General Nro. 15 agrega que:

"[D]urante los conflictos armados, las situaciones de emergencia y los desastres naturales el derecho al agua abarca las obligaciones que impone a los Estados Partes el derecho internacional humanitario. Ello incluye la protección de objetos indispensables para la supervivencia de la población civil, incluidas las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de regadío, así como la protección del medio natural contra daños generalizados, graves y a largo plazo y la garantía de que los civiles, los reclusos y los prisioneros tengan acceso al agua potable".⁴⁹

Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales enumeran una cantidad de objetos e instalaciones que se deben proteger durante los conflictos armados:

"Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito".⁵⁰

Los Convenios de Ginebra también contemplan el acceso al agua y al saneamiento para los prisioneros de guerra y los internados civiles. Para consultar los estándares sobre asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, ver Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.10.

11.8. Establecer el impacto sobre la disponibilidad del agua como criterio para limitar las emisiones de gas de efecto invernadero y asistir a los grupos que se enfrentan a la sequía

La Observación General Nro. 15 establece que: *"La obligación de respetar exige que los Estados Partes se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua".⁵²* Este punto es importante en lo que respecta al cambio climático, que perjudicará significativamente el derecho al agua y al saneamiento, al provocar niveles considerables de sequía, especialmente en África, modificar los patrones de las precipitaciones y causar sustanciales desplazamientos a raíz del aumento de los desastres naturales, como las inundaciones y las tormentas costeras.

⁴⁸ Observación General Nro. 15, párrafo 21.

⁴⁹ Observación General Nro. 15, párrafo 22.

⁵⁰ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) [Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I)], Art. 54 (2). Ver también Art. 56.

⁵¹ Geneva Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War [Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III)], 1949, Arts. 20, 46. Geneva Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War [Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV)], 1949, Arts. 89, 127. Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949.

⁵² Ídem, párrafo 21.

Los impactos negativos del cambio climático y la consecuente degradación ambiental tenderán a afectar más a los pobres que a los ricos, a raíz de la imprevisibilidad del cambio climático y la capacidad limitada de los pobres y los países en desarrollo para responder a estas situaciones.⁵³

En la actualidad, los gobiernos están considerando la cuestión de los límites de las emisiones de gases de efecto invernadero con miras a negociar un instrumento para limitar las emisiones globales para el período posterior al Protocolo de Kioto. El derecho al agua y al saneamiento es importante en esta discusión, puesto que indica que se deberán fijar objetivos de reducción de las emisiones a un nivel en el que no generen sequías ni desplazamientos significativos.

Además de reducir las emisiones, muchos grupos vulnerables y marginados que viven en zonas áridas ya se enfrentan a las sequías y a la desertificación, fenómenos probablemente causados o agravados por el cambio climático.⁵⁴ Por lo tanto, será imperioso brindar asistencia internacional para atender las necesidades de dichos grupos, ayudándolos a enfrentar la escasez de agua y colaborando con ellos en la búsqueda de nuevas fuentes de agua limpia. También deberá brindarse asistencia a los gobiernos de los países en desarrollo a fin de elaborar planes para casos de desastre y medidas para hacer frente a situaciones de emergencia (ver Capítulo 9: Accesibilidad física, Sección 9.10).

LISTA DE CONTROL SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

1. ¿Qué porción del PBN se destina al sector del agua y el saneamiento en concepto de asistencia internacional para el desarrollo?
2. ¿La asistencia internacional para el desarrollo se presta de manera predecible (a mediano o largo plazo)?
3. ¿Las condiciones de la asistencia para el desarrollo impiden el acceso de los individuos al agua y el saneamiento u otros derechos humanos?
4. ¿Qué proporción de la asistencia financiera para el agua y el saneamiento tiene por fin alcanzar a quienes actualmente no tienen acceso a instalaciones mejoradas de tales servicios?
5. ¿Cuando los cursos de agua traspasan las fronteras internacionales, existen mecanismos para la cooperación al nivel de la cuenca con otros países que limitan con dichos cursos de agua? ¿Se han creado medidas para la cooperación en materia de calidad del agua? ¿Se concede prioridad a las necesidades básicas en la asignación de los recursos de agua?
6. ¿Existen mecanismos que garanticen que los acuerdos de comercio e inversión no obstaculicen las medidas gubernamentales para implementar el derecho al agua y al saneamiento?
7. ¿Cuando se imponen sanciones económicas, existen protecciones que garanticen que no se afectará/influenciará en forma negativa el derecho al agua y al saneamiento?
8. ¿Las normas relativas a los conflictos armados prohíben los ataques a las instalaciones de agua y saneamiento?
9. ¿Las medidas y propuestas que limitan las emisiones de gas de efecto invernadero tienen en cuenta el impacto del cambio climático sobre la disponibilidad del agua y el desplazamiento? ¿Se toman suficientes recaudos para ayudar a los grupos vulnerables y marginados a enfrentar las sequías y el desplazamiento que provoca el cambio climático?

⁵³ *Beyond Scarcity* [Más allá de la escasez], ver nota 17, páginas 159-170.

⁵⁴ Ver Rachel Roach, *Dried up, drowned out: voices from the developing world on a changing climate*, (Tearfund, Reino Unido, junio 2005), <http://tilz.tearfund.org/Research/Climate+change+and+disasters+policy/>.

Datos de los socios

La **Asociación Americana para el Avance de la Ciencia (AAAS)** es una organización internacional sin fines de lucro que se dedica al avance de la ciencia en el mundo, sirviendo como asociación educadora, líder, vocera y profesional. El Programa sobre Ciencia y Derechos Humanos de la AAAS atrae a los científicos a la importante labor de las organizaciones de derechos humanos, crea tecnologías y herramientas científicas para mejorar el impacto de la tarea de los derechos humanos, promueve el derecho humano de gozar de los beneficios del progreso científico (Artículo 15, PIDESC) e introduce las normas de derechos humanos en el desarrollo de la ciencia. Más información disponible en: <http://www.aaas.org> y <http://shr.aaas.org/>

El **Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos (COHRE)** es una organización no gubernamental de derechos humanos, independiente e internacional. El Programa del Derecho al Agua (RWP, por sus siglas en inglés) se creó en 2002. Promueve reformas en la política local, nacional e internacional con el fin de lograr el efectivo ejercicio del derecho al agua y al saneamiento para toda la población, en base a investigación, capacitación e incidencia. COHRE desarrolla sus actividades a nivel nacional en cooperación con grupos nacionales y locales. En la esfera internacional, COHRE tiene como objetivo actuar como catalizador y como respaldo de las acciones de los gobiernos, las agencias internacionales y las organizaciones no gubernamentales, a través de publicaciones, capacitación e incidencia para el establecimiento de estándares internacionales más sólidos. Más información disponible en www.cohre.org y www.cohre.org/water.

La **Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)**, es la entidad encargada de la cooperación internacional dentro del Departamento Federal de Asuntos Exteriores (DFAE). La COSUDE es responsable de la coordinación general de actividades de desarrollo y de cooperación con los países prioritarios de América Latina, África, Asia y Europa del Este, así como de los programas de ayuda humanitaria. La COSUDE posiciona en el centro de sus intervenciones la cuestión del acceso al agua para uso de los seres

humanos y su seguridad alimentaria. La Agencia Suiza trabaja en la intersección de tres campos independientes: el medio ambiente, la economía y la sociedad, con el fin de cumplir su objetivo principal: la lucha por la reducción de la pobreza y por el desarrollo sostenible. Más información disponible en: <http://www.sdc.admin.ch>.

El **Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT)**, es la división de las Naciones Unidas dedicada a los asentamientos humanos. Bajo el mandato de la Asamblea General de la ONU, tiene a su cargo la promoción de pueblos y ciudades sostenibles en términos sociales y ambientales, con el objetivo de proporcionar protección adecuada para todos. La división de Agua, Saneamiento e Infraestructura de UN-HABITAT trabaja de manera conjunta con gobiernos, autoridades locales y otros socios con el fin de desarrollar capacidades para la efectiva y eficaz provisión y suministro de agua, servicios de saneamiento e infraestructura. Más información disponible en: <http://www.unhabitat.org>.

Bibliografía seleccionada

Documentos normativos de las Naciones Unidas relativos al derecho al agua y al saneamiento

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations* [Observación General Nro. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes] (1990), Doc. ONU E /1991/23.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *General Comment No. 9: The domestic application of the Covenant* [Observación General Nro. 9: La aplicación interna del Pacto] (1998), Doc. ONU E/1999/22.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *General Comment No. 15: The right to water* [Observación General Nro. 15: El derecho al agua] (2002), Doc. ONU E/C.12/2002/11. Todas las Observaciones Generales del CDESC están disponibles en www.ohchr.org ("Órganos de DD. HH." > "Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)" > "Observaciones Generales").

Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 2006/10, *Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation* [Promoción de la realización del derecho al agua potable y al saneamiento], 24 de agosto de 2006, Doc. ONU A/HRC/Sub.1/58/L11, en adopción del documento *Draft Guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation (2005)* [Proyecto de Directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento], Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2005/25. Disponible en: www.ohchr.org ("Sus derechos humanos" > "Temas de derechos humanos" > "Opiniones de los interesados" debajo del título referido al agua).

Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Final report of the Special Rapporteur on the relationship between the enjoyment of economic, social and cultural rights and the promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation* [Informe del Relator Especial sobre la relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento], 14 de julio de 2004, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2004/20.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the scope and content of the relevant human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation under international human rights instruments* [Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos] (2007), Doc. ONU A/HRC/6/3. Disponible en: www.ohchr.org ("Sus derechos humanos" > "Temas de derechos humanos" > "Opiniones de los interesados" debajo del título referido al agua).

Johannesburg Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development [Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo] (2002). Disponible en: <http://www.un.org/esa>.

UN Millennium Declaration [Declaración del Milenio de las Naciones Unidas], Doc. ONU A/RES/55/2. Disponible en: <http://www.un.org/millennium/>.

Documentos clave relativos al derecho al agua y al saneamiento

Craven, M., *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Oxford: Clarendon, 1994).

Gleick, P., "The Human Right to Water", *Water Policy*, Vol. 1 Nro. 5 (1999).

Katui Katua, M., Khalfan, A., Langford, M. y Lüke, M., *Kenyan-German development cooperation in the water sector: Assessment from a human rights perspective* (GTZ, Eschborn, 2007).

Kiefer, T. y Brölmann C., "Beyond State Sovereignty: The Human Right to Water", *Non-State Actors and International Law*, Vol. 5, 2005.

Langford, M., Khalfan, A., Fairstein, C. y Jones, H., *Legal Resources for the Right to Water: International and National Standards* (Ginebra: COHRE, 2004). Disponible en www.cohre.org/water.

Roaf, V., Khalfan, A. y Langford, M., *Monitoring Implementation of the right to water: A framework for human rights indicators* (COHRE, Brot für die Welt, Heinrich Böll Stiftung, 2005). Disponible en www.boell.org y www.cohre.org/water.

Salman S., and McInerney-Lankford, S., *The Human Right to Water: Legal and Policy Dimensions* (Banco Mundial, Washington DC, 2004).

Sepúlveda, M., *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, (Antwerp: Intersentia, 2003).

Smets, H., *The Right to Water in National Legislations*, AFD, 2006. Disponible en: http://vague.eurecom.fr/semide/PDF/right-to-water_EN.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Frequently Asked Questions on a human rights-based approach to development cooperation* [Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo] (Ginebra, 2006). Disponible en: www.ohchr.org ("Publicaciones" > "Publicaciones sobre temas específicos").

Organización Mundial de la Salud, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos, WaterAid y Centro de Derechos Económicos y Sociales, *The Right to Water* [El derecho al agua], Ginebra: OMS, 2003. Disponible en: http://www.who.int/water_sanitation_health/rightwater.

World Water Council, Green Cross International, International Secretariat for Water y Alliance Maghreb-Mashreq, *The Right to Water: From Concept to Implementation* (2006). Disponible en <http://www.worldwatercouncil.org>.

Documentos clave sobre políticas de agua y saneamiento

Howard, G. y Bartram, J., *Domestic Water Quantity, Service Level and Health* (OMS, 2003). Disponible en http://www.who.int/water_sanitation_health.

Skinner, B. *Small-scale Water Supply: A review of technologies* (WEDC, Loughborough, 2003).

UN Millennium Project, *Investing in Development, A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* (Nueva York, 2005).

PNUD, *Beyond Scarcity: Power poverty and the global water crisis: UNDP Human Development Report 2006* [Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua: Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD] (Nueva York, 2006). Disponible en <http://hdr.undp.org/hdr2006/>.

PNUD, *Mainstreaming Gender in Water Management. A Practical Journey to Sustainability: A Resource Guide* (PNUD, 2003).

UNICEF, *Towards Better Programming: A Sanitation Handbook* [Hacia una mejor programación: Manual sobre el Saneamiento], (Nueva York: UNICEF, 1997).

UN-HABITAT, *Meeting Development Goals in Small Urban Centres: Water and Sanitation in the World's Cities 2006*, (Nairobi, 2006).

UN-HABITAT, *Water and sanitation in the world's cities, Local action for global goals* [Agua y saneamiento en las ciudades del mundo: acciones locales para objetivos globales], (Nairobi, 2003).

OMS y UNICEF, *Meeting the MDG drinking-water and sanitation targets: the urban and rural challenge of the decade* [Alcanzar los ODM en materia de agua potable y saneamiento], (Ginebra, Nueva York: OMS, UNICEF, 2006).

OMS y UNICEF, *The Global Water Supply and Sanitation Assessment* [Evaluación Mundial del Abastecimiento de Agua y Saneamiento], (Ginebra, Nueva York; OMS, UNICEF, 2000).

OMS, *Guidelines for Drinking Water Quality* [Guías para la calidad del agua potable], Tercera edición (Ginebra, OMS, 2004).

OMS, *Guidelines for the safe use of wastewater, excreta and grey water* [Guías de la OMS para el uso seguro de aguas residuales, excretas y aguas grises], (OMS, 2006).

OMS, *The Costs and Benefits of Water* (Ginebra, 2004).

