



## Asamblea General

Distr. general  
6 de agosto de 2010  
Español  
Original: inglés

---

### Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

### **Obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento**

#### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los Miembros de la Asamblea General el informe presentado por la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Sra. Catarina de Albuquerque, de conformidad con la resolución 12/8 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* A/65/150.



**Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Sra. Catarina de Albuquerque**

*Resumen*

La Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Sra. Catarina de Albuquerque, presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con la resolución 12/8 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe, la Experta independiente se centra en la forma en que los derechos humanos, en particular los relacionados con el agua y el saneamiento, pueden aportar una contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio prestando especial atención a la meta 7.C. La Experta independiente inicia el informe con un breve resumen de los antecedentes y los rasgos característicos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y analiza su potencial para facilitar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. Prosigue examinando la forma en que los derechos humanos pueden resolver algunas deficiencias del marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en relación con el acceso universal, la cooperación y asistencia internacionales, la formulación de metas e indicadores y su armonización con las normas de derechos humanos, la no discriminación y la prestación de atención específica a los grupos más marginados y desfavorecidos, la participación, la promoción de enfoques intersectoriales y la rendición de cuentas. La última sección del informe contiene conclusiones y recomendaciones.

# Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Antecedentes y promesas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluido el séptimo Objetivo.....	4
III. La contribución de los derechos humanos a la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular el séptimo Objetivo .....	7
A. La noción de realización progresiva del acceso universal.....	8
B. Cooperación y asistencia internacionales .....	11
C. Armonización de las metas y los indicadores con los derechos humanos .....	12
D. Más allá de los promedios: no discriminación .....	17
E. Participación y empoderamiento .....	19
F. Enfoques intersectoriales y examen de las causas fundamentales .....	21
G. Fortalecimiento de la rendición de cuentas a nivel nacional y mundial.....	22
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	25

## **I. Introducción**

1. La Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con la resolución 12/8 del Consejo de Derechos Humanos. En él se examina la forma en que los derechos humanos, en particular los derechos relacionados con el agua y el saneamiento, pueden aportar una contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, centrándose en particular en la meta 7.C, como se pide en la resolución 7/22 del Consejo de Derechos Humanos. El informe comienza con un breve resumen de los antecedentes y los rasgos característicos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En él se analiza el potencial del marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para contribuir a la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. También se examinan una serie de deficiencias en el marco de seguimiento y la repercusión de las normas de derechos humanos en las iniciativas para subsanarlas. Por último, se incluyen recomendaciones sobre la forma en que el marco de derechos humanos puede ayudar a fortalecer las estrategias de desarrollo basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en beneficio de las iniciativas de reducción de la pobreza equitativas y sostenidas, y a potenciar la coherencia jurídica y normativa en los ámbitos mundial y nacional.

2. La Experta independiente organizó en Nueva York, del 21 al 24 de septiembre de 2009, varias reuniones bilaterales y consultas de expertos sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en particular el séptimo) y los derechos humanos relacionados con el agua y el saneamiento, con especialistas en materia de normas de derechos humanos, agua, saneamiento y desarrollo. A principios de 2010, la Experta independiente siguió manteniendo consultas oficiosas con expertos, profesionales del ámbito del desarrollo, Estados y organizaciones de la sociedad civil. Las perspectivas y los conocimientos técnicos aportados en esas consultas le resultaron sumamente útiles para redactar el presente informe. La Experta independiente desea agradecer a todos cuantos compartieron con ella sus opiniones.

## **II. Antecedentes y promesas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluido el séptimo Objetivo**

3. En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de septiembre de 2000<sup>1</sup>, dirigentes de 189 países hicieron suya una visión del mundo en la que los países desarrollados y los países en desarrollo colaborarían en pro de la reducción de la pobreza extrema. A fin de ofrecer un marco para evaluar los progresos, los compromisos relativos a la reducción de la pobreza incluidos en la sección III de la Declaración se desglosaron posteriormente en ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, 18 metas y 48 indicadores<sup>2</sup>. Los Objetivos abordan muchos aspectos de la pobreza, como la pobreza económica, el hambre, la falta de educación, la enfermedad y el acceso insuficiente al agua y el saneamiento. También imponen a la

---

<sup>1</sup> Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General.

<sup>2</sup> Véase la resolución 60/1 de la Asamblea General, revisada posteriormente para incluir cuatro nuevas metas acordadas por los Estados Miembros en la Cumbre Mundial de 2005, con los correspondientes indicadores adicionales.

comunidad internacional la responsabilidad de prestar asistencia, en particular en las esferas del comercio, la ayuda y el alivio de la deuda.

4. Entre las principales virtudes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio cabe señalar su brevedad y sencillez. El propósito de los Objetivos no es ofrecer una estrategia de desarrollo completa y deberían interpretarse en el contexto de compromisos mundiales más amplios, incluidos los relacionados con los derechos humanos, como se indica en la Declaración del Milenio. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no son en sí mismos una panacea: no es posible alcanzar ningún conjunto de objetivos sin contar con las instituciones y las políticas públicas adecuadas. Aunque es importante disponer de objetivos mundiales a fin de establecer criterios de referencia comunes para seguir los progresos, es posible que su aplicación en el ámbito nacional requiera cierta adaptación. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, interpretados en el marco de esas limitaciones, y contextualizados y adaptados de conformidad con las normas de derechos humanos así como con las prioridades y particularidades nacionales, ofrecen un marco para hacer el seguimiento de los progresos respecto del desarrollo humano, documentar y supervisar las opciones de política pública, encontrar los recursos y señalar las deficiencias de capacidad así como movilizar las corrientes de fondos necesarias, contribuyendo al mismo tiempo a la realización progresiva de los derechos humanos.

