



# Asamblea General

Distr. general  
31 de julio de 2014  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 69 c) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
situaciones relativas a los derechos humanos e informes  
de relatores y representantes especiales**

## **El derecho humano al agua potable y el saneamiento**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, presentado con arreglo a lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos [16/2](#) y [21/2](#).

---

\* [A/69/150](#).



## **Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento**

### *Resumen*

La Relatora Especial presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 16/2 y 21/2. El informe se centra en el derecho a la participación desde la perspectiva del ejercicio del derecho al agua potable y al saneamiento, poniendo de relieve que los Estados tienen la obligación de garantizar la participación. En el sector del agua y el saneamiento, se reconoce la importancia de la participación desde hace tiempo. Existen excelentes ejemplos de procesos participativos; no obstante, a menudo se trata de casos aislados, más que de iniciativas institucionalizadas.

El objetivo de la Relatora Especial es ofrecer orientaciones sobre lo que exige el derecho a la participación, los aspectos esenciales para garantizar una participación activa, libre y significativa, y lo que esta conlleva en distintas instancias del proceso de adopción de decisiones. La Relatora Especial reconoce que los procesos de participación son complejos. Principalmente, cuando los procesos participativos no hacen frente a estructuras de poder y marginación hondamente arraigadas, se corre el riesgo de que agudicen las desigualdades y las legitimen. Sin embargo, cuando esos procesos son significativos e inclusivos, se producen importantes mejoras en materia de sostenibilidad y empoderamiento.

## I. Introducción

1. La Relatora Especial presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 16/2 y 21/2. En el informe se examina el derecho a la participación desde la perspectiva del derecho humano al agua potable y el saneamiento. En el curso de su mandato, la Relatora ha sido testigo del modo en que una participación genuina favorece el logro de resultados más sostenibles e inclusivos, y de los constantes problemas que acarrea la falta de una participación significativa.
2. Existen muchos ejemplos positivos de procesos participativos en el ámbito del agua y los saneamientos. Sin embargo, se trata, al parecer, de casos aislados, y no de un planteamiento sistemático para garantizar la participación a todos los niveles. La participación no es un hecho singular, sino un proceso continuado. Incorporar la participación genuina a las instituciones y a la cultura cívica es una tarea ardua, pero, si se hace como es debido, según observó la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, están claras las ventajas que conlleva en lo relativo al fortalecimiento de la vida pública y de la capacidad de las personas para tomar decisiones de forma autónoma y poder reivindicar y hacer valer sus derechos, así como para alcanzar la sostenibilidad (A/HRC/23/36, párrs. 16 a 18).
3. La Relatora Especial siente preocupación por el hecho de que a veces la participación sea una mera apariencia. Cuando en los procesos no se presta atención a relaciones de poder como las jerarquías, las estructuras patriarcales y los mecanismos de exclusión inveterados, se puede perpetuar o incluso agudizar las desigualdades. Un proceso en apariencia “participativo” puede conferir legitimidad a desigualdades de honda raigambre. Sería ingenuo pensar que la participación fomenta por sí sola la autonomía de las personas; la capacidad para hacerse valer no surge de manera automática, y puede que el mayor problema que plantea el ejercicio del derecho a la participación sea garantizar que todas las personas puedan ejercerlo en pie de igualdad.
4. La participación es un derecho humano. Como tal, es una obligación que se debe cumplir. Es más, la participación aporta grandes ventajas en materia de autonomía y sostenibilidad. Es esencial para garantizar la democracia, y fomenta la autonomía de las personas, su capacidad de actuar y su dignidad.
5. Hay una serie de instrumentos que ofrecen orientaciones detalladas sobre la participación en ámbitos concretos o para determinados grupos de la población. Sin embargo, aún faltan orientaciones desde la perspectiva de los derechos humanos en todos los ámbitos de la adopción de decisiones sobre el agua y los saneamientos. Por ejemplo, ¿cuáles son los criterios mínimos para garantizar el derecho a la participación?, ¿qué implica una participación activa, libre y significativa y cómo se puede hacer realidad?, ¿cómo puede incorporarse sistemáticamente la participación a todos los niveles, y para todos los grupos de población?
6. Gran parte del debate sobre la participación se ha producido en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, en el que se ha instado a los donantes, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones internacionales a aplicar un enfoque basado en los derechos humanos y participativo a su programación. Aunque se reconoce la importante labor que esos agentes desempeñan, el presente informe se centra en la participación en los procesos

nacionales. Los procesos nacionales son sumamente importantes para el ejercicio del derecho a la participación, y otras partes interesadas deberían apoyar a los Estados en la creación de estos procesos.

7. Para forjar sus opiniones en esta cuestión, la Relatora Especial convocó una consulta de expertos de distintas procedencias, que englobaba tanto conocimientos técnicos como lecciones aprendidas a partir de la experiencia. También envió un cuestionario sobre la participación en el ejercicio del derecho al agua y el saneamiento, y recibió más de 50 respuestas de los Estados y otras partes interesadas<sup>1</sup>.

8. En el presente informe se describe la base jurídica del derecho a la participación. A continuación, se examina una serie de factores que se tienen que dar para que la participación sea activa, libre y significativa, y se habla sobre las dificultades para garantizar la participación. Seguidamente se analiza la participación en diferentes instancias de adopción de decisiones, y se concluye con varias recomendaciones.

## II. Base jurídica del derecho a la participación

9. El derecho a la participación está consagrado en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 21 a) que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que ha adquirido una notable influencia en la forma de entender la participación, establece en el artículo 2 3) que la participación ha de ser “activa, libre y significativa”.

10. El artículo 25 a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza el derecho de “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. Al interpretar esta disposición, el Comité de Derechos Humanos afirma en el párrafo 5 de la observación general núm. 25 (1996) que “la dirección de los asuntos públicos se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales”.

11. Los tratados aprobados después del Pacto Internacional amplían la concepción de la participación. En el artículo 7 b) y c) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se garantiza la igualdad de derechos de la mujer para “participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas” y para “participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”. En el artículo 14 2) a) se estipula que las mujeres que viven en zonas rurales tienen derecho a “participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles”.

---

<sup>1</sup> Para obtener más información, consúltese:  
[www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ContributionsParticipation.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ContributionsParticipation.aspx).

12. En el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño se garantiza el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones se tengan en cuenta. Al exigir no solo que se dé a los niños la oportunidad de expresar sus opiniones en todos los asuntos que les afectan, sino también que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta, la Convención tiene por objeto garantizar que la participación de los niños sea significativa<sup>2</sup>.

13. “La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad” es uno de los principios generales de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 3 c)). En el artículo 29 de la Convención, dedicado a la participación en la vida política y pública, se detallan las medidas que los Estados deberán adoptar para “asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás”.

14. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo establece la participación como su piedra angular en los artículos 6 y 7. En el artículo 6 1) b) se afirma que los Gobiernos deberán “establecer los medios a través de los cuales los pueblos [indígenas] interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población”, al aplicar las disposiciones del Convenio. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se ofrece un criterio de más amplio alcance por el que se exige el “consentimiento libre, previo e informado” sobre diversas cuestiones que constituyen el objeto de la Declaración.

15. En Europa, en el artículo 5 i) del Protocolo relativo al agua y la salud del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del agua) de la Comisión Económica para Europa (CEPE) se establece como principio “el acceso a la información y la participación pública en la adopción de decisiones sobre el agua y la salud”, y en los artículos 5) b) y 6 2) se exige que haya participación pública al fijar los objetivos y elaborar los planes de gestión del agua. Además, en la Convención de la CEPE sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus) se garantiza el derecho a participar en las decisiones relativas a actividades particulares, al determinar los planes, los programas y las políticas y al elaborar las leyes (arts. 6 a 8). Se está preparando un instrumento similar bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe<sup>3</sup>. La Relatora Especial acoge con satisfacción esas iniciativas.

16. Entre los instrumentos regionales figuran la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 13 1)), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23 1) a)), la Carta Democrática Interamericana (art. 2) y el primer Protocolo al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) sobre el derecho a elecciones libres (art. 3). En el artículo 9 del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África se establece la igualdad en la participación de la mujer en el proceso político y de

<sup>2</sup> Véase Comité sobre los Derechos del Niño, observación general núm. 12 (2009), párr. 28.

<sup>3</sup> Véase [www.cepal.org/rio20/principio10/default.asp?idioma=ES](http://www.cepal.org/rio20/principio10/default.asp?idioma=ES).

adopción de decisiones. Además, el derecho a la participación está consagrado en muchos sistemas jurídicos nacionales.

17. El derecho a la participación está sólidamente afianzado en el derecho de los derechos humanos. Partiendo de disposiciones bastante generales sobre la participación en la gestión de los asuntos públicos, en los trabajos recientes se estipulan los requisitos en mayor detalle. Los instrumentos sobre los derechos del niño, los derechos de las personas con discapacidad y los pueblos indígenas obedecen a problemas particulares que afectan a determinados grupos. También marcan una tendencia hacia una concepción más amplia y más enérgica de la participación, que exige una participación inclusiva, activa, libre y significativa en todos los ámbitos y etapas.

### **III. Aspectos de una participación activa, libre y significativa**

18. La participación activa, libre y significativa excluye los actos simbólicos de participación, el mero intercambio de información o la consulta superficial. En esta sección se exponen los aspectos esenciales de una participación activa, libre y significativa con vistas a aclarar lo que entraña en el ámbito de los derechos humanos.