Índice

Nota: Las referencias incluyen generalmente los números de secciones, con el número del capítulo en negritas. Cuando sólo se indica el número del capítulo, normalmente la referencia señala la sección introductoria. En general, las listas de control se encuentran al final del capítulo. Cuando corresponde, la "Observación General Nro. 15" se abrevia como "OG 15".

abreviaturas y acrónimos xxv

accesibilidad (OG 15, párr. 12(c)): *ver* obligación de no discriminar (con particular referencia a los grupos vulnerables y marginados); accesibilidad física (OG 15, párr. 12(c)(i)); agua potable para usos personales y domésticos, definiciones y estándares

accesibilidad económica (OG 15, párr. 12(c)(ii)): *ver* asequibilidad (OG 15, párr. 12(c)(ii))

accesibilidad física (OG 15, párr. 12(c)(i)) 9

ampliación del acceso y asignación de recursos

asequibilidad 10.4

Directrices de la Subcomisión 9.2, 10.3

Observación General Nro. 15 9.2, 10.3

prioridades 9.2

privatización 1.6

en Sudáfrica Cuadro 9.4

tarifas y cargos por conexión, rol 10.3

asentamientos informales/seguridad del dominio: *ver*

asentamientos informales/seguridad del dominio

asistencia financiera y técnica 9.1

aumento de la proximidad 9.1

comunidades nómadas y errantes 9.1

consideraciones financieras 9.2, 9.8

ver también priorización de los servicios de agua y

saneamiento

equilibrio entre objetivos, necesidad de Cuadro 9.5, 10.2

grupos vulnerables y marginados, suministro de servicios a los 9, 9.2

incentivos y objetivos de desempeño 9.2, 10.3

lista de control 9

medidas de seguridad: *ver* medidas de seguridad

mejora de la capacidad institucional 9.2

monitoreo 9.1

objetivos de cantidad mínima 7.1, 7.1

objetivos del acceso local 9.2,

obligaciones de los propietarios 9.9,

Observación General Nro. 15 9.1, 9.2

órgano regulatorio, inversión y ampliación de los servicios 9.2

priorización de la construcción de servicios económicos 1.6, 9.2

privación subsiguiente, evitar la

corrupción/sobornos 9.5,

desalojos forzosos 9.5, Cuadro 9.9

discriminación 9.5,

Observación General Nro. 15 9.5

proveedores de pequeña escala 9.2, 9.3

recolección de datos 9.2

restricciones justificadas

Directrices de la Subcomisión 9.5

Observación General Nro. 15 9.5

sistemas consuetudinarios o tradicionales 9.1.3

suministro de emergencia: *ver* suministro de emergencia (OG 15, párr. 44(c))

trato equitativo, importancia 9.1

ubicación y diseño

importancia 5.7.1, 5.7.2, 8.6, 9, 9.1.3, 9.4

letrinas 9.3.1

participación en la toma de decisiones y Cuadro 6.3, 9.1.3, 9.7

urbanización, efecto 1.6

accesibilidad física, estándares y definiciones Cuadro

1.2, 2.1, 9, 9.1

- como obligación básica **Cuadro 2.3**
- Directrices de la Subcomisión 2.1, 9.1
- Domestic Water Quantity, Service Level and Health* (OMS) 7.1, 9.1, **Cuadro 9.1, 9.2**
- nivel adecuado 2.1, 9.1.2
- Normas Esfera 9.1, 9.1.2, **Cuadro 9.13**
- Observación General Nro. 15 2.1, 9.1, 9.1.2, 9.2
- Programa Conjunto de Monitoreo (PCM) (OMS/UNICEF) 1.2, 9.1.2, **Cuadro 9.3**
- proveedores de pequeña escala 9.2
- proximidad 9.1.1
- tiempo de recolección como medida 9.1
- acuerdos de servicios:** *ver* acuerdos internacionales de comercio e inversión y el derecho al agua (OG 15, párr. 35)
- acuerdos internacionales de comercio e inversión y el derecho al agua (OG 15, párr. 35) 11, 11.5, 11.5**
- "acuerdos de inversión" 11.4
- acuerdos de servicios 11.5
- derechos humanos y
- desarrollo de capacidades para los creadores de políticas de comercio y negociadores **Cuadro 11.2.3**
 - exenciones y modificaciones **Cuadro 11.2.2**
 - evaluación del impacto y **Cuadro 11.2**
- disposiciones sobre resolución de controversias y **Cuadro 11.2.4, 11.5**
- GATS 11.5
- objeto y propósito 11.5
- países menos desarrollados, necesidad de negociar asistencia **Cuadro 11.2.3**
- tratados bilaterales de inversión (BIT) 11.5
- trato a nivel nacional 11.5
- ACHPR (Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos) (1981)**
- entorno satisfactorio, derecho a un (ACHPR 24) 3.1.4
 - salud, derecho a la (ACHPR 16) 3.1.4
- ACHR (Convención Americana sobre Derechos Humanos):** *ver* Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988)
- adecuado, nivel (OG 15, párr. 12(c)(i)) 9.1.2**
- AfCRC (Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño) (1990) (Carta de Banjul) 3.1.4**
- ver también* CDN (Convención sobre los Derechos del Niño) (1989)
- salud, derecho a la (AfCRC 14(1)) 3.1.4
 - agua potable segura (CDN 14(2)(c)) 3.1.4
- agua gratuita Cuadro 2.1, 10.1, Cuadro 10.2, 10.3.6, Cuadro 10.3**
- costos administrativos 10.6.3
 - eficacia 10.6.3
 - implicancias para los recursos 10.6.3
 - principio de recuperación de costos, efectos sobre el 10.6.3
 - en Sudáfrica **Cuadro 10.2, 10.6.3**
 - vandalismo, riesgo de 10.6.3
- agua potable para uso personal y doméstico, definiciones y estándares 8.1, 8.4**
- agua limpia 2.1
 - aplicabilidad a todas las fuentes de agua 8.1
 - color, olor y sabor xvii, 2.1, 8.1
 - como obligación básica **Cuadro 2.2**
 - Directrices de la Subcomisión 8.3
 - nivel adecuado (OG 15, párr. 12) 9.1.2
 - peligros por microorganismos, sustancias químicas y radiactivas (OG 15, párr. 12(b)) 2.1, 8.1, **Cuadro 8.1**
 - Guías de la OMS **Cuadro 8.1**
 - susceptibilidad de los grupos vulnerables 8.2
 - proveedores de servicios: *ver* estándares para el suministro de servicios, reglamentaciones sobre la calidad del agua
 - segura (OG 15, párr. 12(b)) 8.1
 - uso doméstico (OG 15, párr. 12(a)), 2.1, 7, 7.1
- agua potable para uso personal y doméstico, derecho al** *ver también* uso no doméstico; agua potable segura, derecho de los detenidos 5.7.10
- Observación General Nro. 15 8.1
 - participación en la toma de decisiones 8.1
 - regiones con escasez de agua 5.7.9, 7.1, 7.3
 - responsabilidad de los proveedores públicos de servicios por 4.2.3
 - salud 8.1
- agua potable para uso personal y doméstico, medidas para garantizar**
- ver también* higiene, obligaciones en relación con asistencia financiera y técnica 8.5
- contaminación: *ver* contaminación, medidas para controlar
 - coordinación, necesidad de 8.2
 - efectividad en términos de costos 1.3, 8.2
 - equilibrio entre objetivos contrapuestos, necesidad de 8.2, 8.5
 - incentivos 8.3
 - información sobre calidad del agua, derecho a 6.2, 8.7, lista de control 8
 - mecanismos de monitoreo 8.3, 8.5, 8.7
 - en Ecuador **Cuadro 8.7**
 - Guías de la OMS 8.5, 8.7
 - rol de la comunidad 8.7
 - penalidades 8.5
 - proveedores de pequeña escala 8.5
- agua potable segura, derecho al**
- ver también* priorización de los servicios de agua y saneamiento; agua potable para uso personal y doméstico
- actitudes públicas respecto del 4.1.1
 - Asamblea General, Resolución 54/175 3.2
 - Carta Europea sobre Recursos de Agua (2001) 3.2

- Conferencia Mundial del Movimiento de Países No Alineados (NAM) (2006) **3.2**
- Declaración de Mar del Plata (1977) **3.2**
- Declaración del Milenio de las Naciones Unidas **11**
- derecho a la información sobre **6.2**
- Directrices de la Subcomisión (2006) **3.1.1**
- fundamentos legales: *ver* fundamentos legales del derecho al agua y al saneamiento
- Guías de la OMS **6.2**
- Menores Comunidad Paynemil s/ acción de amparo* **3.3, Cuadro 8.2**
- niños **3.1.3, 3.1.4**
- "potable" (OG 15, párr. 12(a)) **7.1**
- alimentación, derecho a la**
- derecho al agua y al saneamiento **2.1**
- "elaboración de los alimentos" (OG 15, párr. 12(a)) **7.1**
- Observación General Nro. 12 **2.1, 11.4**
- principio de no interferencia **11.4**
- almacenamiento para contingencias** **4.7.1**
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**
- asesoramiento técnico sobre mejores prácticas **4.8.1**
- estatus **3.4.1**
- Informe sobre el agua y el saneamiento (2007) **3.4.1**
- agua y saneamiento como derecho humano **3.1.1**
- desconexión **10.9**
- proveedores privados de servicios **4.1.12**
- Informe sobre las obligaciones de derechos humanos y el acceso al agua y al saneamiento **Cuadro 10.3**
- saneamiento, desarrollo de normas **3.1.1**
- América Central, descentralización de servicios en** **4.1.5**
- amicus curiae*, rol **Cuadro 11.3**
- análisis y revisión de políticas de cooperación, procedimientos operativos y mecanismos de asesoramiento (organizaciones internacionales)** **4.8.2, 4.8.3**
- Angola**, legislación sobre el derecho al agua y al saneamiento **4.1.2**
- áreas de captación de agua, medidas de protección** **7.4**
- "captación del agua" xvii
- coordinación/cooperación, necesidad de **8.3**
- efectos sobre otros derechos **7.4**
- prácticas agrícolas **7.4**
- Argelia**, legislación sobre el derecho al agua **4.1.2**
- Argentina**
- derecho al agua potable segura, *Menores Comunidad Paynemil s/ acción de amparo* **3.3, Cuadro 8.2**
- desconexión, criterios de (OG 15, párr. 56) **Cuadro 10.12**
- estándar de asequibilidad **10.1**
- revisión judicial **Cuadro 10.12**
- participación en la toma de decisiones **6.3 n. 21**
- proveedores privados de servicios, rol y responsabilidades **Cuadro 4.4**
- Asamblea General, Resolución 54/175 (derecho al desarrollo)** **3.2**
- asentamientos informales/seguridad del dominio** **9.6**, formalización del estatus legal **Cuadro 9.10**
- mejoras, consultas **9.7**
- Observación General Nro. 15 **9.6**
- pasos/estrategias para superar obstáculos **Cuadro 9.10**
- subsidios, dependencia de **10.6**
- asequibilidad (OG 15, párr. 12(c)(ii))**
- ver también* cargos como instrumento de políticas como estándares para el suministro de servicios **4.1.12, 4.3.2, Cuadro 10.4**
- empresas privadas transnacionales **4.1.12**
- importancia para otros derechos **1.6, 2.1, 10.1, 11.3**
- Directrices de la Subcomisión **10.1**
- lista de control **10**
- responsabilidad para
- proveedores de pequeña escala **4.1.12, 4.3.2**,
- proveedores privados de servicios **4.2.2**,
- proveedores públicos de servicios **4.2.2**,
- valor de la moneda/cláusulas de dolarización **4.1.12, Cuadro 10.6**
- asequibilidad, medidas para asegurar la** **10**
- asignaciones presupuestarias, aumento en las **1.6, 10.7**
- asistencia internacional **10.7**
- capacidad de pago y desconexión, integración **10.4, 10.9**
- costos, aclaración
- costos del agua **Cuadro 10.1**
- costos del saneamiento **Cuadro 10.1**
- creación de barreras **10.7**
- diseño, monitoreo y control de cargos **10.2**,
- eficacia/flexibilidad **4.2.2, 10.7**
- en Kenia **10.2**
- financiamiento público: *ver* financiamiento público, uso eficaz
- mecanismos de reclamo **10.2**
- mejora gradual de los servicios **10.4**
- priorización de la inversión pública **10.3**,
- procedimientos de registro simples y asequibles **9.3, 10.2**
- Directrices de la Subcomisión **10.4**
- rango de niveles de servicios **10.4**,
- Directrices de la Subcomisión **10.4**
- regulación de precios **10.2**
- revisión de leyes, reglamentaciones e impuestos **10.8**,
- subsidios: *ver* subsidios
- subsidios cruzados: *ver* subsidios cruzados
- asignación de recursos:** *ver* asignación y sostenibilidad
- asignación y sostenibilidad, medidas para asegurar la cantidad suficiente/disponibilidad**
- ver también* necesidades agrícolas, priorización; cargos como instrumento de políticas; medidas de conservación; subsidios cruzados; sistemas

consuetudinarios o tradicionales, respeto por (OG 15, párr. 21); uso doméstico, priorización sobre el no doméstico; medidas de eficacia; igualdad de acceso al agua y al saneamiento; permisos; racionalización, medidas equitativas; agua potable para uso personal y doméstico, medidas para garantizar insuficiencia de la asignación y distribución, consecuencias 1.4
 lista de control sobre la disponibilidad del agua 7
 obligaciones del gobierno, 4.1.5,
 protección de las fuentes contra la apropiación por parte de los individuos 7.5

asistencia financiera y técnica (comunidades y empresas)

mantenimiento de las instalaciones 9.8
 obligaciones relativas a la calidad y seguridad del agua 8.5
 OSC 4.6
 para proveedores de pequeña escala 4.2.1, 4.2.3, 6.4, 8.5, 9.2, 9.8

asistencia financiera y técnica (países en desarrollo)

(OG 15, párr. 34)

ver también cooperación internacional, obligación (PIDESC 2(1))

asignación efectiva, importancia 1.6, 10.7.3, 11.2

Directrices de la Subcomisión 10.7.3

beneficios para los países donantes 11.1

cambio climático, desplazamiento en casos de 11.8

como obligación 2.4

cooperación entre gobiernos donantes y destinatarios, importancia 11.1

capacidad administrativa 11.1

"identificación" nacional, importancia 11.1

desarrollo de capacidades 11.2

estándares de derechos humanos, necesidad de coherencia con 11.3

evaluación de proporcionalidad 11.3

privatización 11.3

fuentes 4.8.1

ver también Banco Africano de Desarrollo (BAfD);

FMI (Fondo Monetario Internacional); Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los