5. La meta 7.C compromete a la comunidad internacional a “reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”. El indicador utilizado es la “proporción de la población con acceso a mejores fuentes de agua potable o a mejores servicios de saneamiento” en las zonas urbanas y rurales. No se dan más especificaciones sobre la expresión “mejores”, pero en la práctica se entiende que se refiere a fuentes de agua o puntos de suministro que, por la naturaleza de su construcción y diseño, es probable que impidan la contaminación exterior del agua; y a servicios de saneamiento que separen de forma higiénica los excrementos humanos del contacto humano<sup>3</sup>. El Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y de Saneamiento es el mecanismo oficial de las Naciones Unidas encargado de supervisar los progresos logrados para alcanzar la meta relativa al agua potable y el saneamiento. El Programa conjunto publica cada dos años estimaciones sobre el acceso a mejores fuentes de agua potable y servicios de saneamiento en todo el mundo, recopilando datos de censos y encuestas por hogares.

6. Aunque la propia meta 7.C reviste por sí misma vital importancia, también es indispensable para alcanzar otros Objetivos de Desarrollo del Milenio:

<sup>3</sup> Véase *Indicadores para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio: definiciones, justificación, conceptos, fuentes* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.XVIII.(8), págs. 61 a 64; y Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y de Saneamiento, *Progress on Sanitation and Drinking Water, 2010 Update* (Informe de actualización 2010) (puede consultarse en [www.wssinfo.org](http://www.wssinfo.org)), pág. 34. Como ejemplos de mejores fuentes de agua cabe citar el suministro de agua corriente a hogares, parcelas o jardines; las fuentes o los grifos públicos, los pozos entubados y las perforaciones; los pozos excavados protegidos; los manantiales protegidos y la recolección del agua de lluvia. Como ejemplos de mejores servicios de saneamiento cabe citar los de descarga o de sifón conectados a sistemas de alcantarillado, las fosas sépticas o letrinas de pozo, las letrinas de pozo mejoradas y ventiladas, las letrinas de pozo con losas y las letrinas de compostaje.

a) El acceso al agua limpia y el saneamiento puede reducir el riesgo de mortalidad infantil (cuarto Objetivo) en un 50%<sup>4</sup>;

b) Los servicios de suministro de agua limpia y de saneamiento reducen la incidencia de enfermedades tales como la anemia y la carencia de vitaminas que debilitan la salud de las madres (quinto Objetivo)<sup>5</sup>;

c) Una higiene deficiente debido al insuficiente acceso al agua y el saneamiento expone a las personas que viven con el VIH/SIDA a mayores riesgos de contraer enfermedades, y el saneamiento insuficiente contribuye a la propagación del paludismo, que causa 1,3 millones de muertes cada año, el 90% de ellas en niños menores de 5 años (sexto Objetivo)<sup>6</sup>;

d) Las niñas no pueden asistir a la escuela porque deben recolectar agua y no disponen de servicios de saneamiento adecuados o apropiados, y las enfermedades relacionadas con el agua, como la diarrea, causan 443 millones de días de absentismo escolar cada año (segundo Objetivo)<sup>7</sup>;

e) Para muchas mujeres y niñas el saneamiento inadecuado representa una pérdida de la dignidad y una fuente de inseguridad. La responsabilidad de recoger el agua y el tiempo que pasan atendiendo a familiares afectados por enfermedades transmitidas por el agua reduce sus posibilidades de realizar actividades productivas (tercer Objetivo)<sup>8</sup>;

f) Más allá del abastecimiento básico de agua para el uso personal y doméstico, la ausencia de agua limpia y de saneamiento es una de las principales causas de la pobreza y la malnutrición, y la inseguridad del agua relacionada con el cambio climático puede incrementar el número de personas que padecen malnutrición de 75 a 125 millones para el año 2080 (Objetivos primero y séptimo)<sup>9</sup>.

7. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio pueden ser un mecanismo muy valioso para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, debido a la crisis financiera y económica mundial, a lo que hay que añadir las crisis mundiales relacionadas con el agua, el saneamiento, los alimentos y el clima, se corre el riesgo de que no se alcancen los Objetivos. Al parecer el mundo está en vías de alcanzar la meta relativa al agua, aunque se plantean problemas importantes cuando se va más allá de los agregados mundiales y se examinan las disparidades regionales y nacionales. Según las últimas estimaciones, 884 millones de personas en todo el mundo dependen de fuentes de agua sin mejorar<sup>10</sup>. De ellos, el 84% vive en zonas rurales<sup>11</sup>. El saneamiento todavía suscita mayor preocupación, ya que es una de las metas cuya consecución plantea más dificultades. Aproximadamente 2.600 millones de personas carecen de acceso a mejores servicios de saneamiento y 1.200 millones de personas, la mayoría

<sup>4</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006: Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, pág. 23.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid., pág. 22.

<sup>8</sup> Ibid., pág. 23.

<sup>9</sup> Ibid., págs. 22 y 24.

<sup>10</sup> Programa conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo, nota 3 *supra*, pág. 7.

<sup>11</sup> Ibid., pág. 18.

en zonas rurales, siguen practicando la defecación al aire libre<sup>12</sup>. Si los progresos continúan al ritmo actual, no se alcanzará la meta relativa al saneamiento por 13 puntos porcentuales, es decir, para 2015, 2.700 millones de personas todavía no tendrán acceso a mejores servicios de saneamiento<sup>13</sup> y muchas personas tampoco tendrán acceso al agua y el saneamiento aunque se alcancen las metas. Por consiguiente, es preciso intensificar las actividades para conseguir el acceso tanto al saneamiento como al agua.

### **III. La contribución de los derechos humanos a la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular el séptimo Objetivo**

8. Al parecer en ciertas esferas se supone de forma generalizada que los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los derechos humanos son en realidad lo mismo y que, por tanto, la consecución de los primeros disipa efectivamente toda inquietud en relación con los segundos. Uno de los objetivos del presente informe es hacer frente a esta hipótesis demostrando las importantes diferencias que existen entre los Objetivos y los derechos humanos, así como las posibles sinergias, y explicar por qué es indispensable un enfoque centrado explícitamente en los derechos humanos.