#### **A. Involucrar a las personas en el establecimiento de las reglas de participación**

19. Los participantes deben intervenir cuando se deciden las reglas de participación, el ámbito de las cuestiones y los temas que se tratarán, su enfoque y sus etapas, así como los reglamentos. La posibilidad de tomar parte cuando se fijan esas reglas es un factor importante para sentar las bases de la conversación. Si no se tiene voz en la creación del propio proceso de participación puede suceder que algunas cuestiones se decidan de antemano de forma tácita y queden completamente excluidas del ámbito de participación. La elección de la modalidad de participación determina si las personas estarán dispuestas y en condiciones de participar. Por ejemplo, hay que esforzarse por involucrar a los residentes en la elección de los lugares, las horas de reunión y el grado de contacto directo o por medios electrónicos que se debe fijar.

#### **B. Crear espacios para la participación**

20. En algunos casos, la gobernanza impulsada por la participación ha dado buenos resultados, es decir, que la gente se ha movilizado de hecho para influir en la actividad normativa. Por ejemplo, el proyecto de ley 685 de la Asamblea, Proyecto sobre el Derecho Humano al Agua de California, se aprobó gracias a la eficaz movilización de las comunidades del estado. Las comunidades del Valle Central de California formaron una coalición de ONG, la Alianza por el Agua Potable, y

lograron que los legisladores actuaran en su nombre<sup>4</sup>. En el barrio marginal de Rupnagar (Bangladesh) un club de chicas anima a los vecinos a observar prácticas seguras de higiene menstrual. Las socias del club fabrican compresas y van de puerta en puerta promoviendo hábitos higiénicos (véase [A/HRC/15/55](#) y Corr.1, párr. 69); también negociaron y obtuvieron una acometida de agua legal<sup>3</sup>.

21. Los Estados deben brindar la oportunidad de poner en marcha y llevar a cabo este tipo de iniciativas. Sin embargo, los Estados no deben justificar la falta de acción descargando toda la responsabilidad en que la gente tome la iniciativa. Los Estados tienen la obligación de invitar a la participación y crear oportunidades a tal fin desde el inicio de las deliberaciones sobre una medida determinada y antes de que se haya adoptado cualquier decisión, incluso decisiones de hecho; una vez que se adoptan decisiones preliminares o que se hacen promesas, resulta mucho más difícil ponerse de acuerdo en los resultados. Los ámbitos de participación deben ser tanto oficiales (por ejemplo, referendos o consultas públicas) como oficiosos.

### C. Capacitar a las personas para acceder a los procesos participativos

22. Los Estados no solo deben crear o promover espacios de participación, sino que también deben capacitar a las personas para eliminar las barreras en el acceso a los procesos de deliberación. La gente debe tener información sobre la forma de acceder a esos espacios y los procedimientos para participar. Un especialista ha interpretado el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño en el sentido de que exige “un espacio” y “una voz”, es decir, que el niño debe tener la oportunidad de expresar sus opiniones con las debidas facilidades<sup>5</sup>. El Comité de los Derechos del Niño señala que “los responsables de escuchar al niño deben asegurarse de que el niño esté informado sobre su derecho a expresar su opinión en todos los asuntos que lo afecten. [...] El responsable de adoptar decisiones debe preparar debidamente al niño antes de que este sea escuchado [...] y tiene que tener en cuenta las opiniones del niño a ese respecto”. En el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se exige que los Estados Partes aseguren que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida pública y promover activamente un entorno a tal fin<sup>6</sup>.

23. El obstáculo más persistente a la participación tal vez consista en superar la cultura de las bajas expectativas y del cinismo vigente tanto entre los particulares como entre los funcionarios públicos. Los Estados deben revisar los sistemas de incentivos de los funcionarios públicos para que se les recompense por facilitar una participación genuina y no la consideren un requisito burocrático más que hay que cumplir por mero trámite. Este enfoque tal vez requiera que se lleven a cabo actividades de formación sobre facilitación y trato personal.

<sup>4</sup> International Human Rights Law Clinic, “The Human Right to Water Bill in California: An Implementation Framework for State Agencies” (Berkeley, Facultad de Derecho de la Universidad de California, mayo de 2013). Se puede consultar en [www.law.berkeley.edu/files/Water\\_Report\\_2013\\_Interactive\\_FINAL.pdf](http://www.law.berkeley.edu/files/Water_Report_2013_Interactive_FINAL.pdf).

<sup>5</sup> Laura Lundy, “Voice’ is not enough: conceptualizing article 12 United Nations Convention on the Right of the Child”, *British Educational Research Journal*, vol. 33, núm. 6 (diciembre de 2007), pág. 933.

<sup>6</sup> Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 12 (2009) párr. 41.

24. El fomento de la participación puede adoptar muchas formas. Por ejemplo, con miras a promover la autonomía de las aldeas en la planificación del desarrollo, a finales de la década de 1990 el estado de Kerala (India) impartió seminarios para enseñar los rudimentos de la ejecución de evaluaciones y el diseño de planes de desarrollo<sup>7</sup>. Otros obstáculos pueden guardar relación con el idioma, el grado de alfabetización, los horarios de las reuniones, el lugar donde se celebran, la inscripción anticipada y el acceso físico. Hay que consagrar al proceso de participación el tiempo suficiente. Si los plazos para recibir los comentarios del público son demasiado ajustados, pueden quedar excluidas ciertas partes interesadas. En la Convención de Aarhus se exige que se informe al público interesado, de manera eficaz y en el momento oportuno, y que haya plazos razonables de participación (art. 6 2)).

#### **D. Garantizar la participación en condiciones de libertad y seguridad**

25. La libre participación excluye toda forma de coacción o incitación, tanto directa como indirecta. La participación debe estar exenta de manipulaciones o intimidaciones. No debe estar ligada a condiciones, como vincular el acceso al agua y los saneamientos a la asistencia a audiencias públicas. La participación no se debe lograr mediante sobornos o prometiendo recompensas<sup>8</sup>.

26. La participación se debe dar en condiciones de seguridad. La gente no se debe sentir amenazada cuando asiste a reuniones o participa en alguna otra iniciativa. Las personas deben ser capaces de manifestar libremente sus preocupaciones o de solicitar información sin temor a las represalias o la discriminación. Algunas personas, como los profesionales del sexo, los migrantes indocumentados, los supervivientes de la trata de seres humanos o los solicitantes de asilo rechazados, se enfrentan a obstáculos especiales y temen exponerse cuando participan en procesos oficiales. Del mismo modo, en muchos países los trabajadores de los servicios de saneamiento tal vez no deseen ser identificados por el estigma que acarrea su trabajo. Los Estados deben adoptar medidas concretas para que las personas puedan participar sin temor a exponerse, por ejemplo, permitiendo la participación anónima.

#### **E. Asegurar el acceso a la información**

27. La participación debe estar debidamente fundamentada. La gente necesita información accesible sobre los asuntos que se dirimen que le permita formarse una opinión. El acceso a la información debe ser “pleno y en pie de igualdad”, lejos de

---

<sup>7</sup> Archon Fung y Erik Olin Wright, “Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance”, *Politics and Society*, vol. 29, num. 1 (marzo de 2001) *Political Sociology*, pág. 16.

<sup>8</sup> Directrices sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado (Ginebra, Programa ONU-REDD) (programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, 2013), pág. 18 (en adelante, las Directrices de ONU-REDD). Se puede consultar en [www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=8718&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8718&Itemid=53).

que se favorezca a unos y se excluya a otros<sup>9</sup>. Para garantizar la igualdad en el acceso, la información debe estar disponible y ser clara y coherente. Debe presentarse en distintos formatos y con un vocabulario adecuado. Para ello, la comunicación debe realizarse por distintos canales y medios de difusión, por ejemplo, por radio, mediante fotografías y en exposiciones orales; la información no se pone al alcance de todo el mundo tan solo con publicarla en Internet. Para que la gente pueda comprender y constatar la información presentada, se debe facilitar con sobrada antelación respecto a cualquier oportunidad para hacer aportaciones<sup>10</sup>. El costo no debe ser un obstáculo para acceder a la información. En la Convención de Aarhus se exige expresamente que las personas puedan consultar de forma gratuita las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones (art. 6 6)).

28. La información debe ser objetiva, es decir, debe cubrir los efectos favorables y desfavorables que puedan tener las medidas que se estudian, y también debe ser completa, es decir, no debe omitir aspectos importantes<sup>11</sup>.

29. El acceso a la información debe regirse por el principio de máxima difusión. Las excepciones deben ser restringidas y guardar relación con un objetivo legítimo<sup>12</sup>. Los organismos públicos deben publicar la información por propia iniciativa, en vez de limitarse a reaccionar ante las crisis o las quejas. Las solicitudes de información se deben tramitar rápidamente y de manera equitativa. El Estado debe garantizar que el derecho a la participación no se vea menoscabado por la invocación del secreto comercial, que debe estar limitado a los intereses legítimos. Las reuniones de los órganos públicos deben estar abiertas al público de manera general<sup>13</sup>.

## **F. Ofrecer oportunidades razonables para influir en la toma de decisiones**

30. Una participación significativa implica la garantía de que las opiniones de las personas reciban la debida atención e influyan en las decisiones. A menudo, las consultas están orientadas a lograr el consentimiento de los ciudadanos, y no a que participen en el diseño de las medidas. Si se permite que las personas “tengan voz, pero no influencia”<sup>14</sup>, es decir, que participen en procesos que no repercuten en la formulación de las medidas, existen grandes posibilidades de que se frustren las expectativas. En la Convención de Aarhus se exige a la autoridad pública que vele por que los resultados del procedimiento de participación del público sean tenidos debidamente en cuenta y que, una vez adoptada la decisión, el público sea rápidamente informado de ella, así como de los motivos y consideraciones en que

<sup>9</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15 (2003) sobre el derecho al agua, párr. 48.