Derechos Humanos; Consejo de Derechos

Humanos de las Naciones Unidas; Banco Mundial

incorporación del derecho al agua y al saneamiento, necesidad de 4.1.10, 4.1.10

Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD) (2005) 11.1
 objetivos

Consenso de Monterrey sobre financiamiento para el desarrollo (2002) 11.1

Cumbre Mundial de Johannesburgo (2002) 10.7.3

Directrices de la Subcomisión 11.1

Observación General Nro. 15 11.1

Observación General Nro. 15 2.4, 4.1.10, 11.1

organizaciones internacionales, rol 4.8.1, Cuadro 11.2.3

previsibilidad, importancia 11.1, 11.1

Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) 11.1

priorización

agua y saneamiento 11.1

grupos de bajos ingresos 11.1, 11.2,

necesidades humanas y calidad del agua 11.4, 11.4

Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas 4.1.10, 10.7.3

asistencia humanitaria, OSC 4.6.2

asistencia internacional: *ver* asistencia financiera y técnica (países en desarrollo) (OG 15, párr. 34)

asistencia legal, derecho a la 4.4

asistencia técnica: *ver* asistencia técnica y financiera (comunidades y empresas); asistencia técnica y financiera (países en desarrollo) (OG 15, párr. 34)

Australia, embargos por derroche en el uso 7.3

Autoridad Palestina del Agua, legislación sobre el derecho al agua 4.1.2 n. 7

ayuda: *ver* asistencia técnica y financiera (comunidades y empresas); asistencia técnica y financiera (países en desarrollo) (OG 15, párr. 34)

Banco Africano de Desarrollo (BAfD), asistencia financiera 4.8.1

Banco Mundial

asistencia financiera 4.8.1

enfoques de derechos humanos 4.8.2

Observación General Nro. 15 4.8.2

Bangladesh

asentamientos informales/seguridad del dominio, pasos para superar obstáculos Cuadro 9.10

conciencia sobre la higiene 8.6

saneamiento total liderado por la comunidad (CLTS)

Cuadro 9.11

baños públicos, cuidado y mantenimiento: *ver* higiene, obligaciones en relación con, baños públicos

Bélgica, legislación sobre el derecho al agua y al saneamiento 4.1.2

Bolivia

acceso al agua, no discriminación 9.5

participación en la toma de decisiones Cuadro 6.5

pueblos indígenas, gestión tradicional del agua Cuadro 5.6

Brasil

financiamiento público, empleo eficaz 10.7.2

principio de no interferencia 11.8

Burkina Faso

legislación sobre el derecho al agua y al saneamiento 4.1.2

subsídios, efecto discriminatorio 10.6

calidad del agua: *ver* agua potable para uso personal y doméstico, definiciones y estándares

cambio climático

asistencia en los casos de desplazamiento 11.8,
emisiones de gas de efecto invernadero, limitaciones a las
11.8,
grupos vulnerables y marginados 1.6, 11.8
principio de no interferencia 11.8

cantidades mínimas (OG 15, párr. 12(a)) 7.1, 9.1,
Cuadro 9.1, 9.2

cargos como instrumento de políticas

ver también asequibilidad (OG 15, párr. 12(c)(ii));
subsidios cruzados; subsidios

el agua como

bien económico **Cuadro 10.4**

bien público 7.5.3

bien social y cultural **Cuadro 10.3**

aportes en efectivo o en especie 4.5.3, 10.3, B.5

consideraciones de derechos humanos **Cuadro 7.3,**
Cuadro 10.3, 11.3

desalentar a los proveedores, riesgo de 10.3

diferenciación discriminatoria 5.2

incapacidad de pago 6.4

incentivos de precios 7.3, **Cuadro 7.3,**
eficacia 4.7.1

Informe del ACDH **Cuadro 10.3**

Observación General Nro. 15 y **Cuadro 10.3**

obligación de pago

conexiones ilegales 9.5

desconexión : *ver* desconexión, criterios (OG 15, párr. 56)

falta de pago de facturas 7.8

gobierno 4.1.9,

usuarios industriales y agrícolas 4.7,

órgano regulatorio, monitoreo y control 10.2

opciones de tarifas para la asequibilidad y la
sostenibilidad **Cuadro 10.8**

proveedores de pequeña escala 10.2

recuperación de costos

agua gratuita: *ver* agua gratuita

asequibilidad 1.6, 10, 10.3, **Cuadro 10.3, 10.6**

Informe del ACDH **Cuadro 10.3**

Beyond Scarcity (2006) (PNUD) 10, 10.3

Declaración de Río **Cuadro 10.4**

dificultad de 10

generación de ganancias como motivación 10

identificación de costos **Cuadro 10.1**

instituciones internacionales 10

principio de sostenibilidad **Cuadro 10.3**

subsidios para el consumo 10.6

regulación de precios 10.2

tarifas basadas en la conservación del agua (WCOR)

derechos humanos **Cuadro 7.3**

descripción **Cuadro 7.3**

tarifas y cargos por conexión

costos de la conexión, reducción de 10.4

conexiones domiciliarias/parcelas 10.4

incremento de tarifas por bloque (IBT) 10.6.2

obligación de analizar 4.2.2

subsidios para los grupos vulnerables y marginados
5.6, 10.6

tarifas/cargos por conexión flexibles y opciones de pago
4.2.2, 10.5,

Directrices de la Subcomisión 10.5

cargos por conexión: *ver* cargos como instrumento de
políticas, tarifas y cargos por conexión

Carta Europea sobre Recursos de Agua (2001), derecho
al agua, 3.2

Caso Grootboom (Sudáfrica) **Cuadro 5.3, 8.2, Cuadro 9.5**

Caso Vivendi **Cuadro 11.3**

composición y rol 2.1, 3.4.1

Observación General Nro. 15; PIDESC (Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y
Culturales) (1966)

CDN (Convención sobre los Derechos del Niño) (1989)

ver también AfCRC (Carta Africana sobre los Derechos y
Bienestar del Niño) (1990)

salud, derecho a la (CDN 24(1)) 3.1.3

agua potable segura (CDN 24(2)(c)) 3.1.3

saneamiento (CDN 24(2)(e)) 3.1.3

**CEDAW (Convención sobre la Eliminación de todas las
Formas de Discriminación contra la Mujer) (1979)**

derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas
(CEDAW 14(2)(h)), 3.1.2

reclamos particulares, Protocolo Facultativo sobre 3.4.1

**CIADI (Centro Internacional de Arreglo de
Diferencias Relativas a Inversiones)**

Caso *Vivendi* **Cuadro 11.3**

derechos humanos 4.8.2, 11.5

Colombia

agua gratuita **Cuadro 10.2**

derecho constitucional a la salud, al agua y al
saneamiento 3.3

subsidios 10.6.1, **Cuadro 10.9**

**Comisión Africana de Derechos Humanos y de los
Pueblos** 3.4.2

Comisión Interamericana de Derechos Humanos 3.4.2

**comisiones/defensoría de derechos humanos, rol y
competencia** 2.1, 4.4

fundamentos legales de los derechos 2.6

monitoreo del cumplimiento 4.4.3

revisión de la legislación 4.4.1

ventajas respecto del sistema judicial 2.7, 4.4.2

**Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de
las Naciones Unidas**

como reemplazo de la Subcomisión de Promoción y
Protección de los Derechos Humanos de las

Naciones Unidas 2.1 n. 2, 3.4.1
composición 3.4.1

Comité de Derechos Humanos: *ver* Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH)

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH), Observación General Nro. 18 (No discriminación) **Cuadro 5.1** n. 1

Comité Europeo de Derechos Sociales 3.4.2

comunidades errantes: *ver* comunidades nómadas y errantes (OG 15, párr. 16(e))

comunidades nómadas y errantes (OG 15, párr. 16(e))
ver también vivienda adecuada, derecho a una; asentamientos informales/seguridad del dominio accesibilidad física 9.1
distribución equitativa 7.5.1
funcionarios, dificultades para entablar acuerdos con 5.7.5
necesidades especiales del pastoreo 5.7.5, 5.7.9, 7.5.1
Observación General Nro. 15 5.7.5

Conferencia de El Cairo sobre Población y Desarrollo (1994) 3.1.1

Conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo) (1994): *ver* Conferencia de El Cairo sobre Población y Desarrollo (1994)

conflictos armados y el derecho al agua y al saneamiento (OG 15, párr. 21 y 22)
Convenios de Ginebra (1949), Protocolos **Cuadro 9.8, 11.7, Cuadro 9.8, 11, 11.7,**
ver también suministro de emergencia (OG 15, párr. 44(c)); asistencia humanitaria

Congo, República Democrática del, legislación sobre el derecho al agua 4.1.2

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
composición 3.4.1
estatus legal 3.4.1
Examen Periódico Universal (UPR) 3.4.1
Procedimientos Especiales 3.4.1, 4.8.1
Resolución A/HRC/2/L.3/Rev. 1 3.2, 3.4.1
resoluciones, efecto legal 3.4.1

Consejo de Derechos Humanos: *ver* Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Consenso de Monterrey sobre financiamiento para el desarrollo (2002) 11.1

consideraciones políticas
legislación contra la discriminación 5.1
percepción pública de los derechos al agua y al saneamiento 1.2, 4.1.1
priorización de las asignaciones presupuestarias 1.6
racionalización del agua 7.7

contaminación del agua, minimización: *ver* contaminación, medidas para controlar la (incluso minimización de la contaminación del agua)

contaminación, medidas para controlar la (incluso minimización de la contaminación del agua)

contaminación en el hogar 8.5
coordinación/cooperación, importancia 8.3
descentralización de servicios 4.1.5
enfermedades, susceptibilidad a las 8.5
educación, importancia 8.3
información, recolección y difusión (OG 15, párr. 12(c)(iv)) 8.7
mecanismos de monitoreo 8.3
en Argentina 8.3
Cumbre Mundial de Johannesburgo (2002) 8.5
Menores Comunidad Paynemil s/ acción de amparo Cuadro 8.2
vigilancia 8.5
métodos de control 8.3
naturaleza de la obligación **Cuadro 2.2**
objetivos para la eliminación 8.2
Observación General Nro. 15 8.2
priorización y revisión 8.2
como obligación progresiva 8.2
Guías de la OMS 8.2
permisos 8.3
proveedores de pequeña escala 8.5
reglamentaciones y políticas, obligación
Observación General Nro. 15 8.3
Cumbre Mundial de Johannesburgo (2002) 8.3.3
estándares del sistema de cañerías 8.4
proveedores de servicios : *ver* estándares para el suministro de servicios, reglamentaciones sobre la calidad del agua
Directrices de la Subcomisión 8.3
responsabilidad de
gobiernos 4.1.8, 4.1.8, 8.3
usuarios industriales y agrícolas 4.1.8, 4.7, 4.7.2
sanciones 8.3
cursos de agua transnacionales 11, 11.4
eliminación de desechos 4.1.8

Convención sobre los Usos No Navegables de Cursos de Aguas Internacionales (1997) 11.4

Convenios de Ginebra (1949), Protocolos Cuadro 9.8, 11.7

cooperación internacional, obligación (PIDESC 2(1)), 2.4
ver también conflictos armados y el derecho al agua y al saneamiento (OG 15, párr. 21 y 22); cambio climático; sanciones económicas y el derecho al agua (OG 15, párr. 32); asistencia financiera y técnica (países en desarrollo) (OG 15, párr. 34); acuerdos internacionales de comercio e inversión y el derecho al agua (OG 15, párr. 35); cursos de agua transfronterizos
Directrices de la Subcomisión 2.4
Observación General Nro. 15 2.4

- coordinación/cooperación, responsabilidad por la**
 áreas de captación de agua, medidas de protección 8.3
 control de la contaminación 8.3
 Gestión Integrada de Recursos Hídricos (IWRM) 4.1.4
 gobiernos 4.1.4, 4.1.4
 Guías de la OMS para la calidad del agua potable 4.1.4
 medidas de eficacia 7.8
 en Nepal 4.1.4
 obligaciones relativas a la higiene 4.2.3
 Observación General Nro. 15 4.1.4
 órganos independientes de vigilancia 4.4
 organizaciones internacionales 4.8.3
 seguridad del agua, medidas para la 8.2
 en Tanzania 4.1.4
- corrupción, medidas para prevenir la**
 buena gobernabilidad 4.1.11
 difusión de la información 4.1.11
 negación de acceso 9.5,
 responsabilidad de los gobiernos por 4.1.11,
 proveedores de pequeña escala 9.3
 proveedores privados de servicios 4.1.12
 provisión de servicios, evaluación de desempeño 4.1.11
 transparencia/responsabilización 4.1.11
- Corte Africana de Derechos Humanos y de los
 Pueblos 3.4.2**
- Corte Interamericana de Derechos Humanos 3.4.2**
- Costa Marfil:** *ver* Cote d'Ivoire
- Costa Rica,** legislación sobre el derecho al agua 4.1.2
- Cote d'Ivoire,** subsidios cruzados 10.7.1
- CRPD (Convención de las Naciones Unidas sobre los
 Derechos de las Personas con Discapacidad) 5.7.7**
ver también discapacidad, derechos de las personas con
 (OG 15, párr. 16(h))
- CSE (1961) (Carta Social Europea (1961)),** salud, derecho
 a la (CSE (1961) 11) 3.1.4
- CSE (1961) (Carta Social Europea (1996)),** vivienda,
 derecho a la (CSE (1996)) 3.1.4
- cuestiones de género:** *ver* mujeres (OG 15, párr. 16(a))
- Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de
 Johannesburgo (2002) 7.2, 8.3.3, 8.5, 10.7.3**
 contaminación, medidas para controlar la 8.3.3, 8.5
 estándar de asequibilidad Cuadro 10.4
 participación en la toma de decisiones 6
 priorización 7.2
 reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen
 de acceso al agua Cuadro 1.4
- cursos de agua transfronterizos**
 Carta sobre agua de ríos de Senegal (2002) 11.4 n. 31
 contaminación 11, 11.4
- Convención sobre los Usos No Navegables de Cursos
 de Aguas (1997) 11.4
 cooperación de buena fe 11.4
 Iniciativa de la Cuenca del Nilo (NBI) Cuadro 11.1
 cooperación en la transferencia de tecnología, desarrollo
 de capacidades y mejores prácticas 11.4
 cooperación internacional 11, 11.4
 derecho consuetudinario internacional 11.4
 estadísticas relacionadas con 11.4
 Observación General Nro. 15 11.4
 principio de no interferencia 11.4
 priorización de las necesidades humanas y de la calidad
 del agua 11.4,
 Reglas de Berlín (2004) 11.4
 Reglas de Helsinki (1966) 11.4
 tareas institucionales, necesidad de 11.4
 utilización equitativa y razonable Cuadro 2.1, 11.4
 derecho al agua 11.4
 "necesidades vitales del ser humano" 11.4
- cursos de agua internacionales, gestión de 4.1.10**
- custodia, personas bajo:** *ver* detenidos, derecho a
 suficiente agua potable (OG 15, párr. 16(g))
- Chile,** subsidios 10.6, 10.6.1, Cuadro 10.9
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los
 Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) 5.7.4**
- Declaración de Mar del Plata (1977),** derecho al agua
 potable 3.2
- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda
 (2005) 11.1**
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el
 Desarrollo (1992)**
 recursos efectivos, derecho a (Principio Nro. 10) 4.4.2 n. 46
 valor económico del agua Cuadro 10.4
- Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000)**
 agua potable segura, derecho al 11
 reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen
 de acceso al agua Cuadro 1.4
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)**
 como guía para los principios de derechos humanos, que
 regulan el desarrollo Cuadro 4.5
 inalienabilidad de los derechos humanos Cuadro 4.5
- Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) 3.4.3**
- derechos económicos, sociales y culturales**
ver también PIDESC (Pacto Internacional de Derechos
 Económicos, Sociales y Culturales) (1966)
 derecho a la alimentación 2.1, 11.4
 derecho a la libertad cultural 2.1
 derecho al suministro de agua y al saneamiento, Informe
 del Relator Especial sobre la relación entre el 3.1.1
 derecho al trabajo 2.1