9. A pesar de la adhesión generalizada a los distintos tratados internacionales de derechos humanos, las normas y principios pertinentes solo se han integrado de forma selectiva en las estrategias nacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluidas las relacionadas con la meta 7.C, y prácticamente no figuran en los marcos de cooperación mundial. Esta situación obedece a varios motivos. El proyecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las normas internacionales de derechos humanos tienen antecedentes claramente distintos, y hay diferencias de disciplina y una situación de fragmentación institucional que tan solo ahora se están superando progresivamente.

10. Las causas del insuficiente progreso en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio son tanto contextuales como complejas. Los derechos humanos no aportan todas las respuestas. No obstante, en una serie de aspectos importantes, el marco de derechos humanos podría ayudar a subsanar deficiencias fundamentales de análisis y de aplicación en las estrategias basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El marco internacional de derechos humanos debe considerarse como el compromiso de referencia en las actividades mundiales encaminadas a alcanzar los Objetivos<sup>14</sup>. Si bien los derechos humanos se expresan en obligaciones jurídicamente vinculantes y no precisan justificaciones instrumentales, cada vez hay más pruebas de que los enfoques basados en los derechos humanos no solo pueden promover procesos de desarrollo integradores sino que también ayudan a obtener resultados más equitativos y sostenibles en materia de desarrollo. Se ha demostrado que las demandas de aplicación de

<sup>12</sup> Ibid., págs. 6 y 22.

<sup>13</sup> Ibid., pág. 8.

<sup>14</sup> Véase el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General), párr. 126; Programa de Acción de Accra (puede consultarse en [www.oecd.org](http://www.oecd.org)), párr. 13 c).

los derechos socioeconómicos tienen una amplia repercusión en la salvación de vidas humanas<sup>15</sup>.

11. Puede considerarse que, en el marco de determinados parámetros, los Objetivos de Desarrollo del Milenio contribuyen a las actividades nacionales encaminadas a la realización de los derechos humanos y las complementan. Pueden hacer esa contribución mediante el establecimiento de un mayor compromiso político respecto del cumplimiento de ciertas necesidades básicas —como el agua y el saneamiento— protegidas en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, así como mediante el fortalecimiento de las asociaciones bilaterales y multilaterales en el contexto del octavo Objetivo, de ser necesario. Sin embargo, las metas y los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio convenidos en el plano mundial reflejan ciertas tensiones y a veces contradicciones con las normas internacionales de derechos humanos. De no subsanarse estos problemas, el resultado no sería solo la incoherencia normativa sino también la aplicación de estrategias de desarrollo basadas en los Objetivos que infrinjan involuntariamente las normas internacionales de derechos humanos.

## A. La noción de realización progresiva del acceso universal

12. La primera cuestión se refiere a la escala de la ambición de los Objetivos. Las metas relativas al acceso al agua y el saneamiento son reducir a la mitad la falta de acceso para 2015. Sin embargo, las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos no se detienen en una reducción del 50%, ni en ningún otro criterio de referencia arbitrario. En el plazo que se considere realista, las normas internacionales de derechos humanos requieren que el objetivo final de los Estados sea la cobertura universal en unos plazos adaptados a la situación del país. Indudablemente, el logro de las metas globales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio representaría un gran éxito para muchos países, pero es importante tener presente que, aún así, en 2015 todavía habría 672 millones de personas que no tendrían acceso al agua y 1.700 millones de personas que no tendrían acceso a servicios de saneamiento<sup>16</sup>. A este respecto, hay ejemplos notables en algunos países. Por ejemplo, Bangladesh, Kenya y Sudáfrica han establecido metas para el acceso al agua y el saneamiento superiores a las de los Objetivos de Desarrollo del Milenio mundiales, y Sri Lanka se ha fijado el objetivo de lograr el acceso universal al agua para 2025<sup>17</sup>.

13. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son metas mundiales que se han de alcanzar a nivel mundial. Esos objetivos no deben aplicarse de manera uniforme a nivel nacional en todos los casos. Es permisible, e incluso necesario, adaptar y

<sup>15</sup> “Elementos para la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, documento analítico preparado por la Presidenta/Relatora, Sra. Catarina de Albuquerque (E/CN.4/2006/WG.23/2), párrs. 61 a 66; Varun Gauri y Dan Brinks, eds., *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

<sup>16</sup> Programa conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo, nota 3 *supra*, págs. 8 y 9.

<sup>17</sup> Centre on Housing Rights and Evictions, “The Significance of Human Rights in MDG-based Policy Making on Water and Sanitation: An Application to Kenya, South Africa, Ghana, Sri Lanka and Laos” (Ginebra, 2009), págs. 5 a 7; Bangladesh, Poverty Reduction Strategy Paper, pág. 168 (“The government expects to achieve the targets of safe water and sanitation for all by 2011 and 2010 respectively”).



contextualizar los Objetivos en función de las diversas situaciones y limitaciones de recursos de cada país. Una reducción del 50% respecto de la falta de acceso al agua y el saneamiento puede ser ambiciosa en muchos países, pero relativamente simple en otros. Muchos países deberían establecer objetivos superiores a este criterio de referencia a fin de alcanzarlos para 2015.

14. En el marco de los derechos humanos es necesario que esas metas nacionales se establezcan con referencia a una evaluación objetiva de las prioridades nacionales y de las limitaciones de recursos de cada país. Esencialmente, este es el significado de la expresión “realización progresiva”, que figura en el artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cada Estado Parte tiene la obligación de realizar progresivamente el derecho al agua y al saneamiento hasta el máximo de los recursos de que disponga. Se exige a los Estados que avancen hacia el objetivo de la plena efectividad de la forma más rápida y eficaz que sea posible, en función de los recursos disponibles y en el marco de la cooperación y la asistencia internacionales, de ser necesario. Esto significa que todos los Estados —incluidos los que ya han alcanzado la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio— deben seguir adoptando medidas para garantizar la plena realización de los derechos humanos relativos al saneamiento y el agua. El logro de la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio no debería utilizarse como justificación para no alcanzar el acceso universal. En el proceso hacia la consecución del acceso universal, los Objetivos pueden ofrecer criterios de referencia nacionales pertinentes a mediano plazo.