<sup>10</sup> Convención de Aarhus, art. 6 2); Directrices de ONU-REDD, pág. 19.

<sup>11</sup> Directrices de ONU-REDD, pág. 19.

<sup>12</sup> Artículo 19, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, International Standards Series (Londres, 1999), pág. 5. Se puede consultar en [www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf](http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf).

<sup>13</sup> Véase Artículo 19, *The Free Flow Principles: Freedom of Expression and the Rights to Water and Sanitation*, International Standards Series (Londres, 2014), pág. 9.

<sup>14</sup> John Gaventa, “Introducción: exploring citizenship, participation and accountability”, *JDS Bulletin*, vol. 33, núm. 2 (2002), pág. 1.

dicha decisión se basa (art. 6 8) y 9)). En cuanto a los derechos del niño, es necesario que los niños tengan “audiencia” e “influencia”, es decir, que se escuchen sus opiniones y se adopten las medidas oportunas al respecto<sup>15</sup>. Se debe informar al niño del resultado del proceso y de cómo se tuvieron en consideración sus opiniones<sup>16</sup>.

31. El proceso que precedió la aprobación por parte del Brasil de su plan nacional para el agua y el saneamiento es un ejemplo de buena práctica: el Gobierno puso a disposición del público un registro de todas las contribuciones recibidas, e indicó que más de las dos terceras partes de las sugerencias se habían incorporado al plan, así como las razones por las que no se habían incluido las restantes (A/HRC/27/55/Add.1, párr. 93). Del mismo modo, las autoridades de la Toscana (Italia) tienen la obligación de responder a las propuestas que se formulan sobre las medidas y explicar la razón por la que se adoptaron o se rechazaron<sup>17</sup>.

#### **IV. Dificultades para garantizar la participación**

32. Garantizar la participación plantea una serie de dificultades. Tal vez haya que extremar el cuidado para asegurar que todos los interesados tengan la oportunidad de influir en la adopción de decisiones y que se haga frente a las estructuras de poder existentes. Pero también hay otros problemas.

##### **A. La participación directa como complemento de la democracia representativa**

33. Hay quien dice que la participación directa es innecesaria cuando existen las estructuras de la democracia representativa. Las decisiones de los representantes elegidos ya se considerarían legítimas en virtud del mandato otorgado por el electorado. No obstante, en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece tanto el derecho a votar como el derecho a participar en los asuntos públicos. Las elecciones periódicas son un recurso rudimentario para lograr la participación pública, y más aún para lograr la inclusión<sup>18</sup>. El ejercicio de los derechos humanos es un proceso dinámico, y las elecciones no bastan por sí solas. Los procesos participativos complementan las estructuras de la democracia representativa y permiten que el público tenga una influencia más directa.

##### **B. Apoyo y supervisión constantes del Estado en el contexto de la gestión comunitaria**

34. Los términos “participación del usuario” y “propiedad comunitaria” se han utilizado durante décadas en relación con el sector del agua y los saneamientos. Sin embargo, la participación se consideraba únicamente desde la perspectiva de su efecto en los costos y los resultados de los proyectos. En la práctica, se consideraba

---

<sup>15</sup> Lundy, pág. 933.

<sup>16</sup> Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 12 (2009), párr. 45.

<sup>17</sup> Ley núm. 69/2007 de la región de la Toscana, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche Regionali e locali*, art. 10.

<sup>18</sup> Fung y Wright, pág. 5.

que delegar en las comunidades conllevaba un grado suficiente de participación, de modo que, al delegar, las autoridades del Estado podrían retirarse y no ejercer sus obligaciones. Si bien las comunidades pueden desempeñar un cometido en el suministro de servicios, los Estados mantienen la obligación de velar por que los servicios sean los adecuados ofreciendo apoyo, regulaciones y supervisión. Cuando los servicios están descentralizados, los Estados deben cerciorarse de que las comunidades dispongan de recursos suficientes para cumplir sus responsabilidades.

### **C. Equilibrio entre los conocimientos técnicos y el saber que aporta la experiencia**

35. Para tomar algunas decisiones se necesitan conocimientos técnicos. Sin embargo, esta idea se utiliza a menudo como pretexto para excluir a las personas de participar en la toma de decisiones sobre cuestiones que se plantean como “demasiado complicadas” para que las comprenda el profano. Muchas decisiones que se consideran puramente técnicas son, de hecho, juicios de valor, y el público debe tomar parte en ellas. Los expertos siguen estando llamados a desempeñar un papel, pero lo ideal es que se trate de una función de coordinación, que contribuyan a sintetizar y explicar los conocimientos especializados y permitan que las personas adopten decisiones bien fundadas.

36. Abundan los malos ejemplos de fracasos para lograr el equilibrio adecuado entre los conocimientos técnicos y el saber que aporta la experiencia. Por ejemplo, ha habido casos en los que se esperaba resolver el problema de los saneamientos en el medio rural dotando a las comunidades de letrinas mediante subsidios y utilizando un modelo de diseño normalizado. Sin embargo, resultó que las letrinas con frecuencia no se utilizaban, o se usaban a modo de almacén o para cobijar el ganado. Por otra parte, en los casos en los que hay que modificar las instalaciones de agua y saneamiento para permitir que accedan a ellas las personas con discapacidad, los especialistas cumplen una función útil ofreciendo pautas para el proceso de análisis de las ventajas e inconvenientes de cada opción, a fin de que la gente pueda tomar decisiones bien fundadas con arreglo a sus necesidades particulares<sup>19</sup>. Los testimonios pueden ser un recurso sumamente potente y eficaz para sacar partido de la experiencia de las personas. Las “comisiones de la verdad” aplicadas al tema de la pobreza pueden representar una inversión interesante de las dinámicas de poder, en la que testifican quienes han llegado a ser especialistas a partir de la experiencia y quienes están “en el poder” escuchan su testimonio<sup>20</sup>. El proceso asegura que las personas que sufren la pobreza cuenten plenamente al idear las soluciones.

### **D. Incorporación de los costos de los procesos de participación**

37. Los procesos de participación cuestan dinero y consumen tiempo. Además de los costos para el Estado y los proveedores de servicios, se deben tener en cuenta los costos de tiempo y oportunidad de los participantes. No es un argumento en contra

<sup>19</sup> Véanse ejemplos en Hazel Jones y Bob Reed, *Water and Sanitation for Disabled People and Other Vulnerable groups: Vesigning Services to Improve Accessibility* (Longborough, (Reino Unido), Water, Engineering and Development Centre (WEDC), 2005).

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, el caso de Escocia: [www.faithincommunityscotland.org/poverty-truth-commission](http://www.faithincommunityscotland.org/poverty-truth-commission).

de que se aliente la participación, pero debería servir para recordar los dilemas que entraña. Para justificar los costos y evitar sinsabores, la participación debe ser significativa e influir de hecho en la toma de decisiones.

38. Desde el punto de vista de los gobiernos y los proveedores de servicios, el costo de anular o rehacer un proyecto debido a las objeciones de los ciudadanos puede ser mayor que el que entrañan los procesos de participación. El despilfarro en instalaciones que al final no se utilizan demuestra que invertir en los procesos de participación sale rentable. El costo de la participación se debe tener en cuenta desde un principio, y no se debe considerar una externalidad. En la causa *Olivia Road*, vista en el Tribunal Constitucional de Sudáfrica, el gobierno municipal afirmó que, dado el gran número de personas necesitadas, esperar una participación significativa resultaba inviable y costoso. El Tribunal no estuvo de acuerdo, y dictaminó que la ciudad de Johannesburgo debería haber tenido en cuenta las consecuencias de sus medidas cuando formuló su estrategia<sup>21</sup>. Un programa conjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre desarrollo institucional e infraestructura de abastecimiento de agua en Bosnia y Herzegovina destinó una parte considerable del presupuesto a fomentar la incorporación de los residentes a un sistema municipal de gobernanza del agua de carácter participativo<sup>22</sup>.

## **E. Equilibrio de los intereses contrapuestos**

39. Asegurar la participación y recabar las opiniones de todo el mundo inevitablemente sacará a la luz intereses distintos y contrapuestos. Por ejemplo, los intereses de los propietarios de inmuebles podrían chocar con los de los ocupantes. Los empleados de los servicios públicos o los proveedores de servicio a pequeña escala tienen intereses que difieren de los de los usuarios del agua. Los derechos humanos y la legislación constituyen el marco para establecer un equilibrio entre intereses encontrados. Muchas tensiones se resolverán aplicando el marco legislativo, ya que con ello se descartarían automáticamente los intereses ilegítimos.

40. La dificultad estriba en encontrar el equilibrio entre una diversidad de intereses legítimos y hallar soluciones que, aunque tal vez no tengan plenamente en cuenta todas las opiniones contrapuestas, sean aceptables para todos. Mantener el contacto, plantear todas las opiniones, entablar un debate abierto, analizar los distintos intereses y los respectivos derechos que están en juego, acordar una vía para seguir adelante y supervisar después los progresos realizados en el plan convenido son las medidas clave a este respecto. En las decisiones se tendrán en cuenta todas las opiniones, concediendo la debida protección a las preocupaciones de la minoría, en vez de limitarse a adoptar la opinión mayoritaria.

## **F. Velar por la inclusión**

41. Los procesos de participación no incluyen automáticamente a todo el mundo. Suponer que es así no solo sería ingenuo, sino que entrañaría el riesgo de consolidar

---

<sup>21</sup> Tribunal Constitucional de Sudáfrica, *Occupiers of 51 Olivia Road v. City of Johannesburg*, CCT 24/07, párr. 19.