implementación y monitoreo: *ver* implementación y monitoreo
 limitaciones de los recursos, importancia (Observación General Nro. 3) 2.2

derechos/obligaciones del individuo para exigir el cumplimiento de obligaciones de los tratados 3.4.1, 3.4.2
ver también rol de la comunidad/individuo en la implementación de los derechos
 CEDAW 3.4.1
 PIDESC 3.4.1, 4

desalojos: *ver* vivienda adecuada, derecho a una

desarrollo de políticas, regulación y asignación de recursos, responsabilidades gubernamentales: *ver* distribución y sostenibilidad; gobiernos, rol y responsabilidades (general); órgano regulatorio; revisión de la legislación, las políticas y los programas (OG 15, párr. 46)

desastres naturales: *ver* víctimas de desastres naturales

descentralización de servicios

en
 América Central 4.1.5
 en
 Colombia **Cuadro 4.3**
 confusión institucional 4.1.5, **Cuadro 9.12**
 condiciones 4.1.5
 contaminación del agua, obstáculos para controlar la 4.1.5
 desajustes entre la estructura industrial y la regulación dentro de la jurisdicción 4.1.5
 Directrices de la Subcomisión 4.1.1
 economías de escala 4.1.5
 inequidad entre zonas urbanas y rurales 4.1.5
 participación en la toma de decisiones 1.6
 personal calificado, dificultades para encontrar 1.6, 4.1.5, **Cuadro 9.12**
 protección de los recursos de agua, obstáculos para la 4.1.5
 subsidios cruzados 4.1.5
 transparencia/responsabilización 4.1.5
 uso eficaz de los recursos 1.6, 4.1.5
 en
 Zimbabue **Cuadro 9.12**

desconexión, criterios (OG 15, párr. 56)

alcantarillado 10.9
 consideraciones sobre capacidad de pago 10.4, 10.9, Directrices de la Subcomisión 10.9
 en
 Argentina **Cuadro 10.12**
 Reino Unido **Cuadro 10.11**
 Informe del ACDH sobre el agua y el saneamiento (2007) 10.9
 medios para prevenir 10.9
 Observación General Nro. 15 10.9

detenidos, derecho a suficiente agua potable (OG 15, párr. 16(g)) 5.7.10

Reglas mínimas para la protección de los menores privados de libertad 5.7.10
 Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos 5.7.10

dificultades idiomáticas, resolución de 5.2, **Cuadro 6.3, 7.7**

Directrices de la Subcomisión [para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento] (2006)

accesibilidad física (OG 15, párr. 12(c)(i)) 9.1, 9.2
 definiciones 2.1
 restricciones justificadas 9.5
 acceso a las fuentes tradicionales de agua 7.5
 adopción 3.1.1, 3.4.1
 asequibilidad, medidas para promover la 10.4
 asistencia financiera y técnica (países en desarrollo) (OG 15, párr. 34) 10.7.3, 11.1
 contaminación del agua, normativa para controlar la 8.3
 cooperación y asistencia internacional
 asignación 10.7.3
 obligación 2.4
 desconexión 10.9
 estándar de asequibilidad 10.1
 extracción de agua, regulación 7.3
 medidas de eficacia 7.8
 obligación de no discriminar 2.1, 5.1
 participación en la toma de decisiones 2.1, 6, 6.3
 desarrollo y administración 6.4, 9.3
 responsabilidades del gobierno 4.1.1
 "saneamiento" 2.1
 seguridad 9.4
 subsidios 10.3
 tarifas/cargos por conexión flexibles y opciones de pago 10.5
 uso no doméstico 2.1

discapacidad, derechos de las personas con (OG 15, párr. 16(h)) 5.7.7

Convención de la ONU sobre (CRPD) 5.7.7

disponibilidad (OG 15, párr. 12(a)): *ver* agua potable para uso personal y doméstico, definiciones y estándares

dolarización 4.1.12, **Cuadro 10.6**

ecosistemas, protección 1.5, 2.1, 4.2.4, 7.2, **Cuadro 7.3, 9.1.2**

Ecuador

derecho constitucional a la salud, al agua y al saneamiento 3.3
 monitoreo de la calidad del agua, rol de la comunidad **Cuadro 8.7**
 participación en la toma de decisiones **Cuadro 6.7, Cuadro 8.7**

educación, necesidad de

ver también escuelas, agua y saneamiento en conservación del agua 7.3
 control de la contaminación 8.3
 en derechos 4.5.5, 4.6.5, 4.6.4
 OSC, rol 4.5.5, 4.6.5, 4.6.4
Towards Better Programming: A Water Handbook (UNICEF) 8.3

EE. UU., información, recolección y difusión (OG 15, párr. 12(c)(iv)) **Cuadro 6.2**

El Salvador, estándar de asequibilidad **10.1**

eliminación de residuos/drenaje de aguas residuales

- consideraciones financieras **9.2**
- desconexión **10.9**
- grupos vulnerables y marginados **4.2.1**
- Guías de la OMS para el uso seguro de aguas residuales, excretas y aguas grises **4.7.2**
- Guías de la OMS sobre el uso de aguas servidas en la agricultura **8.2**
- métodos ambientalmente adecuados, necesidad de, **1.5, 2.1, 4.1.3, 4.1.8, 4.2.4, 4.7.2, 7.2, Cuadro 7.3, 9.1.2, 9.1.3**
- en Sudáfrica **8.3**
- urbanización **1.6**

empleo del agua

- Beyond Scarcity* (2006) (PNUD) **1.1, 7.1, 9**
- definiciones (OG 15) **7.1**
- descriptores del nivel de servicio en relación con la higiene **Cuadro 7.1, Cuadro 9.1** doméstico **7**
- uso individual promedio **7**
- no doméstico **1.5, 7**

enfermedades, susceptibilidad a las

- contaminación **8.5**
- estándares de calidad del agua, implicancias **8.2**
- niños **5.7.2**
- personas de edad **5.7.7**
- VIH/SIDA **5.7.7, 8.2**

Enfoques Basados en los Derechos Humanos (HRBA), Entendimiento común de la ONU sobre Cuadro 4.5

- definición **Cuadro 4.5**
- desarrollo de capacidades para cumplir con las obligaciones y para reclamar derechos, cooperación para el desarrollo **Cuadro 4.5**
- estándares de derechos humanos, instrumentos internacionales como fuente de **Cuadro 4.5**
- obligación de promover los derechos humanos **Cuadro 4.5**
- principios rectores **Cuadro 4.5**
- resolución de controversias **4.8.2**

Entendimiento común de la ONU sobre el Enfoque

- Basado en los Derechos Humanos:** *ver* Enfoques Basados en los Derechos Humanos (HRBA), Entendimiento común de la ONU sobre

escasez: *ver* empleo del agua

escuelas, agua y saneamiento en

- ver también* niños; educación, necesidad de baja priorización **5.6**
- coordinación entre el Ministerio de Educación y otros ministerios, importancia **5.6**
- docentes, efecto sobre los **5.6**
- educación sobre higiene **8.6**

niñas, efecto sobre las **1.4, Cuadro 5.4**

Objetivos de Desarrollo del Milenio **5.6**

Senegal **Cuadro 5.4**

estadísticas

- cobertura del suministro de agua y saneamiento por región (2004) **Cuadro 1.1**
- insuficiencia, efecto **1.1**

estándar de asequibilidad

- agua gratuita: *ver* agua gratuita
- Beyond Scarcity* (2006) (PNUD) **10.1, 10.3**
- en
 - El Salvador **10.1**
 - Indonesia **Cuadro 10.5**
 - Jamaica **10.1**
 - Reino Unido **Cuadro 10.5**
- Directrices de la Subcomisión **10.1**
- economía mixta monetaria/no monetaria **10.1, 10.5**
- equilibrio con otros derechos, necesidad de **2.1, 10.1**
- factores importantes **10.1**
- indicadores del derecho al agua **10.1**
 - Observación General Nro. 15 **10.1**
- ingresos irregulares **Cuadro 10.5**
- normas internacionales
 - Conferencia de Río (1992) **Cuadro 10.4**
 - Cumbre Mundial de Johannesburgo (2002) **Cuadro 10.4**
 - variaciones nacionales **10.1**
- Observación General Nro. 15 **2.1, 10.1**
- proveedores de pequeña escala **10.1**
- zonas rurales y urbanas **10.1**

estándares: *ver* estándares para el suministro de servicios

estándares del sistema de cañerías **8.4**

estándares para el suministro de servicios

- ver también* órgano regulatorio
- ampliación de servicios, cronograma **4.1.3**
- asequibilidad **4.1.3, 4.2.2, 4.2.2, 10.2**
 - rango de servicios/mejora gradual **10.4**,
- cantidades mínimas **4.1.3**
- descriptores del nivel de servicio en relación con la higiene **Cuadro 7.1, Cuadro 9.1**
- drenaje de aguas residuales **4.1.3, 4.1.8**
- eliminación de residuos **4.1.3, 4.1.8**
- enfoques alternativos **6.3**
- horarios de atención **4.1.3**
- letrinas y alcantarillado **4.1.3**
- medidas contra la corrupción: *ver* corrupción, medidas para prevenir,
- mejora de la capacidad institucional **9.2**
- normativas sobre calidad del agua **8.4**
 - calidad mínima **4.1.3**
 - cooperación interagencia **8.4**
 - obligación de informar a las autoridades de los riesgos del suministro **8.4**

planes de gestión de seguridad 8.4
 responsabilidad legal por la calidad del agua 8.4
 objetivos y puntos de referencia, establecimiento por parte del gobierno 4.1.12
 distinción del rol del órgano regulatorio 4.1.12
 procedimientos de cumplimiento: *ver* órgano regulatorio, procedimientos de ejecución/cumplimiento
 procedimientos de evaluación 4.1.11
 proveedores privados de servicios 4.1.12
 rol de la comunidad 2.1, 4.5.1, 6.5,
 en Sudáfrica **Cuadro 4.1, Cuadro 9.2**
 tecnología 4.1.3
 variaciones locales, necesidad de respetar 4.1.3

estrategia/plan de acción nacional, obligación de desarrollar (OG 15, párr. 47) 2.2, 4.1.3
 acuerdos institucionales 4.1.3
 como obligación básica **Cuadro 2.4**
 Directrices de la Subcomisión 4.1.3 n. 8
 medios de desarrollo 4.1.3
 recolección de datos 4.1.3
 datos segmentados, necesidad de 4.1.3, 4.1.7
 sociedad civil, rol 4.1.3

Etiopía, gestión comunitaria Cuadro 6.8

evaluación de la proporcionalidad 11.3

evaluación del impacto sobre los derechos humanos Cuadro 11.2.1

Examen Periódico Universal (UPR) 3.4.1

financiamiento público, uso eficaz 1.6, 10.7.2, 10.7
ver también asistencia financiera y técnica (países en desarrollo) (OG 15, párr. 34)
Beyond Scarcity (2006) (UNDP) 10.3
 bonos 10.7.2
 creación de barreras 10.7, 10.7.1
 eliminación de subsidios para los grupos con mejores recursos 10.7, 10.7.1
 evaluación de la "necesidad" 10.7.2
 incorporación de consideraciones sobre derechos humanos 10.7.2
 lista de control 10
 modificación de la base impositiva 10.7.2
 préstamos para el financiamiento 10.7.2
 reasignación de intervenciones de alto costo a intervenciones de bajo costo 1.6, 10.7, 10.7.3,
 subsidios cruzados, grupos de distintos ingresos 10.7.1
 tributación progresiva 10.7.2

FMI (Fondo Monetario Internacional)

asistencia financiera 4.8.1
 Observación General Nro. 15 4.8.2

Francia, legislación sobre el derecho al agua 4.1.2

fundamentos legales del derecho al agua y al saneamiento
 declaraciones y otros instrumentos internacionales no

vinculantes 3, 3.2

ver también Carta Europea sobre Recursos de Agua (2001); Asamblea General, Resolución 54/175 (derecho al desarrollo); Observación General Nro. 15; Declaración de Mar del Plata (1977); NAM (Movimiento de Países No Alineados); Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe sobre el agua y el saneamiento (2007)