15. La realización progresiva no solo exige un aumento progresivo del número de personas atendidas con miras a lograr el acceso universal, sino también la mejora del nivel de los servicios. En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se vigila si las personas tienen acceso o no a mejores fuentes de agua y a mejores servicios de saneamiento, indicador que no recoge todas las mejoras progresivas sobre el terreno. Por ejemplo, los servicios de saneamiento públicos o compartidos no se consideran un progreso hacia el logro de los Objetivos, incluso cuando son accesibles sin comprometer la seguridad, tienen un buen mantenimiento y son higiénicos, aunque podrían considerarse como una etapa intermedia, en relación con la defecación al aire libre<sup>18</sup>, en la realización progresiva de los derechos humanos. Al mismo tiempo, el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no ofrece incentivos con objeto de superar el nivel necesario para su consecución<sup>19</sup>. La realización progresiva de los derechos humanos abarca un concepto más flexible que requiere a los Estados la constante adopción de medidas para asegurar la plena realización de los derechos humanos<sup>20</sup>, por ejemplo, alcanzando un nivel de acceso adecuado especificado mediante criterios que se exponen más adelante. Cabe destacar que la plena realización de los derechos al agua y al saneamiento va más allá del nivel de servicios previsto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por consiguiente, los Estados que ya hayan alcanzado este nivel —incluso si han logrado el acceso universal— todavía deben mejorar los niveles alcanzados, por ejemplo, garantizando la prestación de servicios en los hogares.

<sup>18</sup> Jamie Bartram, “Improving on haves and have nots”, *Nature*, vol. 452, núm. 20 (marzo de 2008), pág. 284.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pág. 283.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pág. 284, donde se pide el establecimiento de una serie de criterios de referencia.

16. En muchos contextos resulta difícil emitir opiniones definitivas sobre el grado en que los Estados cumplen su obligación de realizar progresivamente los derechos humanos. No es fácil evaluar en términos cuantitativos si un Estado está gastando “hasta el máximo de los recursos” de que dispone. Sin embargo, se está comenzando a crear un conjunto de investigaciones y prácticas en la esfera de las evaluaciones cuantitativas de los progresos en materia de derechos humanos, que se refieren directamente a la cuestión de determinar si los Estados están dedicando recursos suficientes al cumplimiento de sus obligaciones. En el marco de los derechos humanos se requiere un examen de las actividades fiscales y normativas emprendidas para la realización de los derechos humanos, con objeto de evaluar si son suficientes en determinadas circunstancias. Aunque una evaluación de esta cuestión sobre la base de pruebas es importante en sí misma, los Estados que puedan demostrar el máximo esfuerzo podrán pedir, además, con mayor fuerza jurídica y moral asistencia internacional cuando les falten recursos. La cuestión de los análisis de presupuestos basados en los derechos humanos se ha estudiado con bastante profundidad<sup>21</sup>. Hay muchos otros enfoques, entre los que figuran comparaciones entre países de los gastos presupuestarios nacionales en apoyo de la promoción de diversos derechos y procesos de presentación de informes en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véase [www.cesr.org](http://www.cesr.org)). También existen enfoques más elaborados que recogen gran cantidad de datos y utilizan análisis econométricos, ejercicios de cálculo de los costos y modelos sobre la capacidad de afrontar las limitaciones<sup>22</sup>. Es posible reforzar la rendición de cuentas mediante índices compuestos que proporcionan información comparativa sobre la idoneidad de las actividades del gobierno para dar pleno cumplimiento a determinados derechos socioeconómicos<sup>23</sup>. Esos instrumentos pueden ayudar a determinar si los Estados están orientando el máximo de los recursos de que disponen a lograr la realización progresiva de los derechos al saneamiento y al agua para todos.

17. Las estrategias y los planes de acción nacionales, aprobados al más alto nivel, son fundamentales para llevar a la práctica el objetivo de garantizar la plena realización de los derechos al agua y el saneamiento. El Consejo de Derechos Humanos ha pedido que se apliquen planes de acción nacionales y/o locales “para abordar la falta de servicios de saneamiento de forma integral”, con la “participación plena, libre y significativa de las comunidades locales en su elaboración, aplicación y vigilancia”<sup>24</sup>. En la Observación general núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se señala la adopción de una estrategia nacional sobre el agua potable como cuestión prioritaria y se especifican algunas de las características que debería tener (véase E/C.12/2002/11, párr. 47).

<sup>21</sup> Para una visión general del análisis de presupuestos y de otros instrumentos destinados a supervisar de forma más efectiva las obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, véase E/2009/90.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, Edward Anderson y Marta Foresti, “Assessing Compliance: the Challenge for Economic and Social Rights”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, núm. 3 (noviembre de 2009).

<sup>23</sup> Lawson-Remer, Terra y otros, “An Index of Economic and Social Rights Fulfillment: Concept and Methodology”, Working Paper (15 de junio de 2009). Véase también Eitan Felner, “A New Frontier in Economic and Social Rights Advocacy? Turning Quantitative Data into a Tool for Human Rights Accountability”, *International Journal of Human Rights*, vol. 9, núm. 109 (diciembre de 2008).

<sup>24</sup> Consejo de Derechos Humanos, resolución 12/8, párr. 4. Véase también A/HRC/12/24, párr. 81 c).

Aunque los planes nacionales deberían ser ambiciosos también deben ser realistas y deberían integrarse en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y los marcos de gastos a corto y medio plazo, en el contexto de una visión y una estrategia a largo plazo para el acceso universal. Esos vínculos ayudarán a asegurar que los planes relativos al agua y el saneamiento no corran la misma suerte que muchos procesos nacionales de planificación en materia de derechos humanos, bien intencionados pero ineficaces, sino que efectivamente reciban fondos y se pongan en práctica.