<sup>22</sup> [www.mdgfund.org/program/securingaccesswaterthroughinstitutionaldevelopmentandinfrastructure](http://www.mdgfund.org/program/securingaccesswaterthroughinstitutionaldevelopmentandinfrastructure).

las desigualdades. Los varones, los grupos étnicos mayoritarios, los hogares más pudientes y con mejor nivel educativo, y las personas de mayor categoría social tienden a participar en un grado desproporcionado. Por ejemplo, la Relatora Especial expresó su preocupación por la falta de oportunidades de los pueblos indígenas del Canadá para participar en la adopción de decisiones sobre la financiación del agua y los saneamientos<sup>23</sup>. No se puede considerar a las comunidades como un todo coherente e integrado, sino que hay que reconocer las jerarquías internas y las pautas de desigualdad arraigadas.

42. La inclusión se debe abordar de manera consciente. El primer paso consiste en determinar quiénes están marginados y a qué obstáculos se enfrentan. Ello requiere iniciativas concebidas a tal fin, porque a menudo el resultado de un historial de marginación es que esos grupos pasen inadvertidos a quienes formulan las medidas. Los procedimientos para descubrir a todos los interesados pueden ser más eficaces si se colabora con una amplia gama de ONG locales y con el organismo nacional de derechos humanos, así como con otras entidades que estén en condiciones de señalar a los más marginados, incluidas las personas que no suelen unirse a grupos o asociaciones.

43. Las actividades deben hacer posible una participación efectiva. Por ejemplo, una modalidad de participación basada en documentos escritos marginaría a quienes no saben leer. Cuando se usan recursos como los cuestionarios, es esencial que se advierta el riesgo de que las élites los monopolicen y contrarrestarlo con otras modalidades, como versiones simplificadas del cuestionario y debates orales. Aun cuando pueden participar en las reuniones, los grupos marginados a menudo se autocensuran, intimidados ya sea por la presencia de personas de categoría “superior” o por los procedimientos oficiales. Un enfoque para evitar esta situación es iniciar el proceso con grupos más homogéneos para debatir cuestiones concretas, por ejemplo, con grupos de mujeres o de jóvenes, e incorporar posteriormente sus aportaciones al proceso en sentido más amplio. En el plano internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente colabora con los “grupos principales”, más que con la sociedad civil en su conjunto, entre otros, con niños y jóvenes, agricultores, poblaciones indígenas, mujeres y trabajadores y sindicatos<sup>24</sup>.

44. Otro enfoque consiste en debatir explícitamente las reglas de las deliberaciones, lo que se combinará con un intento deliberado de que se oigan las voces de las personas marginadas. De otro modo, el proceso puede recaer fácilmente en las pautas y las jerarquías existentes, y en los patrones de comunicación tácitos propios de estas. Hay dos enfoques distintos que prueban esta teoría. Los habitantes de una aldea de Bangladesh que prestan servicio en comités de vigilancia sanitaria se iniciaron mediante una serie de cursos prácticos en los que se acordaron las normas de deliberación (cuándo y cómo hacer uso de la palabra, dirigirse a todos los miembros con respeto, etc.) Las actas de las reuniones de los comités de vigilancia sanitaria guardan constancia de unas deliberaciones verdaderamente equilibradas, mientras que una iniciativa similar en la que no se acordaron las normas de

---

<sup>23</sup> Véase [https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public\\_-\\_OL\\_Canada\\_14.05.13\\_\(3.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_OL_Canada_14.05.13_(3.2013).pdf).

<sup>24</sup> [www.unep.org/civil-society](http://www.unep.org/civil-society).

deliberación estuvo dominada por las voces de los profesionales de la medicina y los miembros de categoría social superior<sup>25</sup>.

45. La evaluación de las barreras debe abordar todos los tipos de obstáculos: físicos, económicos, institucionales, ligados a actitudes y sociales. Los obstáculos físicos afectan a las personas con discapacidad, pero también tienen que ver con las decisiones sobre la hora de la reunión y el cuidado de los niños. Las barreras sociales comprenden los prejuicios y los estereotipos. Las normas y los estereotipos en materia de género desempeñan una importante función a la hora de determinar el grado de control que ejercen los hombres y las mujeres. En muchos casos, las normas sociales legitiman la exclusión de la mujer de los procesos de adopción de decisiones. Las normas sociales explican, por ejemplo, por qué las autoridades no toman en serio los informes sobre mujeres sometidas a vejaciones y riesgos de violencia sexual cuando acceden a los servicios de saneamiento fuera de su casa<sup>26</sup>. Como la Relatora Especial ha señalado en otras ocasiones, los tabúes que rodean a la menstruación, junto con un acceso insuficiente al agua y los servicios de saneamiento, explican por qué un número considerable de niñas pierde sistemáticamente una semana de clase cada mes (A/HRC/21/42, párr. 22). Sin un esfuerzo deliberado por obtener sus propios análisis y sus ideas, las soluciones a menudo no lograrán satisfacer las necesidades de las mujeres y las niñas.

46. Respecto a la ordenación de los recursos hídricos, el principio núm. 3 de la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente en 1992, reconoce que “la mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua. [...] La ejecución de este principio exige políticas efectivas que [...] la preparen y doten de la capacidad de participar, en todos los niveles, en programas de recursos hídricos, incluida la adopción de decisiones y la ejecución”<sup>27</sup>. Si bien la participación de las mujeres es fundamental, debe extremarse el cuidado para no reforzar los estereotipos que hacen de las mujeres y las niñas las únicas responsables de administrar el agua, lo que en muchos casos conlleva recogerla.

47. Los niños se cuentan entre las personas excluidas con más frecuencia de los procesos de participación, y no se debe dar por sentado que los adultos representan automáticamente sus opiniones. Es esencial que se cree un ámbito para los procesos dirigidos por los niños y que se les conceda el tiempo suficiente, entre otras cosas, determinando los temas que les preocupan, así como entornos de colaboración entre adultos y niños.

48. Que la inclusión se aborde de manera consciente es aún más importante en los casos en que la marginación se basa en un estigma que “legítima” la exclusión y la

<sup>25</sup> Simeen Mahmood, “Spaces for participation in health systems in rural Bangladesh: the experience of stakeholder community groups”, en *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*, Andrea Cornwall and Vera Schattan Coelho, eds. (Londres, Zed, 2007), pág. 65.

<sup>26</sup> Véase Shirley Lennon, *Fear and Anger: Perceptions of risks related to sexual violence against women linked to water and sanitation in Delhi, India* (Sanitation and Hygiene Applied Research for Equity (SHARE), 2011), pág. 3; Global Justice Clinic/Center for Human Rights and Global Justice, *Yon Je Louvri: Reducing Vulnerability to Sexual Violence in Haiti's IDP Camps* (Nueva York, New York University School of Law, 2012), págs. 54 y 55.

<sup>27</sup> [www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html](http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html).

hace “justificable” desde el punto de vista social (*ibid.*, párr. 78). Cuando resulte necesario e indicado, los procesos participativos deben incluir un “espacio seguro” donde las normas sociales se puedan debatir y poner abiertamente sobre el tapete. Los ciudadanos y los grupos interesados pueden tratar sobre las medidas que se deben adoptar y las personas a las que se debe recurrir en las instituciones públicas y privadas. Para las personas y los grupos que han sido marginados es especialmente importante tener garantías de que su participación cuenta, y de que su voz se concretará en influencia.

## **G. Equilibrio entre la participación directa y la representación de los grupos**

49. La participación directa plantea problemas para dar curso y responder a una gran variedad de aportaciones. Canalizar la participación a través de representantes que no son los funcionarios elegidos democráticamente se considera una solución para hacer viable la participación, pero plantea cuestiones graves y se corre el riesgo de que genere casos de exclusión y los agudice. Los derechos de las personas son individuales, y sus intereses son diversos y a menudo contradictorios, lo que dificulta que alguien represente a cualquier otra persona. Por ejemplo, en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se hace hincapié en que se debe capacitar para la participación a las personas con discapacidad, y no solo a las organizaciones que operan en su nombre (arts. 29, 33 3)). Sin embargo, es necesario facilitar los procesos participativos y llegar a decisiones que reflejen el interés de cada cual en la mayor medida posible.

50. La participación de entidades interesadas se ha utilizado ampliamente para intentar afrontar esas dificultades. Se invita a los grupos organizados que se consideran representativos de los intereses de las personas afectadas. Los ciudadanos no tratan directamente con los encargados de formular las medidas, sino a través de entidades colectivas que los representan: ONG, asociaciones de vecinos o grupos de base comunitaria. En ciertos casos, la participación de las entidades interesadas se ha limitado a un puñado de ONG bien implantadas, lo que plantea dudas sobre si su intervención equivale a una participación genuinamente inclusiva. Además, las “partes interesadas” no tienen por qué representar a las personas y sus intereses, sino que también pueden englobar empresas, donantes y otras entidades, en lugar de a los titulares de los derechos propiamente dichos.