Observaciones Finales del comité de vigilancia de los tratados 3.4.1

prácticas del Estado (incluso constituciones, legislación y doctrina) 3, 3.3, 4.1.2

responsabilización 2.6

tratados de derechos humanos, 3

ver también ACHPR (Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos) (1981); AfCRC (Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño) (1990); Programa de Acción de El Cairo (1994); CEDAW (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) (1979); CDN (Convención sobre los Derechos del Niño) (1989); CSE (1961) (Carta Social Europea (1961)); CSE (1961) (Carta Social Europea (1996)); PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (1966); Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988)

tratados distintos de los tratados de derechos humanos 3.1.5, 4.4.1 n. 45

tratados no incorporados, efecto en legislación nacional 4.4.1 n. 45

GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) 11.5

Gestión Integrada de Recursos Hídricos (IWRM)

coordinación 4.1.4

definición 4.1.4

gobiernos, rol y responsabilidades (general) 3.4.3, 4, 4.4

ver también revisión de la legislación, las políticas y los programas (OG 15, párr. 46); y *particulares*

cargos, pago de 4.1.9, 4.1.9

como proveedor de servicios: *ver* proveedores públicos de servicios, rol y responsabilidades

coordinación entre ministerios y departamentos 4.1.4, Observación General Nro. 15 4.1.4

desarrollo de políticas, regulación y asignación de recursos 4.1,

ver también asignación y sostenibilidad, medidas para asegurar la cantidad suficiente/disponibilidad; órgano regulatorio; revisión de legislación, políticas y programas (OG 15, párr. 46)

Directrices de la Subcomisión 4.1.1

distinción entre regulación y provisión de servicios 4.1, 8.5

gobiernos nacionales, regionales y locales,
responsabilidades compartidas **4.1, 4.1.1**
ver también descentralización de servicios
incorporación del derecho al agua y al saneamiento en los
procesos de cooperación internacional **4.1.10, 4.1.10, 4.4**
obligaciones
cumplir, facilitar o promover **Cuadro 2.2**
fundamentos legales, importancia **2.6**
proteger los derechos **Cuadro 2.2**
respetar los derechos **Cuadro 2.2**
priorización de los servicios de agua y saneamiento **4.1.1, 4.1.1**
realización progresiva de las obligaciones (PIDESC 2),
Cuadro 2.1, 2.2, 6, 8.2

grupos marginados: *ver* grupos vulnerables y marginados,
suministro de servicios a los

grupos vulnerables y marginados, suministro de servicios a los 4.2.1

accesibilidad física **9, 9.2**

asequibilidad

tarifas/cargos por conexión flexibles y opciones de pago **4.2.2, 10.5,**

subsidios **5.6, 10.6**

cambio climático **1.6, 11.8**

como obligación básica **Cuadro 2.4**

comunidad, rol con respecto a **4.5.5**

contaminación del agua, vulnerabilidad a **8.2**

cooperación para el desarrollo destinada a los pobres **11.2**

coordinación de servicios **4.1.4**

Directrices de la Subcomisión **6.3**

drenaje de aguas residuales, responsabilidad del gobierno por **4.2.1**

ejemplos **Cuadro 5.2**

fundamentos legales de los derechos **2.6**

"marginados" **5, Cuadro 5.2**

obligación de no discriminar: *ver* obligación de no discriminar (con particular referencia a los grupos vulnerables y marginados) (OG 15, párr. 13-16)

OSC, rol **4.6.2**

"otra condición" (OG 15) **Cuadro 5.1**

participación en la toma de decisiones **1.6, 2.1, 5.5, 5.5, 6.3, Cuadro 6.3**

proveedores públicos de servicios, responsabilidad por **4.1.4**

proveedores de pequeña escala **4.21**

proyectos de infraestructura **1.6**

sistemas consuetudinarios o tradicionales **7.5.3**

sanciones económicas **11.6**

"vulnerables" **5, Cuadro 5.2**

Guatemala, legislación sobre el derecho al agua **4.1.2**

Guías de la OMS para el uso seguro de aguas residuales, excretas y aguas grises 4.7.2

Guías de la OMS para la calidad del agua potable

agua potable segura, derecho al **6.2**

amenazas a la calidad **Cuadro 8.1**

coordinación/cooperación, necesidad de **4.1.4**

estándares mínimos, naturaleza no obligatoria **8.1**

higiene, programas de capacitación e información **8.6**

información, recolección y difusión (OG 15, párr.

12(c)(iv)) **6.2, 8.7**

mecanismos de monitoreo **8.5, 8.7**

participación en la toma de decisiones **6.3**

Guías de la OMS sobre el uso de aguas servidas en la agricultura 8.2

higiene, obligaciones en relación con la

ver también agua potable segura, derecho al; agua potable

para uso personal y doméstico

baños públicos

cuidado y mantenimiento **4.2.3, 4.5.4**

ubicación **8.6**

comunidad, rol **4.5.4, 8.6**

cooperación, importancia **4.2.3**

descriptores del nivel de servicio **Cuadro 9.1, Cuadro 7.1**

entidades del ámbito de la salud, rol **4.2.3**

Guías de calidad de la OMS **8.6**

"higiene personal y doméstica" (OG 15, párr. 12(a)) **7.1**

instalaciones de pequeña escala **4.2.3, 8.6,**

lista de control **8**

medidas para promover la conciencia **Cuadro 2.2, 8.6,**

en Bangladesh **8.6**

en Tanzania **8.6**

Observación General Nro. 15 **8.6**

Honduras, legislación sobre el derecho al agua **4.1.2**

igualdad en el acceso a la información 2.1, 6

igualdad en el acceso al agua y al saneamiento 7.1, 7.5

ver también obligación de no discriminar (con particular referencia a los grupos vulnerables y marginados)

Directrices de la Subcomisión **7.5**

falta de sensibilidad frente a distintas necesidades **1.6**

Observación General Nro. 15 **7.5**

intercambio equitativo

como obligación básica **Cuadro 2.3**

comunidad, rol para asegurar el **4.5.4**

entre distintos sectores **4.5.4**

entre zonas urbanas y rurales **4.1.5**

imperio de la ley: *ver* transparencia/responsabilización

implementación y monitoreo

ver también CDESC (Comité de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales); corrupción, medidas para

prevenir; revisión judicial; órgano regulador;

Subcomisión de Promoción y Protección de los

Derechos Humanos; Comité Asesor del Consejo de

Derechos Humanos de las Naciones Unidas

actores clave **4**

ver también organizaciones de la sociedad civil (OSC), rol en la implementación y monitoreo de los derechos; rol de la comunidad/individuo en la implementación de los derechos; comisiones/defensoría de derechos humanos, rol y competencia; órganos independientes de vigilancia; derechos/obligaciones de los individuos para exigir el cumplimiento de las obligaciones de los tratados; usuarios industriales y agrícolas, responsabilidades; organizaciones internacionales, rol en la implementación y el monitoreo (OG, párr. 60); proveedores privados de servicios, rol y responsabilidades

como obligación básica **Cuadro 2.4**

derechos civiles y políticos, limitación a los **3.4.2**

estrategias de implementación, importancia **2.7**

Examen Periódico Universal (UPR) **3.4.1**

limitaciones de los recursos (Observación General Nro. 3) **2.2**

mecanismos regionales, **3.4.2**

órganos de vigilancia de los tratados de la ONU **3.4.1**

ver también CEDAW (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) (1979); CDESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales); PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (1966)

participación en la toma de decisiones **6.5**,

incidencia

autogestión exitosa **4.5.3, 6.3, 6.4, Cuadro 9.6**

comunitaria/individual **4.5.2, 4.5.3**

OSC **4.6.1, 4.6**

incremento de tarifas por bloque (IBT) 10.6.2

India

instalaciones de saneamiento para los niños **9.1.3**

participación en la toma de decisiones **Cuadro 6.6**

Indonesia

estándar de asequibilidad **Cuadro 10.5**

información, acceso a la **6.1 n. 9**

legislación sobre el derecho al agua **4.1.2, 6.1 n. 9**

información, recolección y difusión (OG 15, párr. 12(c)(iv))

ver también participación en la toma de decisiones (OG 15, párr. 48)

accesibilidad física **9.7**

acceso igualitario **2.1, 6**

acceso pleno e igualitario a la información, derecho al, **4.1.6**
contaminación, impacto de la **8.7**

comunicación, importancia de utilizar medios empleados por grupos vulnerables y marginados **6.1**

difusión y explicación, responsabilidad por **6.2**

en

EE. UU. **Cuadro 6.2**

Indonesia **6.1 n. 9**

Sudáfrica **Cuadro 6.1**

Guías de la OMS para la calidad del agua potable **6.2**
información importante **6.**

información segmentada, necesidad de **4.1.3, 4.1.7**

prevención de la corrupción **4.1.11**

racionalización del agua **7.7**

responsabilidad del gobierno por **4.1.7, 6.2**

seguridad del agua **6.2, 8.7,**

subsidios, disponibilidad **10.6**

toma de decisiones, promoción de la participación por parte de los grupos e individuos **4.1.6, 4.1.6, 6, 6.1**

Iniciativa de la Cuenca del Nilo (NIB) Cuadro 11.1

instalaciones para captación y almacenamiento de agua, asistencia con 7.5, 7.6

IWRM: *ver* Gestión Integrada de Recursos Hídricos (IWRM)

Jamaica, estándar de asequibilidad **10.1**

justiciabilidad, dificultades relacionadas con 2.7, 4.4.2

Kenia

asequibilidad, medidas para asegurar la **10.2**

legislación sobre el derecho al agua **4.1.2**

permisos, exención para el uso doméstico **Cuadro 7.2**

legislación que contempla el derecho al agua y al saneamiento 4.1.2

ver también revisión de la legislación, las políticas y los programas (OG 15, párr. 46); *y países individuales*
asequibilidad **10.8,**

distinción entre reconocimiento del derecho y efectiva implementación **4.1.2**

leyes y prácticas en materia de titularidad de la tierra, potencial de interferencia con el acceso al agua 1.6, 7.5 7.5.2

listas de control

accesibilidad física **9**

asequibilidad **10**

calidad del agua, obligaciones en relación con la **8**
disponibilidad del agua **7**

financiamiento **10**

higiene, obligaciones en relación con la **8**

obligación de no discriminar (con particular referencia a los grupos vulnerables y marginados) **5**

participación en la toma de decisiones **6**

Mali, incremento de tarifas por bloque (IBT) **10.6.2**

mapeo de comunidades 6.1

Mauritania

estándares de calidad del agua **8.1**

financiamiento público **10.7.2**

legislación sobre el derecho al agua **4.1.2**

recuperación de costos, implicancias **10.3**

mecanismos de monitoreo: *ver* implementación y monitoreo; agua potable para uso personal y doméstico, medidas para garantizar el

mediación en conflictos: *ver* resolución de controversias

medidas de conservación

ver también medidas de eficacia; principio de sostenibilidad y el uso del agua (OG 15, párr. 11) educación sobre 7.3, embargos por derroche en el uso 7.3 medidores 10.5 objetivos de reciclaje 7.3 principios de derechos humanos **Cuadro 7.3, 7.4** técnicas y tecnologías 7.3 tarifas basadas en la conservación del agua (WCOR) **Cuadro 7.3** usuarios no domésticos 4.7.1

medidas de eficacia

ver también medidas de conservación agua que no genera ingresos/desperdicio conexiones ilegales 7.8, 10.7.1 falta de pago de facturas 7.8 fuerza laboral abultada 10.7.1, **Cuadro 10.10** pérdidas por filtraciones 7.8, 10.7.1 almacenamiento para contingencias 4.7.1 asequibilidad 4.2.2 Directrices de la Subcomisión 7.8 extracción de agua, regulación 1.1, 7.1, 7.3, incentivos de precios, eficacia 4.7.1 instalaciones para captación y almacenamiento de agua, asistencia con 7.5, 7.6 recolección de agua de lluvia 1.6, 7.6, **Cuadro 9.3** proveedores públicos de servicios 4.2.2, recolección de datos, importancia 7.8 suministro de agua 7.8, tarifas y cargos por conexión, rol 4.2.2 toma de decisiones, importancia de la coordinación y cooperación 7.8 usuarios industriales y agrícolas 4.7.1

medidas de seguridad 9.1, 9.4

como obligación básica **Cuadro 2.3** Directrices de la Subcomisión 9.4 iluminación 9.4 Observación General Nro. 15 9.4 ubicación, importancia 9.4

medidas regresivas, justificación 2.2

microorganismos como amenaza a la calidad del agua 8.1, Cuadro 8.1

Milenio: *ver* Declaración del Milenio de la ONU (2000); Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU; Proyecto del Milenio de la ONU

Mozambique

legislación sobre el derecho al agua 4.1.2 recuperación de costos, implicancias 10.3

mujeres (OG 15, párr. 16(a))

ver también CEDAW (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) (1979); grupos vulnerables y marginados, suministro de servicios a los consecuencias desproporcionadas del acceso inadecuado al agua 1.4 derechos de los agricultores 7.2 desarrollo de habilidades de encargados de elaboración de políticas **Cuadro 5.5** desplazamiento interno **Cuadro 5.7** diferencias de poder entre géneros, reforma **Cuadro 5.5** educación, Objetivo de Desarrollo del Milenio Nro. 3, Meta Nro. 4 5.6 ejemplos de exclusión de la participación 5.7.1 estrategias para la reducción de la pobreza y reforma **Cuadro 5.5** evaluación sistemas diferenciados por género **Cuadro 5.5** *Gender in water resources management, water supply and sanitation* (IRC, Documento Técnico 33: 1998) 5.5 *Mainstreaming Agenda in Water Management* (PNUD) 5.5, 5.7.1 Observación General Nro. 15 5.7.1 participación en la toma de decisiones 5.7.1, 9.1.3 proyectos de agua y saneamiento 5.7.1, 9.1.3 en escuelas **Cuadro 5.4** responsabilidades múltiples, consecuencias 5.5 sistemas consuetudinarios 7.5.3 transversalidad de género, requisitos para el éxito ubicación instalaciones, importancia 5.7.1, 9, 9.1.3, 9.4

NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) (1994) 11.5

NAM (Movimiento de Países No Alineados), agua, reconocimiento de la importancia, 3.2

Namibia, legislación sobre el derecho al agua 4.1.2

naturaleza progresiva de las obligaciones Cuadro 2.1, 2.2, 6, 8.2

necesidades agrícolas, priorización 7.2

ver también usuarios industriales y agrícolas, responsabilidades acuerdos de permisos 7.2 áreas de captación de agua, medidas de protección 7.4, Guías de la OMS sobre el uso de aguas servidas en la agricultura 8.2 Observación General Nro. 15 7.2 requisitos de riego en países en desarrollo 1.5 seguridad de los alimentos 1.5

necesidades especiales del pastoreo 5.7.5, 5.7.9, 7.2, 7.5.1

Nepal, coordinación en 4.1.4

Nicaragua, legislación sobre el derecho al agua 4.1.2

Níger, embargos por derroche en el uso 7.3

niños

ver también AfCRC (Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño) (1990); CDN (Convención sobre los Derechos del Niño) (1989); escuelas, agua y saneamiento en
aportes en especie 10.5
consecuencias desproporcionadas del acceso inadecuado al agua 1.4
consultas sobre el diseño 5.7.2, 9.1.3
Emerging Issues in Water and Infectious Disease (OMS) 5.7.2
susceptibilidad a las enfermedades 5.7.2
ubicación de las instalaciones, importancia 5.7.2, 9

nivel de vida

derecho al agua/saneamiento
CEDAW 14(2)(h) 3.1.2
Informe del Relator Especial (2004) 3.1.1
Observación General Nro. 15 3.1.1
PIDESC 11(1) 3.1.1
Programa de Acción de El Cairo (1994) 3.2