## **B. Cooperación y asistencia internacionales**

18. Tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio como los derechos humanos prevén la cooperación internacional con el fin de prestar asistencia a los países de escasos recursos. El octavo Objetivo contiene una serie de compromisos relativos a la promoción del desarrollo del sistema comercial y financiero, el aumento del acceso a los mercados, la ampliación del alivio de la deuda, el aumento de la asistencia oficial para el desarrollo, la mejora del acceso a medicamentos esenciales y el fomento de la transferencia de tecnología, teniendo en cuenta, en particular, las necesidades de los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo. No obstante, pocos Objetivos de Desarrollo del Milenio han atraído críticas más sostenidas que el octavo. A diferencia de los demás Objetivos, no proporciona prácticamente ninguna base para la rendición de cuentas, ya que carece de metas con plazos determinados. El marco de derechos humanos puede establecer una diferencia a este respecto.

19. Aunque a los Estados les incumbe la obligación jurídica primordial de realizar los derechos humanos a nivel nacional, todos los Estados tienen la responsabilidad de crear un entorno propicio para la realización de los derechos humanos<sup>25</sup>. En el marco de la cooperación internacional, y a reserva de ciertas condiciones importantes, existen algunas obligaciones jurídicas en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al agua y al saneamiento. Los Estados que no cumplan sus obligaciones debido a legítimas limitaciones de recursos deben solicitar la asistencia internacional, e incumbe a la comunidad internacional la responsabilidad de responder a esa petición, ya sea de forma bilateral o colectiva, mediante la prestación de asistencia financiera y técnica u otras medidas apropiadas. El Consejo de Derechos Humanos ha reconocido la importante función en materia de cooperación y asistencia internacionales que desempeñan las Naciones Unidas, los organismos donantes y los que se ocupan del desarrollo, y subraya que habría que redoblar los esfuerzos para apoyar las actividades de los Estados encaminadas a hacer frente a la falta de acceso al saneamiento. El Consejo también instó a los asociados para el desarrollo a adoptar un enfoque basado en los derechos humanos cuando elaboraran programas de desarrollo en apoyo de las iniciativas nacionales relacionadas con el saneamiento (véase la resolución 12/8 del

<sup>25</sup> Véanse los Artículos 1, 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 2 1) y 11 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los artículos 4, 24 4), 27 4) y 28 3) de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 32 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, y más específicamente los párrs. 30 a 36 de la Observación general núm. 15 (E/C.12/2002/11).

Consejo, párr. 6). El razonamiento en el que se basan estas recomendaciones es aplicable también al suministro de agua.

20. Los escasos logros alcanzados en relación con la meta 7.C reflejan unas prioridades políticas inadecuadas tanto por parte de los países donantes como de los asociados, en particular en el caso del saneamiento. Aunque en términos absolutos está aumentando la ayuda destinada al agua y el saneamiento, la parte correspondiente al sector del agua y el saneamiento ha venido disminuyendo en relación con otros sectores<sup>26</sup>. Además, en general la ayuda no está bien orientada: solo el 42% de los compromisos asumidos para esos sectores entre 2006 y 2008 se destinó a los países menos adelantados y a otros países de ingresos bajos<sup>27</sup>. El porcentaje de la ayuda correspondiente al saneamiento básico y al suministro de agua disminuyó del 27% en 2003 al 16% en 2008, y se destinaron porcentajes considerablemente superiores a los grandes sistemas, que en general no llegan a los sectores más pobres de la población<sup>28</sup>. Sorprendentemente, solo un tercio de la ayuda a los sectores del agua y del saneamiento se destina a saneamiento, aunque es necesario desplegar esfuerzos mucho mayores en esta esfera<sup>29</sup>.

21. A diferencia de la situación que existe en otros sectores, no se dispone de una plataforma para que los donantes y los países asociados rindan cuentas en relación con sus compromisos. La coordinación de la ayuda sigue siendo fragmentaria e incoherente<sup>30</sup>. La formulación de las políticas de asistencia y cooperación debería basarse en las normas de derechos humanos. Por otra parte, es preciso mejorar el establecimiento de prioridades políticas, la eficacia de la ayuda y la orientación de los fondos para que lleguen donde más se necesitan. La iniciativa “Saneamiento y Agua para Todos” es una alianza internacional relativamente nueva de gobiernos nacionales, donantes, organizaciones de la sociedad civil y otros asociados que se ocupa de hacer frente a este desafío, y galvaniza los compromisos políticos para mejorar el acceso al agua y el saneamiento. Esta iniciativa apoya el fomento de la capacidad para contar con procesos nacionales racionales, con mejores datos y análisis sobre los sectores del saneamiento y el abastecimiento de agua para la adopción de decisiones, una rendición de cuentas mutua entre los organismos de ayuda y los gobiernos asociados (así como entre los gobiernos y su población), y una mejor orientación y movilización de los fondos. Su objetivo es movilizar fondos que sean catalizadores y prestar asistencia técnica específica a los países más necesitados<sup>31</sup>. A fin de alcanzarlo, serán fundamentales los compromisos de los donantes para apoyar la ejecución de planes viables.

### **C. Armonización de las metas y los indicadores con los derechos humanos**

22. El contenido normativo de los derechos al agua y al saneamiento puede determinarse en función de criterios de disponibilidad (referentes a la disponibilidad

<sup>26</sup> Organización Mundial de la Salud, “UN-Water global annual assessment of sanitation and drinking water 2010” (puede consultarse en [www.sanitationandwaterforall.org](http://www.sanitationandwaterforall.org)), pág. 7.

<sup>27</sup> Ibid., pág. 26.

<sup>28</sup> Ibid., págs. 7 y 30.

<sup>29</sup> Ibid., pág. 28.

<sup>30</sup> PNUD, nota 4 *supra*, pág. 70.