51. La intervención de entidades interesadas puede mejorar o menoscabar la participación significativa dependiendo de una serie de factores, entre otros, los siguientes:

a) Que la identificación sea exacta, respetuosa y transparente, de modo que los grupos invitados sean de hecho representativos de las personas más afectadas. Cuando la selección es adecuada, contar con las partes interesadas ofrece ventajas frente al enfoque basado en personas sin afiliación. Se puede utilizar para concretar la participación de todos los afectados, incluidos los grupos marginados cuyos intereses probablemente se pasen por alto en aras del interés común;

b) El grado en que esa entidad colectiva representa de hecho los intereses de quienes dice representar;

c) La intervención de las partes interesadas se debe complementar con iniciativas expresamente dirigidas a detectar a las personas afectadas que no se pueden captar por este método, así como a idear un procedimiento para subsanar el problema. Entre los ejemplos figuran las personas extremadamente pobres, que no suelen apuntarse a asociaciones, o las personas estigmatizadas.

52. Otro enfoque para lograr un equilibrio entre la participación directa y la representación consistiría en elegir los representantes en el seno del proceso, solo una vez que este haya comenzado y no antes. Se han utilizado otros enfoques, como la selección aleatoria, que ofrece la ventaja de que se evita la parcialidad en la selección y se obtienen distintas perspectivas<sup>28</sup>.

53. La Comisión Real sobre el Futuro de la Atención de la Salud en el Canadá (Comisión Romanow), establecida por el Gobierno del Canadá en 2001, utilizó la metodología del diálogo cívico. Se reunieron grupos de deliberación de “ciudadanos sin afiliación” representativos desde el punto de vista estadístico con la instrucción de que “hablaran por sí mismos, y no como representantes de intereses especiales”<sup>29</sup>. La iniciativa cosechó un amplio reconocimiento como ejercicio de una consulta pública amplia; sin embargo, recibió críticas por no haber prestado la suficiente atención al cuidado de la salud de los aborígenes. Aunque algunos participantes eran aborígenes, la estructura del proceso no hacía especial hincapié en superar las dinámicas de la marginación y alentar la participación<sup>30</sup>.

54. Los ejemplos muestran que, independientemente del planteamiento que se utilice, los mayores problemas tienen que ver de manera sistemática con garantizar la inclusión. Siempre existe el peligro de que las élites monopolicen el proceso y de que solo se escuchen las opiniones más consolidadas y poderosas. Por tanto, las iniciativas expresamente encaminadas a garantizar la inclusión revisten la máxima importancia.

## V. Participación en todos los niveles de adopción de decisiones

55. Con frecuencia, la participación se ha centrado en la adopción de decisiones a nivel local e incluso de los proyectos. Por ejemplo, el principio núm. 2 de la Declaración de Dublín subraya que el planteamiento basado en la participación “entraña que las decisiones habrán de adoptarse al nivel más elemental apropiado, con la realización de consultas públicas y la participación de los usuarios en la planificación y ejecución de los proyectos sobre el agua”.

56. Muchas decisiones se pueden adoptar a nivel local, con la ventaja de estar cerca de la población interesada. Sin embargo, la participación no debe limitarse a las decisiones locales. Las personas deben tener la oportunidad de participar en

<sup>28</sup> Yves Sintomer, Carsten Herzberg y Anja Röcke, “From Porto Alegre to Europe: potential and limitations of participatory budgeting”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, núm. 1, (2008), pág. 173.

<sup>29</sup> Judith Maxwell, Karen Jackson y Barbara Legowski, *Report on Citizens’ Dialogue on the Future of Health Care in Canada*, Commission on the Future of Health Care in Canada, 2002, pág. 94. Se puede consultar en [http://www.cprn.org/documents/12704\\_en.PDF](http://www.cprn.org/documents/12704_en.PDF).

<sup>30</sup> Véase Bettina von Lieres y David Kahane, “Inclusion and representation in democratic deliberations: lessons from Canada’s Romanow Commission”, en Cornwall y Coelho, pág. 133.

todos los niveles de adopción de decisiones. En algunos casos, la gente invierte tiempo y energía en los procesos a nivel local, pero las decisiones adoptadas no se materializan y no pueden aplicarse debido a que los órganos locales carecen de la facultad de hacerlo, en particular en los casos en que la descentralización institucional no va acompañada del traspaso de competencias fiscales. Las estructuras de poder más amplias a menudo limitan el alcance de la adopción de decisiones a nivel local. En tales casos, no solo se frustran las expectativas de la población, sino que la participación no puede considerarse significativa.

57. Muchas decisiones de largo alcance que configuran la orientación general de las políticas y prioridades se adoptan en el plano nacional. En otras palabras, la gente no solo debe tener la oportunidad de decidir sobre la ubicación de un pozo de sondeo o una letrina, sino también sobre las prioridades establecidas por el gobierno, la distribución y redistribución de los recursos y las decisiones estratégicas sobre los marcos legislativos y normativos. Las decisiones también se adoptan en el plano internacional, y algunos procesos internacionales tienen consecuencias de largo alcance y pueden influir en las prioridades en el plano nacional durante años y décadas. Por ejemplo, en el proceso de debate sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015, las organizaciones internacionales han tratado de crear espacios para manifestar ideas, propuestas y preocupaciones<sup>31</sup>. Sin embargo, la cuestión sigue siendo si esas manifestaciones pueden llegar a influir en la propia adopción de decisiones a nivel político sobre los objetivos de desarrollo futuros y si esa participación puede considerarse significativa.

## **A. Planificación y formulación de marcos normativos y jurídicos**

58. Se debe garantizar la participación en la formulación de leyes y políticas. Por ejemplo, en el Uruguay, la inclusión del derecho al agua y el saneamiento en la Constitución (art. 47) se logró a través de un referendo. Al mismo tiempo, la legislación y las políticas son instrumentos útiles para reconocer el derecho a participar y para especificar los requisitos de la participación. Muchos países incluyen en sus constituciones el derecho a la participación o consagran la participación como un principio. Por ejemplo, la Constitución de Uganda garantiza el derecho a participar en los asuntos de gobierno (art. 38 1)). En la Unión Europea, el reconocimiento de las iniciativas ciudadanas en el Tratado de Lisboa contribuye a la creciente importancia de la participación<sup>32</sup>.

59. Los marcos jurídicos y normativos deben detallar con la mayor precisión posible las instituciones y los procedimientos que permitirán la participación. De no ser así, el derecho a la participación puede seguir sin concretarse. Por ejemplo, pese a que la Ley Nacional sobre el Agua de Sudáfrica contiene rigurosas disposiciones sobre la participación del público en la ordenación integrada de los recursos hídricos, hasta que no se publicaron directrices detalladas sobre la elaboración de

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, [www.worldwewant2015.org](http://www.worldwewant2015.org).

<sup>32</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, documento 6655/08, 2008, arts. 10 y 11.

estrategias de gestión de la captación de agua, los funcionarios no empezaron a procurar que hubiese participación<sup>33</sup>.

60. La participación a nivel nacional plantea inevitablemente problemas de escala. Se debe procurar asegurar la representatividad de las entidades afectadas y adoptar medidas para hacer hincapié en la participación de los grupos y las personas cuyos intereses suelen pasarse por alto. El Tribunal Constitucional de Sudáfrica ahondó en el concepto de “participación significativa” en la causa *Olivia Road*<sup>34</sup>, al considerar que las personas tienen derecho a participar en la toma de las decisiones que afectan al disfrute de los derechos sociales, como la elaboración de planes de acción. Si bien los tribunales no pueden establecer procesos participativos, pueden ser un importante catalizador para institucionalizar las estructuras de participación<sup>35</sup>.

61. En el Brasil, el Gobierno emprendió un proceso participativo de base amplia para elaborar su plan nacional de agua y saneamiento. El proceso incluía talleres y consultas, además de otros mecanismos de participación a través de los consejos de política nacional encargados de las ciudades, los recursos hídricos y el medio ambiente, así como a través de Internet. Algunos componentes del proceso incluían debates técnicos, mientras que en otros se utilizaba un lenguaje más sencillo (véase A/HRC/27/55/Add.1).

## B. Financiación y presupuestación

62. La participación en las decisiones sobre financiación y presupuestación es sumamente importante. Si la gente no está involucrada en las decisiones sobre la asignación de recursos, la legislación y las políticas, por muy bien diseñadas que estén, tal vez no se plasmen en una jerarquía de prioridades. Sin embargo, en la esfera de las finanzas, la participación pública, o incluso la información, es la excepción y no la regla.

63. La participación implica determinar qué estrategias y programas se financian y la forma de hacerlo, el modo en que el gobierno puede obtener ingresos, la forma de reestructurar los fondos existentes, y las soluciones alternativas que se deben buscar. Por ejemplo, en Milton Keynes (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), se celebró un referendo que culminó en un acuerdo para aumentar los impuestos municipales a fin de mejorar la prestación de servicios<sup>36</sup>. Los proveedores de servicios también deberían hacer que los residentes participen en el diseño de las modalidades de pago. Los residentes de Kayole-Soweto (Kenya) negociaron una tarifa social de conexión a la red con la empresa de aguas Nairobi Water que les permitía distribuir a lo largo de dos años el pago de las tasas de conexión<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Derick du Toit y Sharon Pollard, “Updating public participation in IWRM [Integrated Water Resource Management]: a proposal for a focused and structured engagement with catchment management strategies”, *Water SA*, vol. 34, núm. 6 (2008).

<sup>34</sup> *Occupiers of 51 Olivia Road v. City of Johannesburg*, CCT 24/07, párr. 35.

<sup>35</sup> Brian Ray, “Proceduralisation’s triumph and engagement’s promise in socio-economic rights litigation”, *South African Journal on Human Rights*, vol. 27, núm. 1 (2011), pág. 107.

<sup>36</sup> Lawrence Pratchett, ed., “Introduction: defining democracy renewal”, en *Renewing Local Democracy? The Modernisation Agenda in British Local Government* (Taylor and Francis, 2000), pág. 10.