Normas Esfera 9.1, 9.1.2

suministro de emergencia **Cuadro 9.13**

OACNUDH: *ver* Alto Comisionado de las Naciones

Unidas para los Derechos Humanos

Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones

Unidas

escuelas (Objetivo Nro. 3, Meta Nro. 4) 5.6
reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua (Objetivo Nro. 7) **Cuadro 1.4**

obligación de no discriminar (con particular referencia a los grupos vulnerables y marginados) (OG 15, párr. 13-16)

ver también CEDAW (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) (1979); mujeres (OG 15, párr. 16(a))
accesibilidad física 9.5
como derecho humano fundamental 5
como obligación básica 2.2, **Cuadro 2.3**
definición 2.1, 5, **Cuadro 5.1**
Directrices de la Subcomisión 2.1, 5.1
discriminación de facto **Cuadro 5.1**
formas de discriminación
acuerdos de subsidios 10.6
asignación diferencial de recursos 5.2
cargos diferenciales 5.2
comunicación, empleo de medios inadecuados 6.1
condiciones de uso diferenciales 5.2
formularios de solicitud, omisión de presentación en idioma adecuado 5.2
horarios de atención inadecuados 5.2
negación del acceso sobre la base del origen étnico o condición similar 5.2

racionalización descuidada o discriminatoria 5.2, 7.2
requerimiento de documentos no disponibles para ciertos grupos 5.2, 10.6
requisitos de titularidad/registro de la tierra 10.6
trato denigrante por parte de los funcionarios 5.2
trato diferencial con efectos discriminatorios indirectos sobre el derecho al agua y al saneamiento 5.2

lista de control 5

Observación General Nro. 18 (CDH) **Cuadro 5.1** n. 1, 5.2

PIDESC 2(2) 2.1, 2.2, 2.3, **Cuadro 5.1**

sensibilidad política 5.1

trato diferencial, aplicación 2.1, **Cuadro 5.1**, 5.2

medidas posibles 5.2

Observación General Nro. 18 (CDH) 5.2

obligación de no discriminar (con particular referencia a los grupos vulnerables y marginados), medidas del gobierno

desarrollo de indicadores para medir discriminación 5.1
estudios empíricos para determinar su existencia 5.1
evaluación de la legislación contra la discriminación 5.1
evaluación y documentación de la discriminación en el sector privado y otros sectores 5.1

instituciones utilizadas por grupos vulnerables y marginados

Directrices de la Subcomisión 5.6

priorización 5.6,

priorización en la creación de instalaciones de agua y saneamiento 5.6

subsidios en tarifas 5.6

legislación contra la discriminación 5.1

obligación de establecer prioridades 5

participación de los grupos vulnerables y marginados en la toma de decisiones, pasos para asegurar la 5.5, 5.5, 6.3, **Cuadro 6.3**

proactividad, necesidad de 5

recolección de datos segmentados para identificar discrepancias y fijar prioridades (OG 15, párr. 53) 5.4, colaboración y cooperación, importancia 5.4

Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas 5.4

revisión de leyes, reglamentaciones, políticas y procedimientos operativos 5.1, 5.2, 5.7

revisión de presupuestos para abordar las necesidades de los grupos vulnerables y marginados 5.3, 5.3

Observación General Nro. 15 5.3

obligaciones de los propietarios 9.9,

no especular 10.2

subsidios 10.6.1

obligaciones, naturaleza de las

cooperación internacional 2.4

cumplir, facilitar o promover **Cuadro 2.2**

obligaciones básicas (OG 15, párr. 17) **Cuadro 2.3**

proteger los derechos **Cuadro 2.2**

respetar los derechos **Cuadro 2.2**

- Observación General Nro. 3 (La índole de las obligaciones de los Estados Partes)**, limitaciones de recursos 2.2
- Observación General Nro. 4 (El derecho a una vivienda adecuada)** 9.6
- Observación General Nro. 7 (El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos)** Cuadro 9.9
- Observación General Nro. 8 (sanciones económicas)** 11.6
- Observación General Nro. 12 (El derecho a una alimentación adecuada)** 2.1, 11.4
- Observación General Nro. 15**
- accesibilidad física (párr. 12(c)(i)) 2.1, 9.1, 9.1.2, 9.2, 9.5
 - acuerdos internacionales de comercio e inversión (párr. 35) 11.5
 - adopción (2002) 2.1, 3.3
 - agua potable para uso personal y doméstico 8.1, 8.2, 8.3
 - análisis y revisión de políticas de cooperación, procedimientos operativos y mecanismos de asesoramiento (organizaciones internacionales) 4.8.2
 - asistencia financiera y técnica (países en desarrollo) (párr. 34) 4.1.10, 11.1
 - Banco Mundial 4.8.2
 - cantidades mínimas, fijación de estándares 7.1
 - cargos como instrumento de políticas Cuadro 10.3
 - comunidades nómadas y errantes (párr. 16(e)) 5.7.5
 - conflictos armados (párr. 21 y 22) Cuadro 9.8, 11.7
 - cursos de agua transfronterizos 11.4
 - definición xviii
 - derechos humanos, evitar la interferencia con los (párr. 45) 7.4
 - desconexión (párr. 56) 10.9
 - detenidos, derecho a suficiente agua potable (párr. 16(g)) 5.7.10
 - estándar de asequibilidad 2.1, 10.1
 - indicadores del derecho al agua 10.1
 - estatus legal 3.1.1
 - estrategia/plan de acción nacional, obligación de desarrollar (párr. 47) 4.1.3
 - FMI 4.8.2
 - higiene 8.6
 - información, recolección y difusión (párr. 12(c)(iv)) 4.1.6, 6, 6.2
 - interferencia con el derecho al agua, obligación de evitar 7.5, 9.5
 - mujeres (párr. 16(a)) 5.7.1
 - naturaleza progresiva de las obligaciones 8.2
 - necesidades agrícolas, priorización 7.2
 - no discriminación Cuadro 5.1
 - obligaciones de implementación Cuadro 2.2
 - organizaciones internacionales, rol (párr. 60) 4.8.1, 4.8.2
 - órgano regulatorio, obligación de crear 4.1.12
 - OSC, rol 4.6.2
 - participación en la toma de decisiones (párr. 48) 4.1.6, 4.1.12, 6.3
 - personas con discapacidades (OG 15, párr. 16(h)) 5.7.7
 - personas de edad (párr. 16(f)) 5.7.7
 - PIDESC 11(1) 3.1.1
 - PIDESC 12(1) 3.1.1
 - principio de no interferencia (párr. 31) 4.1.10, 11.3, 11.4, 11.8
 - principio de sostenibilidad (párr. 11) 2.1, 7.3
 - procedimientos de reclamos (párr. 55) 4.4.2
 - proveedores privados de servicios, rol y responsabilidades 4.1.12
 - pueblos indígenas (párr. 16(d)) 5.7.4
 - recolección de datos (párr. 53) 5.4
 - recursos efectivos, derecho a (párr. 55) 4.4.2
 - refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y repatriados (párr. 16(f)) 5.7.6
 - responsabilidades de coordinación 4.1.4
 - revisión de leyes y reglamentaciones (párr. 46) 4.1.2
 - revisión de presupuestos para abordar las necesidades de los grupos vulnerables y marginados 5.3
 - sanciones económicas (párr. 32) 11.6
 - saneamiento 3.1.1
 - "saneamiento" 2.1
 - seguridad 9.4
 - sistemas consuetudinarios o tradicionales, respeto por (párr. 21) 7.5.3
 - suministro de emergencia (párr. 44(c)) 9.10
 - uso doméstico, priorización sobre el no doméstico (OG 15, párr. 6) 2.1, 7.2
 - víctimas de desastres naturales 5.7.8
 - vivienda adecuada, derecho a una 3.1.1, 9.6, zonas rurales y urbanas (párr. 16(c)) 5.7.3
- Observación General Nro. 17 (derecho al trabajo)** Cuadro 10.10
- Observación General Nro. 18 (CDH) (no discriminación)** Cuadro 5.1 n. 1, 5.2
- Observaciones Generales**, efecto legal 1.3.3 n. 2, 3.1.4
- OIT (Organización Internacional del Trabajo)**
- derechos humanos 4.8.2
 - resolución de controversias 4.8.2
- OMC (Organización Mundial de Comercio)**, resolución de controversias 4.8.2
- OMS (Organización Mundial de la Salud)** (documentos distintos de las Guías)
- Domestic Water Quantity, Service Level and Health* 7.1, 9.1, Cuadro 9.1, 9.2
 - Emerging Issues in Water and Infectious Disease* 5.7.2
- ONG (organizaciones no gubernamentales)**, como amicus curiae Cuadro 11.3
- organizaciones de la sociedad civil (OSC)**, rol en la implementación y monitoreo de derechos 4.6

- apoyo para el desarrollo de organizaciones comunitarias y de la sociedad civil en el ámbito local y nacional 4.6.6
- asistencia financiera y técnica 4.6
- asistencia humanitaria 4.6.2
- coordinar las actividades de las OSC y evitar duplicación de tareas con otras organizaciones 4.6.2, 4.6.3
- definiciones 4.6,
- desarrollo de capacidades para, importancia 11.2
- desarrollo de capacidades y conocimiento, incluso derechos y responsabilidades, información técnica y de gestión 4.6, 4.6.1
- educación de estudiantes y del público sobre los derechos 4.5.5, 4.6.4
- grupos vulnerables y marginados, suministro de servicios a los 4.6.2
- estrategia/plan de acción nacional 4.1.3
- incidencia, asistencia con la 4.6, 4.6.1,
- información, provisión de 4.6
- investigación sobre implementación de derechos 4.6.6, 4.6.5
- monitoreo de las acciones del gobierno y de terceros 4.1.12, 4.6.3, 4.6.4
- Observación General Nro. 15 4.6.2
- organizaciones internacionales de la sociedad civil 4.6.7, 4.6.6
- ver también* organizaciones internacionales de la sociedad civil, rol de las organizaciones internacionales 4.8.1
- recolección de datos, cooperación en la 5.4
- organizaciones internacionales de la sociedad civil, rol**
- apoyo a las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil locales y nacionales 4.6.6, 4.6.7
- colaboración con las OSC locales, importancia 4.6.7
- como complemento de los gobiernos, OSC y organizaciones comunitarias nacionales 4.6.7
- organizaciones internacionales, rol en la implementación y el monitoreo (OG, párr. 60)**
- ver también* Banco Africano de Desarrollo (BAfD); OIT (Organización Internacional del Trabajo); FMI (Fondo Monetario Internacional); Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; Banco Mundial; OMC (Organización Mundial de Comercio)
- análisis y revisión de políticas de cooperación, procedimientos operativos y mecanismos de asesoramiento 4.8.2, 4.8.3
- asistencia financiera y técnica, 4.8.1,
- coordinación y coherencia 4.8.3,
- OSC, apoyo para 4.8.1
- recolección de datos, cooperación en la 5.4
- órgano regulatorio**
- distinción en la fijación de estándares 4.1.12
- grupos comunitarios, representación 4.1.12
- independencia del gobierno, conveniencia 4.1.12
- inversión y ampliación de los servicios, necesidad de 9.2
- procedimientos de ejecución/cumplimiento
- indemnización para la parte afectada 4.1.12
- penalidades por incumplimiento 4.1.12,
- procedimiento de reclamos, necesidad de 4.1.12, 10.2
- obligación del gobierno de crear 4.1.12
- Observación General Nro. 15 4.1.12
- proveedores de pequeña escala 4.1.12
- proveedores privados de servicios 1.6
- proveedores públicos de servicios 4.2
- redes de monitoreo 4.1.12
- tarifas y cargos, monitoreo y control 10.2
- órganos independientes de vigilancia 4.4**
- ver también* comisiones/defensoría de derechos humanos, rol y competencia; revisión judicial; transparencia/responsabilización
- comisiones/defensoría de derechos humanos, rol y competencia 2.1, 4.4
- cooperación, necesidad de 4.4
- distinción entre órganos judiciales y no judiciales 4.4, 4.4.2
- fundamentos legales de los derechos 2.6
- importancia 4.4
- incorporación de estándares internacionales, necesidad de 4.4
- organismos específicos del sector, conveniencia 4.4.3
- requerimientos de efectividad
- facultades claras 4.4
- independencia 4.4
- procedimientos accesibles de reclamos 4.4
- suficiencia garantizada de recursos financieros, técnicos y humanos 4.4, 4.4.3
- pago de servicios:** *ver* cargos como instrumento de políticas
- países en desarrollo:** *ver* asistencia financiera y técnica (países en desarrollo) (OG 15, párr. 34); Enfoques Basados en los Derechos Humanos (HRBA), Entendimiento Común de la ONU sobre; países menos desarrollados
- países menos desarrollados 11.1 n. 7**
- negociación de la asistencia, necesidad de **Cuadro 11.2.3**
- Pakistán,** gestión comunitaria **Cuadro 9.6**
- Paraguay,** legislación sobre el derecho al agua 4.1.2
- participación en la toma de decisiones (OG 15, párr. 48)**
- ver también* información, recolección y difusión (OG 15, párr. 12(c)(iv))
- accesibilidad física 9.7
- asistencia en el acceso a la información y conocimientos **Cuadro 6.3, 6.3**
- auto-movilización **Cuadro 6.4**
- calidad del agua 8.1
- consulta **Cuadro 6.4, 8.1**
- Cumbre Mundial de Johannesburgo (2002) 6
- cursos de agua transnacionales 11.4