<sup>31</sup> Saneamiento y agua para todos. Fact sheet. Puede consultarse en: [www.sanitationandwaterforall.org/files/Publications%20and%20Resources/SWA\\_Fact\\_Sheet\\_English.pdf](http://www.sanitationandwaterforall.org/files/Publications%20and%20Resources/SWA_Fact_Sheet_English.pdf).

de agua suficiente para uso personal y doméstico, o a servicios de saneamiento suficientes), calidad (incluida la seguridad), aceptabilidad (incluida la aceptabilidad cultural), accesibilidad y asequibilidad (véanse E/C.12/2002/11, párr. 53, y A/HRC/12/24, párrs. 69 a 80). La noción de realización progresiva no se refiere solamente al logro progresivo del acceso universal al agua y el saneamiento, sino también al cumplimiento de esos criterios. Los derechos humanos no se conforman con normas mínimas, como el acceso básico al agua y el saneamiento, sino que en última instancia requieren alcanzar una norma superior que garantice un nivel de vida adecuado.

23. El indicador de la meta 7.C es la proporción de población con acceso a mejores fuentes de agua. La definición del acceso a mejores fuentes de agua no se especifica detalladamente, pero se refiere en especial a determinados tipos de suministro de agua como el agua corriente o los pozos protegidos. En cuanto al saneamiento, el indicador se refiere a la “proporción de la población que tiene acceso a servicios que aíslan higiénicamente los excrementos humanos del contacto con seres humanos, animales e insectos. [...] Para ser eficaces, las instalaciones deben estar correctamente construidas y mantenidas”<sup>32</sup>.

24. En primer lugar, las normas de derechos humanos requieren la disponibilidad de servicios de agua y saneamiento. El abastecimiento de agua para cada persona debe ser suficiente para el uso personal y doméstico. A fin de determinar lo que es suficiente, los derechos humanos en última instancia van más allá de las metas mínimas, de 20 litros por persona y por día, establecidas en las orientaciones oficiales sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>33</sup>, que se consideran insuficientes para asegurar la salud y la higiene<sup>34</sup>. Los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no hacen referencia explícita a la disponibilidad de los servicios sino que utilizan el acceso a una mejor fuente de agua como indicador sustitutivo, suponiendo que es probable que esas fuentes aporten una cantidad suficiente de agua<sup>35</sup>. En el caso del saneamiento, la disponibilidad queda implícita en el marco del indicador, ya que las instalaciones compartidas no se consideran una mejora. Sin embargo, desde la perspectiva de los derechos humanos, instalaciones como las compartidas con vecinos (es decir, solo un grupo pequeño de personas) que son accesibles, cercanas, seguras, higiénicas y cuentan con un buen mantenimiento pueden ser aceptables.

25. En segundo lugar, para cumplir las normas de derechos humanos, el agua debe ser apta para el consumo, es decir, de tal calidad que no suponga una amenaza para la salud humana. La utilización de los servicios de saneamiento debe ser segura en el plano higiénico y técnico. Para garantizar la higiene, es indispensable el acceso al agua para la limpieza y el lavado de las manos. Aunque la meta 7.C se refiere explícitamente al acceso al agua potable, el indicador no determina directamente la calidad. Se basa en el supuesto de que es probable que unas mejores fuentes

<sup>32</sup> *Indicadores*, nota 3 *supra*, pág. 66. Los procesos y supuestos metodológicos para calcular las estimaciones de cobertura de los programas conjuntos de monitoreo se establecen en “WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation: Policies and Procedures”, versión 4 (abril de 2004).

<sup>33</sup> *Indicadores*, nota 3 *supra*, pág. 64, referencia a OMS/UNICEF, “Global Water Supply and Sanitation Assessment Report” (2000), págs. 77 y 78.

<sup>34</sup> Guy Howard y Jamie Bartram, “Domestic Water Quantity, Service Level and Health”, 2003, documento de la Organización Mundial de la Salud WHO/SDE/WSH/03.02, pág. 22.

<sup>35</sup> *Indicadores*, nota 3 *supra*, págs. 64 y 65.

proporcionen agua potable. Sin embargo, no siempre es así. De hecho, el agua para beber que procede de muchas fuentes mejoradas no es potable<sup>36</sup>, lo que tiene consecuencias potencialmente negativas para los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la salud así como para la meta 7.C. El hecho de poner simplemente una tapa sobre el agua contaminada, que entonces se considera un pozo protegido, no resuelve todas las formas de contaminación<sup>37</sup>. A fin de incluir una evaluación de la inocuidad real del agua potable en las evaluaciones del Programa conjunto de monitoreo, los datos de las encuestas por hogares tendrían que complementarse con datos obtenidos con otros métodos, como las encuestas periódicas de muestras de la calidad del agua, utilizando técnicas sobre el terreno. Esto ya se está haciendo en Bangladesh, donde una grave contaminación de las aguas subterráneas con arsénico hizo que fuera obligatorio vigilar la calidad del agua, ya que muchas fuentes de agua “mejoradas” tenían un grado de contaminación muy elevado.

26. En cuanto al saneamiento, el criterio de seguridad está implícito en el indicador del Objetivo de Desarrollo del Milenio, en la medida en que requiere evitar el contacto con excrementos, pero el indicador no se refiere al agua necesaria para la higiene personal. Además, en el indicador no se menciona la cuestión de la eliminación higiénica o no de los excrementos<sup>38</sup>, que puede afectar a la calidad del agua. Cuando la recogida, el tratamiento y la eliminación o reutilización de los excrementos no se lleva a cabo de forma adecuada se pueden producir fugas a las aguas subterráneas, que suelen ser una fuente de agua potable. Las aguas residuales de las letrinas de sifón que no reciben tratamiento pueden también acabar incorporándose a las corrientes que utilizan las comunidades situadas aguas abajo<sup>39</sup>. En esos casos, las fugas de aguas residuales de los “mejores” servicios de saneamiento contaminan las fuentes de agua, que de todos modos se consideran “mejores” fuentes en el marco del Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>40</sup>.

27. En tercer lugar, los derechos humanos requieren que los servicios de saneamiento, en particular, sean culturalmente aceptables. Para ello a menudo será necesario disponer de instalaciones separadas para hombres y mujeres. Además, a menudo las instalaciones se tendrán que construir de forma que se garantice la intimidad y la dignidad. En cuanto al agua, debe tener un color, un sabor y un olor aceptables. El indicador del Objetivo de Desarrollo del Milenio no recoge estos aspectos.