<sup>37</sup> Celestine N. Musembi, “Watered down: gender and the human right to water and sanitation in Mathare, Nairobi”, en *Water is Life: Women’s Human Rights in National and Local Water*

64. El ejemplo más representativo de participación en la presupuestación es el de los presupuestos participativos, un proceso que otorga a las personas el derecho a asignar los recursos de manera efectiva<sup>38</sup>. Uno de los casos más conocidos es el de Porto Alegre (Brasil)<sup>39</sup>. Los delegados elegidos por los diversos distritos de la ciudad forman un consejo de presupuestación participativa que formula y aprueba el presupuesto municipal. Sus aportaciones surgen de los foros celebrados en los diversos distritos. El consejo tiene la facultad de pedir cuentas a los funcionarios municipales por los gastos del ejercicio anterior, y los gastos previstos solo se aprueban si el consejo da el visto bueno a las cuentas.

65. Incluso en los casos en que no se ha adoptado la presupuestación participativa, se deben aplicar algunos principios para que la población pueda desempeñar un papel en la adopción de decisiones sobre la recaudación de ingresos y la asignación de recursos. La información sobre los procesos de presupuestación y financiación debe estar disponible para su consulta. Es preciso que haya deliberaciones públicas sobre las ventajas y desventajas de las distintas opciones entre las que el gobierno debe elegir, pues las prioridades que establecen no concuerda a veces con las medidas que adoptan los gobiernos o los proveedores de servicios. Durante su visita al Brasil, la Relatora Especial observó un ejemplo de ello. Los residentes del Complejo do Alemão (Río de Janeiro) señalaron el agua y el saneamiento como su prioridad. Sin embargo, el Gobierno dio preferencia a la construcción de un tranvía en dicha zona (A/HRC/27/55/Add.1, párr. 95). La participación significativa entraña que las opiniones de los residentes se tengan debidamente en cuenta y que no se desoigan sus prioridades.

66. Una parte esencial del ciclo presupuestario es determinar si las asignaciones se gastan según lo previsto. La sociedad civil puede contribuir a promover la participación popular en la vigilancia de presupuestos. Por ejemplo, la organización WaterAid Nepal ha elaborado material para ayudar a las comunidades a supervisar las asignaciones presupuestarias del Gobierno destinadas al sector del agua y el saneamiento<sup>40</sup>. Otro instrumento empleado en este sentido es el estudio de seguimiento del gasto público, un proceso mediante el cual los residentes pueden seguir la corriente de fondos públicos. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania, las comunidades usan este sistema de seguimiento para supervisar el gasto público de los fondos asignados para el agua y el saneamiento y solicitan explicaciones de las autoridades competentes, lo que redundo en una mayor capacidad de respuesta y rendición de cuentas. La metodología ha recibido el apoyo del Gobierno, que ha promulgado una serie de directrices nacionales relativas al proceso<sup>41</sup>.

---

*Governance in Southern and Eastern Africa*, Anne Hellum y Patricia Kameri-Mbote, eds. (pendiente de publicación en 2014).

<sup>38</sup> Yves Sintomer, Carsten Herzberg y Giovanni Allegretti, *Participatory Budgeting Worldwide: Updated Version*, Dialog Global núm. 25 (Bonn, Service Agency Communities in One World, 2013), pág. 10.

<sup>39</sup> Zander Navarro, "Presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil", en *Ciudadanía Activa: Gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina*, Isabel Licha, ed. (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2004), págs. 247 a 291.

<sup>40</sup> Catarina de Albuquerque y Virginia Roaf, *Derechos hacia el final: Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento* (Lisboa, 2012), pág. 210.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pág. 210.

## C. Prestación de servicios

67. La participación en el contexto de la prestación de servicios incluye una serie de decisiones, en particular sobre el tipo, la ubicación y la mejora de los servicios, así como sobre si se puede implicar al sector privado y de qué manera. También pueden extraerse lecciones del enfoque de saneamiento total liderado por la comunidad<sup>42</sup>. Por último, las situaciones de emergencia requieren una atención especial.

### 1. Decisiones sobre el tipo de servicios y su mejora

68. Las personas afectadas deben participar en la adopción de decisiones sobre el tipo de servicio que se debe prestar. Se puede tratar de decisiones sobre el suministro de agua a través de fuentes públicas o de puestos de distribución de agua, o sobre la ubicación y el mantenimiento de letrinas. El carácter inclusivo es crucial en este proceso para que los servicios estén concebidos de modo que respondan a los intereses y necesidades de las personas marginadas, así como del “ciudadano corriente”. El diseño de la prestación de servicios debe basarse en un buen conocimiento del entorno local. Las soluciones deben basarse en las normas y prácticas existentes en la medida en que sean compatibles con los derechos humanos. Sin embargo, no deben idealizarse las reglas y costumbres locales, sino que es preciso analizarlas cuidadosamente para comprobar que se ajustan a las normas de derechos humanos, en particular en materia de no discriminación e igualdad, y garantizar que no se refuerzan los patrones de marginación existentes.

69. En la causa *Beja*, un tribunal de Sudáfrica debía pronunciarse sobre un acuerdo entre el gobierno local y una comunidad acerca de las decisiones sobre el diseño de retretes. El tribunal estimó que tales acuerdos deben satisfacer ciertos requisitos mínimos, entre ellos la consulta con representantes autorizados tras el intercambio de información y la prestación de apoyo técnico, cuando sea necesario<sup>43</sup>. El tribunal concluyó que esos requisitos no se habían cumplido. También expresó su preocupación por el hecho de que “la mayoría de una comunidad [no puede] aprobar acuerdos en virtud de los cuales se violen los derechos fundamentales de una minoría vulnerable de dicha comunidad”<sup>44</sup>. El tribunal consideró que no se había permitido la participación efectiva de la comunidad en la adopción de decisiones<sup>45</sup>.

70. Las iniciativas adoptadas por los residentes también pueden tener un efecto significativo en la mejora de los servicios y las condiciones sanitarias. Por ejemplo, la organización Rialto Rights in Action ha venido realizando campañas en Dublín para mejorar las condiciones de vida en Dolphin House, un gran complejo de viviendas sociales. La campaña tiene por objeto capacitar a las personas para que reivindiquen su derecho a la vivienda. Los residentes reunieron pruebas de que las aguas residuales se filtraban a través de los retretes y baños y de la existencia de moho. Sobre la base de los derechos humanos, elaboraron indicadores que son objeto de una vigilancia periódica, entre otros sobre la filtración de aguas residuales y el nivel de humedad. También mantuvieron un registro de las respuestas recibidas

<sup>42</sup> [www.communityledtotalsanitation.org](http://www.communityledtotalsanitation.org).

<sup>43</sup> Tribunal Superior de Sudáfrica, División de Western Cape (Ciudad del Cabo), *Beja and others v. Premier of the Western Cape* (21332/10), sentencia de 29 de abril de 2011, párr. 98.

<sup>44</sup> *Ibid.*, párr. 99.

<sup>45</sup> *Ibid.*, párr. 146.

del Ayuntamiento de Dublín y de los casos en los que se había incluido a los residentes en la adopción de decisiones. Los residentes colaboraron eficazmente con los medios de comunicación y, debido a la presión de la opinión pública, en 2013 la ciudad había rehabilitado 40 de las viviendas más afectadas. Si bien los progresos no han sido tan rápidos como se acordó inicialmente, se ha puesto en marcha un plan de rehabilitación<sup>46</sup>.

## 2. Participación del sector privado

71. El público debe participar en las decisiones sobre la conveniencia de delegar la prestación de servicios a entidades privadas. En muchos países, la decisión de hacer participar al sector privado en el marco de las reformas exigidas por las instituciones financieras internacionales o en el contexto de las medidas de austeridad no fue objeto de debate público. Incluso en tiempos de crisis económica, los gobiernos deben asegurar la participación más amplia posible. Las instituciones financieras internacionales no deberían imponer la participación del sector privado como condición, impidiendo con ello que el público intervenga en la adopción de decisiones. En un escrito dirigido al Gobierno de Portugal, la Relatora Especial expresó su preocupación por la falta de participación significativa y de información sobre los acuerdos contractuales relativos a los procesos para promover la participación del sector privado (A/HRC/25/74, pág. 27).

72. Es preciso salvaguardar la transparencia y la participación en los procesos de licitación, puja y negociación de contratos, así como en las decisiones sobre el sistema de precios y la prórroga de los servicios. Los términos de referencia y el borrador de todo contrato deberían estar disponibles para que el público pueda examinarlos y formular observaciones. El Estado puede proteger el derecho a la participación mediante arreglos contractuales con los proveedores de servicios no estatales y a través de su función reguladora.

73. En Berlín, una coalición de interesados y grupos de la sociedad civil promovió un referendo cuyos resultados permitieron el escrutinio público de los contratos de 1999 relativos a una asociación público-privada para la prestación de servicios de abastecimiento de agua, si bien habían transcurrido años desde que la ciudad había suscrito el contrato<sup>47</sup>.

## 3. Interrupción de servicios

74. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general núm. 15 sobre el derecho al agua (2002), señala que antes de interrumpir cualquier servicio se deben cumplir ciertas condiciones, entre otras: a) una auténtica consulta con los afectados (incluida la determinación de la capacidad de pago); b) el suministro oportuno de información completa; y c) la notificación con antelación razonable (párr. 56).