- desarrollo y administración 6.4, 6.4
 descentralización de servicios 1.6
 Directrices de la Subcomisión 2.1, 6, 6.3
 en:
 Argentina 6.3 n. 21
 Bolivia **Cuadro 6.5**
 Brasil **Cuadro 6.6**
 Ecuador **Cuadro 6.7, Cuadro 8.7**
 India **Cuadro 6.6**
 enfoques alternativos para el suministro de servicios 6.3
 fundamentos legales de los derechos 2.6
 grupos e individuos 4.1.6,
 grupos vulnerables y marginados 1.6, 2.1, 5.5, 5.5, 6.3,
 Cuadro 6.3
 Guías de la OMS para la calidad del agua potable 6.3
 habilidades para asegurar, necesidad de 5.5
 igualdad entre los grupos interesados **Cuadro 6.3, 6.3**
 lista de control 6
 métodos para garantizar
 actitudes condescendientes, evitar las **Cuadro 6.3**
 arreglos urbanos y rurales, diferentes enfoques para
 los 4.1.6
 dificultades idiomáticas, resolución de 5.2, **Cuadro 6.3**
 evitar jerga técnica o términos específicos **Cuadro 6.3**
 habilidades, desarrollo en los participantes potenciales
 Cuadro 6.3
 proceso de participación previo a la toma de
 decisiones **Cuadro 6.3**
 programación, importancia 5.5
 traducción cuando sea necesario **Cuadro 6.3**
 ubicación, elección de la **Cuadro 6.3, 9.1.3**
 mujeres 5.7.1, 9.1.3
 necesidades de saneamiento 8.6, 9.2, 9.7
 Observación General Nro. 15 4.1.6, 4.1.12, 6, 6.3
 participación funcional **Cuadro 6.4**
 participación interactiva **Cuadro 6.4**
 participación pasiva **Cuadro 6.4**
 PIDESC (Preámbulo) 6
 presupuesto **Cuadro 6.6**
 privatización 6.3, 11.3
 recursos financieros y estructuras institucionales,
 importancia 6, 11.4
 regulación y monitoreo 2.1, 6.5,
 responsabilidad de los gobiernos por la promoción de 4.1.6
 sistemas consuetudinarios, reforma 7.5.3
 suministro de información, limitación al **Cuadro 6.4**
 ubicación y diseño de las instalaciones **Cuadro 6.3, 9.1.3, 9.7**
- permisos**
 control de la contaminación 8.3
 en
 Kenia **Cuadro 7.2**
 Sudáfrica **Cuadro 7.2, 8.3**
 explotación de agua 7.3 necesidades agrícolas 7.2
 uso doméstico 7.2
- personas de edad (OG 15, párr. 16(f))**
 aportes en especie 10.5
 consultas sobre el diseño 9.1.3
 enfermedades, susceptibilidad a las 5.7.7
 Observación General Nro. 15 5.7.7
 ubicación de las instalaciones, importancia 9
- Perú**, legislación sobre el derecho al agua 4.1.2
- PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (1966)**
ver también CDESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)
 definición, 2.1
 derechos
 adecuado nivel de vida (PIDESC 11(1)) 3.1.1
 salud física y mental (PIDESC 12(1)) 3.1.1
 estándares internacionales, como fuente para 4.4.1
 medidas regresivas, justificación 2.2
 naturaleza progresiva de las obligaciones **Cuadro 2.1, 2.2, 6**
 no discriminación 2.1, 2.2, 2.3, **Cuadro 5.1**
 obligaciones, falta de implementación de 2.2, 2.3
 participación y acceso a la información 6.0
 ratificaciones (2007) 2.1, 3.1.1, 4.4.1 n. 44
 reclamos particulares, borrador Protocolo sobre 3.4.1
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)**
Beyond Scarcity (2006) 1.1, 7.1, 9, 10, 10.1, 10.3, 10.7.2
Mainstreaming Agenda in Water Management 5.5, 5.7.1
- principio de no interferencia (OG 15, párr. 31) Cuadro 2.2, 4.1.10, 11.3, 11.4**
 cambio climático 11.8
- principio de sostenibilidad y el uso del agua (OG 15, párr. 11) 2.1, Cuadro 2.1, 7.3**
ver también cargos como instrumento de políticas,
 medidas de conservación
 áreas de captación de agua, medidas de protección 7.4,
 Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo
 (1992) **Cuadro 10.4**
 Cumbre Mundial de Johannesburgo (2002) 6, 7.2, 8.3.3,
 8.5, **Cuadro 10.4**
- principios de derechos humanos**
 acuerdos internacionales de comercio e inversión 11.5
 equilibrio entre los derechos, necesidad de 2.1, 7.4, 8.2,
 Cuadro 9.5, 10.1, Cuadro 10.10, 11.3
 financiamiento público, integración 10.7.2
 igualdad y no discriminación **Cuadro 4.5**
 inalienabilidad y universalidad **Cuadro 4.5**
 indivisibilidad **Cuadro 4.5**
 Informe sobre las obligaciones de derechos humanos y el
 acceso al agua y al saneamiento (ACDH) **Cuadro 10.3**
 interdependencia e interrelación **Cuadro 4.5**
 medidas de conservación 7.4
 participación e inclusión **Cuadro 4.5**

responsabilización e imperio de la ley **Cuadro 4.5**
tarifas basadas en la conservación del agua (WCOR)
Cuadro 7.3

priorización de los servicios de agua y saneamiento

ver también asignación y sostenibilidad, medidas para asegurar la cantidad suficiente/disponibilidad accesibilidad física **9.8**,
alternativas de bajo costo, importancia **1.6**
costos del agua **Cuadro 10.1**
costos del saneamiento **Cuadro 10.1**
efectividad en términos de costos **1.3**, **8.2**
errores conceptuales, **Cuadro 2.1**, **2.7**
escasez relativa **9**
mantenimiento vs. nuevas instalaciones **9.8**
necesidades agrícolas básicas **7.2**
pobreza y desarrollo, impacto sobre **1.4**
responsabilidad del gobierno por **4.1.1**
uso doméstico/no doméstico **1.5**, **7.2**

prisioneros de guerra 11.7

ver también detenidos, derecho a suficiente agua potable (OG 15, párr. 16(g))

privatización

asistencia financiera y técnica **11.3**
participación en la toma de decisiones **6.3**, **11.3**
problemas de financiamiento **1.6**
regulación, insuficiencia **1.6**

procedimientos de reclamos (OG 15, párr. 55)

asistencia legal o paralegal gratuita **4.4**
CEDAW **3.4.1**
órgano regulatorio **4.1.12**, **10.2**
órganos independientes de vigilancia **4.4**
tarifas/pagos de servicios **10.2**

Programa Conjunto de Monitoreo (PCM) (OMS/UNICEF) 1.2, 9.1.2, Cuadro 9.3

Programa de Acción de la Conferencia de El Cairo (1994), nivel de vida, incluso vivienda, agua y saneamiento (Principio Nro. 2) 3.2

Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988), salud, derecho a la 3.1.4

proveedores de pequeña escala

accesibilidad física **9.2**, **9.2**, **9.3**
asequibilidad **4.1.12**, **4.3.2**, **4.3.2**, **10.1**, **10.3**
asistencia financiera y técnica **4.2.1**, **4.2.3**, **6.4**, **8.5**, **9.2**, **9.8**
sin costo para los donantes **11.2**
baños, cuidado y mantenimiento **4.2.3**
comunidad/individuos como **4.5.3**, **6.4**, **6.4**, **9.5**
contaminación, responsabilidades en relación con **8.5**
cooperación **10.2**
acuerdos de compra de grandes cantidades **10.2**
distribución de tierras públicas **9.3**

estándares adecuados **9.3**
estructuras legales apropiadas **9.3**
mayores costos, reconocimiento de **10.2**
obligaciones contractuales **10.2**
reducción de costos de conexión **10.4**
regulación de precios **10.2**
procedimientos de registro simples y asequibles **9.3**, **10.2**
subsidios **10.3**
venta constante **9.3**
especulación, obligación de evitar la **4.3.2**, **10.2**
grupos vulnerables y marginados, suministro de servicios a los **4.2.1**
higiene, obligaciones en relación con la **4.2.3**, **8.6**, **8.6**
regulación **4.1.12**
obligaciones relativas a la calidad y seguridad del agua **8.5**
opciones de tarifas **10.2**
requisitos legales, obligación de cumplimiento **4.3.2**
trato diferencial **4.1.3**

proveedores públicos de servicios, rol 4.3

ver también estándares para el suministro de servicios asequibilidad a través del aumento de la eficacia y flexibilidad **4.2.2**,
tarifas flexibles y opciones de pago **4.2.2**
asistencia financiera y técnica **4.2.1**, **4.2.3**
cantidad suficiente de agua potable y servicios de saneamiento **4.2.3**
contratación: *ver* proveedores privados de servicios, rol y responsabilidades, contratación de servicios
eliminación de desechos ambientalmente adecuada **4.1.8**, **4.2.4**
estrategia/plan de acción nacional, obligación de desarrollar: *ver* estrategia/plan de acción nacional, obligación de desarrollar
grupos vulnerables y marginados **4.1.3**, **4.2.1**
higiene: *ver* higiene, obligaciones en relación con la Observación General Nro. 15 **4.1.3**
rango de responsabilidades **4.2**
requisitos legales
ir más allá de los requerimientos básicos **4.2**, **4.2.1**
obligación de cumplimiento **4.2**
suministro público, responsabilidad por el **4.2**

proveedores privados de servicios, rol y

responsabilidades 4.3, **4.3.1**
ver también estándares para el suministro de servicios en Argentina **Cuadro 4.4**
compatibilidad con el derecho al agua y al saneamiento, consideraciones relevantes
acuerdo de la comunidad previa consulta genuina **4.1.12**
capacidad de los proveedores privados para asegurar la ampliación de servicios y mejores paquetes tarifarios que los proveedores públicos **1.6**, **4.1.12**
capacidad de regulación para evitar la corrupción y asegurar el cumplimiento **4.1.12**
compromiso genuino para cumplir con las normas

- internacionales y registro del seguimiento 4.1.12
- preparación del gobierno para mantener los servicios en caso de incumplimiento 4.1.12
- contratación de servicios 4.1.12, 4.2,
- empresas privadas transnacionales, consideraciones relevantes
- estándares para el suministro de servicios 4.1.12
- generación de ganancias 4.3.1
- Informe de la OACNUDH sobre agua y saneamiento (2007) 4.1.12
- instalaciones estatales 4.1.12
- Observación General Nro. 15 4.1.12
- Policy Principles: Framework for Sustainable Partnerships* (2005) 4.1.12
- riesgo de capacidad desigual para negociar que impida la realización de
- renuncia al derecho a presentar reclamos ante un tribunal internacional en materia de inversión 4.1.12
- requisitos legales
 - ir más allá de los requerimientos básicos 4.3.1
 - obligación de cumplimiento 4.3.1
- responsabilidad social 4.3.1
- suministro de servicios asequibles y adecuados 4.3.2
- valor de la moneda/cláusulas de dolarización, riesgo para la asequibilidad 4.1.12, **Cuadro 10.6**
- derechos 4.1.12
- Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas**
 - asistencia técnica y financiera (países en desarrollo) (OG 15, párr. 34) 4.1.10, 10.1.3
 - recolección de datos segmentados para identificar discrepancias y fijar prioridades 5.4
- proyectos de investigación**
 - "investigación aplicada" 4.6.6
 - OSC, rol 4.6.6,
- pueblos indígenas (OG 15, párr. 16(d))**
 - administración autónoma, posibilidad de 5.7.4
 - en Bolivia **Cuadro 5.6**
 - conservación y protección del medio ambiente, derecho a la 5.7.4
 - prioridades y estrategias para uso y desarrollo de recursos, derecho a determinar 5.7.4
 - cooperación y consulta de buena fe, derecho a la 5.7.4
 - Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) 5.7.4
 - tierras, territorios y recursos tradicionales, derecho a 5.7.4
- racionalización, medidas equitativas 7.7, 7.7**
 - consideraciones políticas 7.7
 - grupos vulnerables y marginados 5.2, 7.2
 - publicación 7.7
 - uso agrícola básico 7.2
- realidades económicas:** *ver* asequibilidad (OG 15, párr. 12(c)(ii)); cargos como instrumento de políticas
- recolección de agua de lluvia 1.6, 7.6, Cuadro 9.3**
- recolección de datos (OG 15, párr. 53)**
 - datos cualitativos, necesidad de 6.1
 - datos segmentados, necesidad de 4.1.3, 4.1.7, 5.4
 - estrategia nacional 4.1.3, 4.1.7
 - mapeo de comunidades 6.1
 - medidas de eficacia 7.8
 - objetivos de accesibilidad física 9.2
 - organizaciones internacionales 5.4
 - OSC 5.4
 - rol de la comunidad 5.4, 6.1
- recuperación de costos:** *ver* asequibilidad (OG 15, párr. 12(c)(ii)); cargos como instrumento de políticas
- recursos efectivos, derecho a (OG 15, párr. 55)**
 - ver también* procedimientos de reclamos (OG 15, párr. 55)
 - Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Principio Nro. 10) 4.4.2 n. 46
- recursos, definición (Observación General Nro. 3) 2.2**
- refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y repatriados (OG 15, párr. 16(f)) 5.7.6**
 - desplazamientos internos **Cuadro 5.7**
 - Principios rectores de los desplazamientos internos* (1958) 5.7.6
- regiones con escasez de agua, derecho al agua potable en cantidad suficiente 5.7.9, 7.1, 7.3**
 - ver también* asignación y sostenibilidad, medidas para asegurar la cantidad suficiente/disponibilidad
- Reglas de Berlín (2004) 11.4**
- Reglas de Helsinki (1966) 11.4**
- Reino Unido**
 - desconexión, criterios **Cuadro 10.11**
 - embargos por derroche en el uso 7.3
 - estándar de asequibilidad **Cuadro 10.5**
 - Water Action Plan (DFID) 7, 11.1
- religión, rol en los sistemas tradicionales 7.5.3, 9.1.3**
- resolución de controversias**
 - amicus curiae **Cuadro 11.3**
 - derechos humanos 4.8.2, **Cuadro 11.2. 11.4, 11.5**
 - CIADI 4.8.2, **Cuadro 11.2. 11.4, 11.5**
 - mecanismos de mediación en conflictos, importancia 7.5,
 - OIT 4.8.2
 - OMC 4.8.2
 - sistemas consuetudinarios o tradicionales 7.5.3
- responsabilidad social**
 - proveedores privados de servicios 4.3.1
 - usuarios industriales y agrícolas 4.7
 - ventajas de la observancia 4.7
- responsabilidades de los usuarios:** *ver* usuarios industriales y agrícolas, responsabilidades