28. En cuarto lugar, los servicios de agua y de saneamiento deben ser accesibles a todas las personas que viven en el hogar o en sus alrededores de forma permanente. La seguridad física no debe verse amenazada al acceder a las instalaciones. De

<sup>36</sup> Programa conjunto OMS/UNICEF de monitoreo, nota 3 *supra*, pág. 31; Organismo alemán de cooperación técnica, “MDG monitoring for urban water supply and sanitation: catching up with reality in Sub-Saharan Africa” (2007), págs. 7 y 14.

<sup>37</sup> *Ibid.*, pág. 13.

<sup>38</sup> Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento del Secretario General de las Naciones Unidas, “Monitoring and Reporting progress of access to water and sanitation” (actualizado el 15 de abril de 2008, puede consultarse en [www.unsgab.org](http://www.unsgab.org)), pág. 11.

<sup>39</sup> Organismo alemán de cooperación técnica, nota 36 *supra*, pág. 26.

<sup>40</sup> Por ejemplo, aunque Costa Rica ha cumplido prácticamente el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al saneamiento, con un 98% de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento, la mayor parte de las aguas residuales se incorporan directamente sin tratar a los ríos y otros cursos de agua (A/HRC/12/24/Add.1, párrs. 37 a 39).



nuevo, el indicador del Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al agua se utiliza como indicador sustitutivo<sup>41</sup>, suponiendo que es probable que en la vivienda o a una distancia conveniente de esta, existan fuentes “mejores”. La accesibilidad puede medirse de forma más explícita utilizando el tiempo de ida y vuelta, incluido el tiempo de espera. Este elemento también puede utilizarse para calcular indirectamente la cantidad de agua que las personas recogen, ya que la distancia a la fuente de agua repercute en la cantidad que puede recogerse. De hecho, se trata de un indicador que figura en las encuestas utilizadas por el Programa conjunto de monitoreo y que el Programa ha notificado esporádicamente como criterio adicional<sup>42</sup>. La Experta independiente considera que esto debería hacerse de forma sistemática, e incluir un examen de la accesibilidad en las escuelas, los lugares de trabajo y otras esferas de la vida.

29. Además, el suministro regular es esencial para la accesibilidad permanente. Este elemento no se incluye en los indicadores, lo que significa que no se tienen en cuenta las consecuencias del racionamiento prolongado o el agotamiento de los pozos durante la estación cálida. Para cumplir las normas de derechos humanos relativas a la accesibilidad, el abastecimiento de agua debe ser predecible y debe permitir que los usuarios atiendan todas las necesidades cotidianas sin comprometer la calidad del agua.

30. El hecho de tener en cuenta el saneamiento, la accesibilidad y la seguridad física al acceder a las instalaciones se aborda implícitamente en la medida en que el indicador del Objetivo de Desarrollo del Milenio excluye las letrinas públicas compartidas. Se prevé específicamente la construcción y el mantenimiento pero, aparte de esto, no se dan más especificaciones sobre el acceso. Además, el acceso debe garantizarse de una forma sostenible que se establece en la meta, pero no se recoge necesariamente en los indicadores. Las personas no deben “tener acceso” solo hasta la fecha del objetivo sino también después, lo que requiere, entre otras cosas, prever la gestión y la financiación de los servicios de saneamiento.

31. En quinto y último lugar, los servicios deben ser asequibles. El acceso al agua y el saneamiento no debe comprometer la capacidad de costear otras necesidades esenciales garantizadas por los derechos humanos, como la alimentación, la vivienda y la atención de la salud. Aunque el propósito de la Declaración del Milenio era específicamente reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso al agua potable o que no puedan costearlo (resolución 55/2 de la Asamblea General, párr. 19), la noción de asequibilidad se omitió en el séptimo Objetivo. Esto indica que, políticamente, los Estados han percibido la importancia de la asequibilidad para asegurar un acceso efectivo a los servicios, aunque no se ha podido realizar un seguimiento debido a la falta de datos. Para supervisar los niveles de asequibilidad y los progresos pertinentes es indispensable disponer de conjuntos de datos. El criterio de asequibilidad tiene que activarse e incluirse entre las prioridades de las actividades nacionales de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio así como en futuras iniciativas mundiales.

32. El razonamiento anterior señala que los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio reflejan los criterios de los derechos humanos en cierta medida, pero que los derechos humanos pueden aportar aspectos importantes a las metas y los indicadores facilitando su perfeccionamiento y ampliación. Cuando se

<sup>41</sup> *Indicadores*, nota 3 *supra*, págs. 64 y 65.

<sup>42</sup> Programa conjunto OMS/UNICEF de monitoreo, nota 3 *supra*, pág. 28.

tienen en cuenta estos criterios adicionales, el panorama es mucho más sombrío. Aunque todavía no se conoce la amplitud de la brecha, un número de personas muy superior al que reflejan las cifras que determinan el acceso a mejores fuentes de agua y servicios de saneamiento carece de acceso a servicios de saneamiento y de abastecimiento de agua suficientes que sean seguros, aceptables, accesibles y asequibles. Las evaluaciones realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos lo demuestran al tomar explícitamente en cuenta como criterio adicional la regularidad y la asequibilidad<sup>43</sup>. En otra evaluación se destaca que en ciertos países el acceso al agua potable en las zonas urbanas es considerablemente más reducido de lo que indicarían las cifras oficiales de acceso a mejores fuentes de agua<sup>44</sup>. Del mismo modo, los estudios experimentales del Programa conjunto de monitoreo indican que muchas de las fuentes de agua que se consideran mejores no cumplen las normas de calidad<sup>45</sup>.

33. En el marco de los criterios de derechos humanos se requiere que se garantice el acceso de hecho. Por ejemplo, el “acceso” físico por sí solo no basta cuando las personas no pueden pagar servicios costosos de agua y saneamiento. La existencia de letrinas no es suficiente cuando las mujeres no pueden utilizarlas porque no hay espacios separados para hombres y mujeres o no garantizan la intimidad. De esta forma, los criterios de derechos humanos ofrecen una orientación para formular indicadores más específicos y adecuados al contexto, con objeto de garantizar que los objetivos de desarrollo humano se alcancen y se mantengan en la práctica.