75. Las leyes en materia de agua de algunos países incorporan esos requisitos. La Ley de Servicios de Agua de Sudáfrica dispone que la interrupción del servicio debe ir precedida de una notificación y que se debe comunicar a las personas afectadas

<sup>46</sup> Rory Hearne y Padraic Kenna, "Using the human rights based approach to tackle housing deprivation in an Irish urban housing estate", *Journal of Human Rights Practice*, vol. 6, núm. 1 (marzo de 2014), págs. 1 a 25.

<sup>47</sup> De Albuquerque y Roaf, pág. 183.

las razones de dicha medida, así como informarlas de su derecho a recurrirla (seccs. 11 4) y 4 3)). Los tribunales han anulado algunas interrupciones del servicio sobre la base de que los procesos no habían sido justos<sup>48</sup>.

#### 4. Saneamiento total liderado por la comunidad

76. Un ejemplo positivo de la capacidad de actuar de las personas es el enfoque de saneamiento total liderado por la comunidad, que se basa en la capacidad de una comunidad para actuar de manera colectiva con el objetivo de poner fin a la defecación al aire libre. Este enfoque pone en entredicho el predominio de las soluciones de “expertos” y los subsidios, y en su lugar se centra en la reflexión y el cambio de comportamiento mediante la movilización. Va más allá de la persona para crear comunidades en las que no exista la defecación al aire libre. Los facilitadores promueven la participación de la comunidad en el análisis de las repercusiones de la defecación al aire libre sobre la salud, la dignidad y la seguridad de las mujeres. Por lo general, el proceso consigue dejar claro que, a menos que toda la comunidad utilice letrinas, todos sus miembros se verán afectados<sup>49</sup>.

#### 5. Situaciones de emergencia

77. La participación es especialmente complicada en la respuesta a situaciones de emergencia. Los Estados y los agentes humanitarios tienen que ser capaces de actuar con rapidez, y a menudo existe la preocupación de que los procesos participativos retrasen dicha respuesta. Sin embargo, muchas decisiones sobre la respuesta en casos de desastre se adoptan de antemano, y la participación es esencial en la etapa de planificación. Además, en muchos casos las respuestas de emergencia se convierten en programas a más largo plazo. Por ejemplo, en lo tocante a la atención de la higiene menstrual en una situación de emergencia, una solución podría ser que se incorporase un procedimiento estándar de distribución de kits sanitarios para garantizar la atención de las necesidades inmediatas sobre la base de las preferencias culturales, en la medida en que se conozcan o se deduzcan. Esa respuesta se debería supervisar posteriormente para evaluar si satisface las necesidades de las mujeres y las niñas, y modificarla en consecuencia<sup>50</sup>. La necesidad de una respuesta rápida no debe utilizarse como excusa para impedir la participación. En lugar de ello, y habida cuenta de la amplia gama de agentes que participan en este contexto, es preciso un debate más amplio sobre la manera en que la participación se puede garantizar en situaciones de emergencia y de prestación de asistencia humanitaria mediante la planificación participativa anticipada, así como en la vigilancia y el ajuste de las respuestas de emergencia. Las normas que figuran en el *Manual Esfera* reconocen que la participación de las personas afectadas por desastres es parte integral de la respuesta humanitaria<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Por ejemplo, Tribunal Supremo de Sudáfrica, *Residents of Bon Vista Mansions v Southern Metropolitan Local Council*, causa núm. 01/12312, 2002.

<sup>49</sup> Kamal Kar y Robert Chambers, *Handbook on Community-Led Total Sanitation* (Plan UK e Institute of Development, 2008), pág. 9.

<sup>50</sup> Marni Sommer, “Menstrual hygiene management in humanitarian emergencies: gaps and recommendations”, *Waterlines*, vol. 31, núms. 1 y 2 (enero de 2012), págs. 83 y 96.

<sup>51</sup> Proyecto Esfera, *Carta Humanitaria y Normas Mínimas para la Respuesta Humanitaria* (Manual Esfera), 2011, pág. 53.

## D. Proyectos que pueden poner en peligro el ejercicio de los derechos humanos

78. Debe garantizarse la participación significativa en toda situación en la que un proyecto afecte o pueda afectar al acceso de la población al agua o el saneamiento. Por ejemplo, la minería puede tener graves consecuencias respecto a la cantidad y calidad del agua, efectos que pueden prolongarse durante generaciones (véase, por ejemplo, A/HRC/24/41, párr. 15). Esas situaciones a menudo se caracterizan por un clima de desconfianza y por los desequilibrios de poder. Las evaluaciones del impacto ambiental y social son necesarias no solo para examinar las repercusiones de un proyecto, entre otras cosas, respecto a los derechos humanos, sino que también son un medio sumamente útil para que la comunidad vea la situación más clara. Lo ideal sería que las evaluaciones del impacto se realizaran en colaboración con la comunidad. Como mínimo, debe haber una exposición completa de los resultados.

79. El derecho a la participación se reafirmó en una causa vista en la India relativa a la renovación de un contrato de arrendamiento minero<sup>52</sup>. El tribunal sostuvo que, a pesar de que la información solicitada no se facilitó a tiempo para la audiencia pública, la autoridad competente estaba obligada a comunicar los motivos de la decisión de renovar el contrato de arrendamiento. El tribunal hizo hincapié en que la finalidad de los requisitos legales es conseguir que las audiencias públicas sean significativas, y ello incluye el suministro de información completa sobre las ventajas y desventajas del proyecto y su posible impacto.

## E. Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas

80. Las personas deben participar en el seguimiento y la evaluación y, a poder ser, en la elaboración del marco pertinente. En aquellos casos en que los Estados, los donantes, las organizaciones no gubernamentales y otros agentes externos realizan labores de seguimiento y evaluación sin la participación de las personas afectadas, se deberían dar a conocer las conclusiones, que con demasiada frecuencia reciben un tratamiento confidencial.

81. Los enfoques participativos de seguimiento y evaluación están ganando terreno. Estos enfoques difieren de los convencionales en que la población local toma las riendas del proceso<sup>53</sup>. Los propios participantes diseñan la metodología, definen los indicadores, recopilan y analizan los datos y deciden la forma en que estos deben configurar la adopción de medidas.

82. Un enfoque relativo a la participación en esta esfera son los sistemas participativos de información geográfica, que se basan en mapas. En ellos se funde información geográfica de carácter técnico como con los conocimientos propios del lugar que atesora la comunidad local, lo que a menudo brinda valiosa información sobre aspectos como el uso de la tierra, las fuentes de agua, el acceso diferenciado a

<sup>52</sup> Tribunal Superior de Delhi (Nueva Delhi), demanda (civil) núm. 9340/2009 y CM APPL núms. 7127/09 y 12496/2009, sentencia de 26 de noviembre de 2009.

<sup>53</sup> Marisol Estrella y John Gaventa, *Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Review*, Institute of Development Studies (IDS), documento de trabajo núm. 70 (1998), pág. 16.

los recursos y las ubicaciones que conllevan riesgos ambientales de carácter real o potencial<sup>54</sup>. Por ejemplo, las iniciativas del proyecto OpenStreetMap<sup>55</sup> en los asentamientos informales de Nairobi han generado información detallada<sup>56</sup> sobre el número de hogares que comparten un retrete, la existencia de instalaciones específicas para cada sexo y la disponibilidad de retretes con acceso para las personas con discapacidad o con papeleras higiénicas para las mujeres. Esos datos constituyen un instrumento sumamente útil para vigilar las tendencias y pautas de negligencia o de escasez de inversiones. También pueden proporcionar una base de referencia que sirva, por ejemplo, para vigilar el impacto ambiental de las industrias extractivas y pueda dar lugar a que se exijan medidas correctivas. Las comunidades también han recurrido al autoempadronamiento, método popularizado por Shack/Slum Dwellers International, para reunir datos<sup>57</sup>. Este ha sido un instrumento eficaz para contrarrestar la opinión de que es imposible planificar la prestación de servicios en asentamientos informales debido a la falta de datos fiables.

83. En términos más generales, los mecanismos sociales de rendición de cuentas se refieren a los métodos mediante los cuales los residentes o la sociedad civil piden cuentas a los funcionarios del Estado o los proveedores de servicios. La responsabilidad social tiene la facultad de aumentar la presión para que los funcionarios expliquen y justifiquen sus decisiones; a veces, el temor al daño de la reputación puede ser un elemento de disuasión o un incentivo más fuerte que los procedimientos judiciales. El cuestionario sobre el acceso equitativo<sup>58</sup> elaborado por la CEPE y la Organización Mundial de la Salud (OMS) sirve como instrumento que puede ayudar a los gobiernos y a otras partes interesadas a establecer una base de referencia, examinar las medidas que se deben adoptar y examinar los progresos a través de la autoevaluación. Como demuestran los casos de Francia, Portugal y Ucrania, este proceso puede propiciar un debate objetivo y generar aportaciones a los procesos de formulación de políticas.

84. Algunas iniciativas entrañan la colaboración entre las comunidades, los proveedores de servicios y el gobierno. Un ejemplo de ellas son las cartas de servicios elaboradas conjuntamente entre las asociaciones de usuarios de agua y los proveedores de servicios<sup>59</sup>. Esas cartas detallan las obligaciones de cada parte y sirven de base para vigilar la calidad de los servicios: la regularidad del abastecimiento de agua, el mantenimiento de tarifas de agua asequibles, el respeto

<sup>54</sup> Giacomo Rambaldi, "Participatory 3-dimensional modelling for policy change and planning: the practice and the potential", en *Who Counts? The Power of Participatory Statistics*, Jeremy Holland, ed., (Practical Action, 2013), págs. 1 a 224.

<sup>55</sup> [www.openstreetmap.org](http://www.openstreetmap.org).