revisión de la legislación, las políticas y los programas (OG 15, párr. 46) 4.1.2

comisiones/defensoría de derechos humanos 4.4.1
 legislación vigente o proyectos de ley 4.1.2
 Observación General Nro. 15 2.2
 poder judicial 2.1, 4.4.1

revisión judicial 2.1, 4.4.1, 4.4.2

ver también comisiones/defensoría de derechos humanos, rol y competencia; órganos independientes de vigilancia
 desconexión **Cuadro 10.12**

riesgos radiactivos 8.1, Cuadro 8.1**ríos internacionales:** *ver* cursos de agua transfronterizos**rol de la comunidad/individuos en la implementación de derechos 4.5**

ver también derechos/obligaciones del individuo para exigir las obligaciones de los tratados; participación en toma de decisiones (OG 15, párr. 48)

apoyo del gobierno para 4.5.1
 asistencia financiera y técnica, importancia 9.8
 autogestión 2.1, 4.5.3, 6.3, 6.4, **Cuadro 9.6**
 como proveedores de pequeña escala 4.5.3, 6.4, 9.3
 en Etiopía **Cuadro 6.8**
 "comunidad" 4.5,
 fundamentos legales de los derechos 2.6
 grupos vulnerables y marginados, suministro de servicios a los 4.5.5
 identificación de necesidades y prioridades 4.5.1, 5.4, 6.4, 9.3
 incidencia 4.5.2, 4.5.3, 6.3, 6.4
 intercambio equitativo 4.5.4
 mantenimiento de las instalaciones 9.8
 monitoreo del suministro de servicios 4.5.1, 6.5,
 calidad del agua 8.7
 en Ecuador **Cuadro 8.7**
 órganos regulatorios, representación en 4.1.12
 OSC internacionales 4.6.7
 recolección de datos, cooperación en 5.4, 6.1
 mapeo de comunidades 6.1
 prácticas de higiene 4.5.4, 8.6
 saneamiento 8.6
 saneamiento total liderado por la comunidad (CLTS) **Cuadro 9.11**

salud y el derecho al agua y al saneamiento

ver también agua potable para uso personal y doméstico, medidas para garantizar
 ACHPR 16 24 3.1.4
 AfCRC 14(1) 3.1.4
 CDN 24(1) 3.1.3
 como obligación básica **Cuadro 2.4**
 CSE (1961) 11 3.1.4
 equilibrio entre objetivos, necesidad de 8.2
 estadísticas 1.4

Observación General Nro. 15 3.1.1, 8.1

PIDESC 12(1) 3.1.1

Protocolo de San Salvador (1988) 3.1.4

sanciones económicas y el derecho al agua (OG 15, párr. 32) 11, 11.6,

grupos vulnerables y marginados, suministro de servicios a los 11.6

Observación General Nro. 8 11.6

saneamiento, derecho al (OG 15, párr. 29) 2.1, 8.6

ver también PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (1966); fundamentos legales del derecho al agua y al saneamiento; priorización de los servicios de agua y saneamiento; Directrices de la Subcomisión [para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento]

actitudes públicas 1.2, 4.1.1

calidad del agua potable 8.6

Directrices de la Subcomisión 2.1

estadísticas

Programa Conjunto de Monitoreo (OMS-UNICEF) 1.2

UN-HABITAT 1.2

fundamentos legales 3.1.1

inequidad, zonas urbanas y rurales 1.2

nivel de vida : *ver* nivel de vida, derecho al agua/saneamiento

normas, necesidad de desarrollar 3.1.1

obligación de ampliar el suministro (OG 15) 3.1.1

participación en la toma de decisiones 8.6, 9.2, 9.7

rol de la comunidad 8.6

salud, derecho a la : *ver* salud y el derecho al agua y al saneamiento

"saneamiento" (OG 15, párr. 12(a)) 2.1, 7.1

saneamiento total liderado por la comunidad (CLTS)

Cuadro 9.11

Towards Better Programming: A Water Handbook (UNICEF) 9.2

seguridad del dominio: *ver también* vivienda adecuada, derecho a una; asentamientos informales/seguridad del dominio**Senegal**

agua y saneamiento en las escuelas, efecto sobre las niñas

Cuadro 5.4

Carta sobre agua de ríos de Senegal (2002) 11.4 n. 31

sistemas consuetudinarios o tradicionales, respeto por (OG 15, párr. 21) 7.5.3, 7.5

accesibilidad física 9.1.3

evaluación de interferencia arbitraria 7.5.3

naturaleza de la obligación **Cuadro 2.2**

Observación General Nro. 15 7.5.3

personas vulnerables y marginadas 7.5.3

reformas 7.5.3

religión 7.5.3, 9.1.3

resolución de controversias 7.5.3

titularidad consuetudinaria de la tierra 7.5.3

- sistemas tradicionales:** *ver* sistemas consuetudinarios o tradicionales, respeto por (OG 15, párr. 21)
- solicitantes de asilo:** *ver* refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y repatriados
- Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos** reemplazada por el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 2.1 n. 2, 3.4.1, 3.4.1 n. 28
- informes: *ver* derechos económicos, sociales y culturales, derecho al suministro de agua y al saneamiento, Informe del Relator Especial sobre la relación entre; Directrices de la Subcomisión [para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento] (2006)
- subsidios** 10.3, 10.6, 10.7
ver también subsidios cruzados; financiamiento público, uso eficaz
- agua gratuita: *ver* agua gratuita
- asequibilidad 10.3, 10.6, 11.3
- basado en el acceso/ubicación 10.6.1
- cargos por conexión 10.3
- Directrices de la Subcomisión 10.3
- grupos vulnerables y marginados 5.6, 10.3, 10.6
- incremento de tarifas por bloque (IBT) 10.6.2
- medidores 10.5
- no alcanzar a la población destino, razones 10.6
- proveedores de pequeña escala 10.3
- subsidiarios para el consumo 10.6
- transparencia, necesidad de 10.6, 10.6.1, 10.7.1
- vinculación con los ingresos 10.6.1
- subsidiarios cruzados**
ver también subsidios
- descentralización de servicios 4.1.5
- disponibilidad, como medio para asegurar 4.1.5, 7.3
- entre grupos de altos y bajos ingresos 10.3, 7.1
- zonas rurales 10.3
- Sudáfrica**
- accesibilidad física
- obligación de ampliar Cuadro 9.4
- restricciones justificadas Cuadro 9.7
- agua gratuita Cuadro 10.2, 10.6.3
- eliminación de residuos/drenaje de aguas residuales 8.3
- estándares para el suministro de servicios Cuadro 4.1, Cuadro 9.2
- permisos para el empleo del agua Cuadro 7.2, 8.3
- suministro de emergencia (OG 15, párr. 44(c)) 9.10
- vivienda adecuada, derecho a una, Caso Grootboom (Sudáfrica) Cuadro 5.3, Cuadro 9.5
- Suiza, Policy Principles: Framework for Sustainable Partnerships** (2005) 4.1.12
- suministro de emergencia** (OG 15, párr. 44(c)) 9.10, asignación de recursos 9.10
- asignación de responsabilidades 9.10
- ejemplos de casos de emergencia 9.10
- Normas Esfera Cuadro 9.13
- Observación General Nro. 15 9.10
- planes de contingencia 9.10
- prevención de casos de emergencia 9.10
- en Sudáfrica 9.10
- sustancias químicas como amenaza a la calidad del agua** 8.1, Cuadro 8.1
- Tanzania**
- coordinación en 4.1.4
- programa de educación sobre higiene 8.6
- tarifas basadas en la conservación del agua (WCOR)** Cuadro 7.3
- toma de decisiones:** *ver* información, recolección y difusión (OG 15, párr. 12(c)(iv)); participación en la toma de decisiones (OG 15, párr. 48)
- trabajo, derecho al,** medidas de eficacia, compatibilidad Cuadro 10.10
- transparencia/responsabilización, 2.1**
ver también procedimientos de reclamos (OG 15, párr. 55); órganos independientes de vigilancia como derecho humano Cuadro 4.5, 6
- corrupción, prevención de la 4.1.11
- descentralización de servicios 4.1.5
- fundamentos legales de los derechos 2.6
- subsidiarios 10.6, 10.6.1, 10.7.1
- tratados,** aplicación en tribunales nacionales 4.4.1 n. 45
- tratados bilaterales de inversión (BIT):** *ver* acuerdos internacionales de comercio e inversión y el derecho al agua (OG 15, párr. 35)
- trato a nivel nacional, efectos sobre el poder regulador del Estado anfitrión** 11.5
- trato diferencial:** *ver* obligación de no discriminar
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos,** derechos civiles y políticos, limitación a 3.4.2
- ubicación, importancia:** *ver* accesibilidad física (OG 15, párr. 12(c)(i))
- Ucrania,** legislación sobre el derecho al agua y al saneamiento 4.1.2
- Uganda,** legislación sobre el derecho al agua y al saneamiento 4.1.2
- UN-HABITAT,** saneamiento, derecho al, estadísticas 1.2
- UNICEF, Towards Better Programming: A Water Handbook** 8.3, 9.2
- urbanización, efecto** 1.6
- Uruguay,** legislación sobre el derecho al agua 4.1.2

uso doméstico, priorización sobre el no doméstico 1.5, 7.2,

uso doméstico, priorización sobre el no doméstico (OG 15, párr. 6)

ver también agua potable para uso personal y doméstico,

medidas para garantiza Cumbre Mundial de

Johannesburgo (2002) 7.2

definición (OG 15, párr. 12(a)) xviii, 2.1, 7

exención de permisos 7.2,

Observación General Nro. 15 7.2

oposición al 7.2

pastoreo 7.2, 7.5.1

en Sudáfrica y Kenia **Cuadro 7.2**

uso doméstico no esencial 7.2

uso no doméstico 1.5

ver también usuarios industriales y agrícolas,

responsabilidades

Directrices de la Subcomisión 2.1

Observación General Nro. 15. 2.1

usuarios industriales y agrícolas, responsabilidades 4.7

ver también necesidades agrícolas, priorización; uso no doméstico

efectividad y eficacia, promoción de la 4.7.1

eliminación de residuos/drenaje de aguas residuales,

métodos ambientalmente adecuados 4.2.4, 4.7.2

ir más allá de los requerimientos básicos 4.3.1

minimización de la contaminación 4.1.8, 4.7, 4.7.2,

minimización del uso del agua y conservación efectiva 4.7.1

pago de cargos por servicios de agua y saneamiento 4.7, 4.7.3

responsabilidad social 4.7

valor de la moneda/cláusulas de dolarización 4.1.12,

Cuadro 10.6

Venezuela

legislación sobre el derecho al agua 4.1.2

subsidios cruzados 10.7.1 n. 39

víctimas de desastres naturales, Observación General

Nro. 15 5.7.8

vivienda adecuada, derecho a una

ver también asentamientos informales/seguridad del dominio; comunidades nómadas y errantes (OG 15, párr. 16(e))

Caso *Grootboom* (Sudáfrica) **Cuadro 5.3, 8.2, Cuadro 9.5**

CSE (1996) 3.1.1

desalojos forzosos 1.6, 9.5, 9.5, **Cuadro 9.9**

obligaciones de los propietarios 9.9

Observación General Nro. 4 (El derecho a una vivienda adecuada) 9.6

Observación General Nro. 7 (El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos) **Cuadro 9.9**

Observación General Nro. 15 3.1.1, 9.6

protecciones de procedimiento **Cuadro 9.9**

saneamiento 3.1.1

Zimbabue, descentralización de servicios, Zimbabue

Cuadro 9.12

zonas rurales y urbanas (OG 15, párr. 16(c))

accesibilidad física 9.2

derecho a acceder al agua 5.7.3

estándar de asequibilidad 10.1

inequidad entre 4.1.5

saneamiento 1.2

participación en la toma de decisiones 4.1.6, 6.3

privación urbana **Cuadro 1.3**

problemas rurales 1.1

problemas urbanos 1.1

subsidios cruzados 10.3

tarifas/cargos por conexión flexibles y opciones de pago 10.5

zonas urbanas: *ver* zonas rurales y urbanas (OG 15, párr. 16(c))

El Manual sobre Derecho al Agua y al Saneamiento está diseñado para asistir a los encargados del desarrollo de políticas y a los profesionales a implementar el derecho al agua y al saneamiento.

Esta publicación esencial, escrita en lenguaje no jurídico, aborda la vital necesidad de clarificar la manera en que los derechos humanos se pueden ejercer prácticamente en el sector del agua y el saneamiento. En este Manual se demuestra que la implementación del derecho al agua y al saneamiento no se limita a su reconocimiento legal ni a la asignación de fondos. Por el contrario, proporciona las bases para la realización de reformas prácticas en diversas áreas vinculadas con el suministro de agua y servicios de saneamiento y la gestión de recursos de agua, lo que puede colaborar con el sector de agua y saneamiento para que funcione de manera más favorable respecto de los grupos pobres, con mayor responsabilidad y teniendo en cuenta cuestiones de inclusión social.

El Manual ayudará a los gobiernos a poner operativas las obligaciones legales asumidas en virtud de los tratados internacionales sobre derechos humanos que tales gobiernos ratificaron. Este Manual también resultará de utilidad como herramienta para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en materia de agua y saneamiento. Los estándares de derechos humanos pueden ayudar a los encargados del desarrollo de políticas a orientar sus esfuerzos hacia las necesidades de aquellos que carecen de acceso a servicios de agua y saneamiento y necesitan contar con procesos de participación, responsabilidad e inclusión social que faciliten la ampliación del acceso a dichos servicios.

El Manual será útil para la implementación práctica debido a las siguientes razones:

- Explica los componentes clave del derecho al agua y al saneamiento y sus implicancias para los gobiernos.
- Describe distintas medidas prácticas sobre políticas que puedan ser adoptadas por los gobiernos, especialmente por los gobiernos de países de bajos ingresos, de manera de lograr la realización del derecho al agua y al saneamiento lo más pronto posible.
- Brinda ejemplos ilustrativos de medidas y políticas que hayan resultado exitosas respecto de algunos componentes del derecho al agua y al saneamiento.
- Proporciona una lista de control mediante la cual los gobiernos pueden evaluar sus logros respecto del derecho al agua y al saneamiento.
- Describe los roles de los actores, especialmente de los individuos y las comunidades, que pueden contribuir a la realización del derecho al agua y al saneamiento.