<sup>56</sup> Véanse las iniciativas Map-Mathare y Map-Kibera, disponibles para su consulta en [www.jambonewspot.com/in-kenya-using-tech-to-put-an-invisible-mathare-slum-on-the-map](http://www.jambonewspot.com/in-kenya-using-tech-to-put-an-invisible-mathare-slum-on-the-map); <http://matharesiokenya.wordpress.com/category/map-mathare-2/>; y <http://mapkibera.org/work/locations>. Véase también [www.majidata.go.ke](http://www.majidata.go.ke).

<sup>57</sup> Véase [www.sdinnet.org/method-community-planning](http://www.sdinnet.org/method-community-planning).

<sup>58</sup> UNECE y OMS/Europa, *The Equitable Access Score-card: supporting policy processes to achieve the human right to water and sanitation* (ECE/MP.WH/8), 2013, pág. 9.

<sup>59</sup> Véase, por ejemplo, "Getting communities engaged in water and sanitation projects: participatory design and consumer feedback", Water and Sanitation for the Urban Poor (WSUP), resumen temático núm. 007, febrero de 2013.

del nivel de limpieza convenido por parte de los proveedores de servicios de saneamiento<sup>60</sup> y la ampliación gradual del servicio a las zonas mal atendidas.

85. Para que los mecanismos sociales de rendición de cuentas funcionen, la población debe tener acceso a la información pertinente, ya sea del gobierno o de los proveedores de servicios. La vinculación con los mecanismos formales de rendición de cuentas, como los reguladores, los defensores del pueblo y los mecanismos de revisión judicial, refuerza la responsabilidad social. Por ejemplo, las comisiones nacionales de derechos humanos de Colombia, el Ecuador y el Perú desempeñan un papel activo en la supervisión de los organismos gubernamentales competentes y los proveedores de servicios para asegurar que los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento se presten de forma no discriminatoria<sup>61</sup>. Ese papel podría ser más participativo si se vinculara con las iniciativas de responsabilidad social.

86. Además de la participación en la rendición de cuentas, es preciso que haya también rendición de cuentas respecto a la garantía de la participación. Los tribunales y otros mecanismos desempeñan un papel importante para garantizar la rendición de cuentas en los casos en que no se ha velado por una participación activa, libre y significativa, es decir, cuando se ha violado el propio derecho a la participación. Como lo demuestra la jurisprudencia citada en el presente informe, los tribunales desempeñan un papel importante para exigir el cumplimiento de las obligaciones de los Estados relativas a la garantía de la participación.

## VI. Conclusión y recomendaciones

87. **La participación es un derecho humano y los Estados tienen las correspondientes obligaciones de garantizarla. La participación es esencial para la democracia y para la autonomía, la capacidad de actuar y la dignidad de las personas. Aun así, el derecho humano a la participación todavía no ha recibido la atención necesaria y su aplicación se ha postergado. Si bien hay excelentes prácticas que garantizan la participación, parecen ser ejemplos aislados y no institucionalizados. La participación no es un ejercicio singular, sino un proceso continuo que debe estar arraigado en la cultura política.**

88. **En muchos casos la participación solo ha recabado una atención testimonial. Con demasiada frecuencia, solo los ricos y poderosos, con arreglo a criterios de género, origen étnico, ingresos y otros factores, “participan” en la adopción de decisiones, mientras que los miembros marginados de la sociedad quedan excluidos del proceso. El mayor desafío tal vez consista en asegurar la participación en condiciones de igualdad. Cuando los procesos participativos no sacan a la luz y abordan la marginación y las estructuras de poder consolidadas, conllevan el riesgo de caer en la manipulación y de reforzar las desigualdades que legitiman la situación. La igualdad y la no discriminación requieren cambios estructurales para eliminar los obstáculos a una participación significativa para todos. También requieren deliberaciones y**

---

<sup>60</sup> Véase, por ejemplo, Neil Overy, “The Social Justice Coalition and Access to Basic Sanitation in Informal Settlements in Cape Town, South Africa”, International Budget Partnership, estudio núm. 11, 2013.

<sup>61</sup> De Albuquerque y Roaf, pág. 203.

medidas redistributivas para corregir las pautas previas de asignación de recursos que han reforzado la marginación.

89. El marco de los derechos humanos destaca que la participación no solamente es “útil” o una “buena idea”, sino que de ella emanan obligaciones que los Estados deben cumplir. El principio de los derechos humanos relativo a la rendición de cuentas es indispensable para asegurar que los responsables de la adopción de decisiones realmente emprenden las medidas necesarias para que las opiniones cobren influencia. Como tal, la participación es un antídoto contra la corrupción, ya que pone al descubierto la mala administración y los intereses creados. Los funcionarios públicos deben responder y rendir cuentas a la opinión pública, en particular sobre la forma en que las opiniones públicas se toman en consideración al adoptar decisiones. El incumplimiento de las obligaciones conlleva consecuencias que, en última instancia, se pueden hacer valer por la vía judicial.

90. Teniendo en cuenta estas consideraciones, la Relatora Especial formula las conclusiones y recomendaciones siguientes:

91. Los Estados deben adoptar las medidas siguientes:

a) Los Estados deben adoptar medidas para institucionalizar la participación, en particular:

i) Considerando la posibilidad de reconocer el derecho a la participación en las constituciones nacionales;

ii) Indicando los instrumentos, los procesos, las instituciones responsables y otros aspectos de los procesos participativos en la legislación y las políticas;

iii) Incorporando los costos de los procesos participativos en la formulación inicial de cualquier medida;

iv) Dotando a las instituciones de medios para facilitar los procesos participativos y capacitando a los funcionarios en las aptitudes en materia de trato personal necesarias para fomentar la participación;

v) Logrando un equilibrio entre los conocimientos técnicos y los conocimientos obtenidos mediante la experiencia, alentando a los expertos técnicos para que ejerzan de facilitadores y para que ayuden a que las personas puedan tomar decisiones bien fundadas;

b) Los Estados deben adoptar medidas concretas y premeditadas para velar por que los procesos participativos sean inclusivos y no agraven por descuido las desigualdades, entre otras cosas:

i) Identificando los grupos que suelen estar marginados;

ii) Usando una gran variedad de métodos y canales para llegar a diferentes grupos;

iii) Eliminando los obstáculos institucionales, físicos, económicos, sociales, ligados a las actitudes o de otro tipo que afecten a determinados grupos;

iv) Abordando los estereotipos de género;

- v) **Creando espacios seguros para la deliberación, según proceda;**
  - c) **A fin de velar por una participación activa, libre y significativa, los Estados deben velar por que se den los factores siguientes:**
    - i) **Que se involucre a las personas en el establecimiento de las reglas de participación;**
    - ii) **Que se creen espacios para la participación;**
    - iii) **Que se capacite a las personas para acceder a los procesos participativos;**
    - iv) **Que se garantice la participación en condiciones de libertad y seguridad;**
    - v) **Que se asegure el acceso a la información;**
    - vi) **Que se ofrezcan oportunidades razonables para influir en la adopción de decisiones y se facilite información sobre las propuestas que se han tenido en cuenta y las que se han rechazado, y sobre las razones;**
  - d) **Los Estados deben asegurar la participación en todos los niveles de la adopción de decisiones, incluidas las decisiones estratégicas sobre la orientación general de la legislación y las políticas, las prioridades en la utilización de los recursos y las cuestiones de distribución y redistribución. Esto incluye:**
    - i) **La planificación y formulación de marcos normativos y jurídicos;**
    - ii) **La financiación y la presupuestación;**
    - iii) **La prestación de servicios, incluidas las decisiones sobre el tipo, la ubicación y la mejora de los servicios, la conveniencia de que participe el sector privado y de qué modo, y las decisiones relativas a la interrupción de servicios y a su prestación en situaciones de emergencia. En particular, la Relatora Especial alienta a todos los agentes pertinentes a celebrar un debate más amplio sobre la participación en el contexto de las situaciones de emergencia;**
    - iv) **Los proyectos que pueden poner en peligro el ejercicio de los derechos humanos y las evaluaciones del impacto realizadas en ese contexto;**
    - v) **El seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas;**
  - e) **Los Estados deben garantizar el acceso a la justicia en los casos en que se haya violado el derecho humano a la participación.**
92. **Además, los Estados y otras partes interesadas deberían adoptar las medidas siguientes:**
- a) **Los Estados deberían ratificar los instrumentos internacionales y regionales que garantizan el derecho humano a la participación, así como los respectivos mecanismos de denuncia. En los procesos ante los mecanismos internacionales, los Estados deberían alentar la participación de la sociedad civil para que estos procesos sean significativos;**

b) Los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, los demás mecanismos internacionales y los mecanismos regionales deberían prestar cada vez más atención al derecho a la participación. La Relatora Especial considera que es necesario fijar normas sobre el derecho a la participación, por ejemplo mediante la elaboración de observaciones generales sobre el derecho a la participación en el contexto de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. También alienta al Consejo de Derechos Humanos a que aborde la cuestión de la participación;

c) Las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones comunitarias y otros agentes deberían contribuir a promover la participación activa, libre y significativa de todos los interesados y prestar apoyo a las personas para que participen en los procesos de adopción de decisiones;

d) Las organizaciones internacionales y los donantes multilaterales y bilaterales deberían apoyar los procesos de participación a nivel nacional. No deberían imponer condiciones para soslayar los procesos de participación a nivel nacional. En los casos en que proceda, deberían considerar la posibilidad de hacer ajustes en las estructuras de la programación y los proyectos, reconociendo que los procesos participativos y el logro de resultados sostenibles a largo plazo requieren tiempo.

---