34. Para corregir las deficiencias expuestas anteriormente no es necesario volver a inventar la rueda. Los problemas de disponibilidad de datos son ahora sin duda uno de los principales obstáculos. Sin embargo, en términos metodológicos se dispone de un considerable acervo de prácticas para orientar la selección de metas, indicadores y criterios de referencia contextualmente apropiados a fin de armonizar el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la forma más estrecha posible con las normas de derechos humanos aplicables. Entre las muchas iniciativas pertinentes, los expertos en agua y derechos humanos han elaborado un marco específico para la formulación de indicadores relativos al derecho al agua<sup>46</sup>.

35. La rendición de cuentas se inicia con la disponibilidad de datos fiables, pertinentes y adecuados. Es fundamental complementar las fuentes de datos utilizadas por el Programa conjunto de monitoreo con series de datos adicionales que se refieran específicamente a las normas de derechos humanos. Los indicadores deberían reflejar criterios de derechos humanos como la disponibilidad, la seguridad, la aceptabilidad, la accesibilidad (incluida la fiabilidad) y la asequibilidad. La generación de esos conjuntos de datos adicionales debería considerarse como un costo de oportunidad elevado ya que esos fondos podrían dedicarse directamente a programas de abastecimiento de agua o de saneamiento. Sin embargo, la Experta independiente estima que la “oportunidad” es mucho mayor que el “costo”, no solo con respecto a centrar las intervenciones en los principales

<sup>43</sup> ACNUDH, *Claiming the Millennium Development Goals: A Human Rights Approach* (2008), pág. 39.

<sup>44</sup> Organismo alemán de cooperación técnica, nota 36 *supra*, pág. 4.

<sup>45</sup> Programa conjunto OMS/UNICEF de monitoreo, nota 3 *supra*, pág. 31.

<sup>46</sup> Centre on Housing Rights and Evictions, “Monitoring implementation of the right to water: a framework for developing indicators”, Heinrich Böll Foundation, Global Issue Paper No. 14 (marzo de 2005). Véase también HRI/MC/2008/3; e Indicators Benchmarks Scoping Assessment, que puede consultarse en <http://ibsa.uni-mannheim.de/>.



obstáculos y documentar la formulación de políticas en los sectores del agua y el saneamiento, sino también en lo que respecta a los considerables efectos multiplicadores que esto tendría para la salud, la educación, la igualdad entre los géneros, la nutrición y los derechos humanos conexos así como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

#### **D. Más allá de los promedios: no discriminación**

36. Tal vez la preocupación que se ha expresado con mayor frecuencia sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio es que al parecer pueden facilitar el progreso del desarrollo humano agregado a expensas de las poblaciones más marginadas, empeorando en consecuencia las desigualdades subyacentes. De hecho, sería posible que un país cumpliera plenamente los Objetivos relativos al acceso al agua y el saneamiento sin haber hecho extensivo el acceso a ninguna persona perteneciente al quintil más bajo de riqueza. Aunque la Declaración del Milenio se refiere explícitamente en el párrafo 23 al “acceso equitativo”, esta inquietud en relación con la equidad no figura en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, lamentablemente, los principios de igualdad y no discriminación se reflejan de forma deficiente en la mayor parte de los documentos de la estrategia de reducción de la pobreza<sup>47</sup>. La no discriminación y la equidad no son solo elementos importantes en el contexto del desarrollo sino también principios vinculantes de derechos humanos que se reflejan en los tratados internacionales pertinentes. Con la adopción de estrategias de desarrollo basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio que buscan únicamente “resultados fáciles” se corre el riesgo de perpetuar e incluso reforzar las desigualdades existentes, de no conseguir los objetivos de desarrollo sostenible y de violar las normas internacionales de derechos humanos.

37. Las metas e indicadores mundiales se formulan generalmente en términos de logros agregados. Aunque las orientaciones de las Naciones Unidas sobre el seguimiento recomiendan que los datos de todos los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio estén en la medida de lo posible desglosados por género, así como por zonas urbanas y rurales, en la práctica los datos solo se desglosan de forma muy limitada. Los indicadores sobre el agua y el saneamiento son una notable excepción<sup>48</sup>. Sin embargo, esto no es una panacea, ya que la distinción suele ser más administrativa que real, en particular en las zonas periurbanas, y en algunos estudios se ha demostrado que en las encuestas nacionales muchos barrios marginales se tratan como zonas rurales<sup>49</sup>. En otros casos, la población de los asentamientos informales no aparece en absoluto en las estadísticas<sup>50</sup>. Por

<sup>47</sup> Sakiko Fukuda-Parr, “Are the MDGs Priority in Development Strategies and Aid Programmes? Only Few Are!”, International Poverty Centre Working Paper No. 48 (octubre de 2008).

<sup>48</sup> Véase <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>. Algunos otros indicadores disponen explícitamente el desglose de datos por género y por zonas urbanas y rurales, pero las directrices de las Naciones Unidas sobre esta cuestión no son coherentes.

<sup>49</sup> ONU-Hábitat, *State of the World's Cities 2006-2007: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda* (2006); y Organismo alemán de cooperación técnica, nota 36 *supra*, pág. 7.

<sup>50</sup> *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements, 2003* (publicación de ONU-Hábitat, número de venta: 04.III.Q.I), pág. 14.

consiguiente, cabe suponer que la situación en los barrios marginales urbanos es mucho más preocupante de lo que indican las cifras oficiales<sup>51</sup>.

38. Por otra parte, los instrumentos internacionales de derechos humanos no solo piden el desglose de datos entre zonas urbanas y rurales, sino también la evaluación de la discriminación por motivos de sexo, raza (incluido el origen social, nacional y étnico), discapacidad, opiniones políticas y creencias religiosas, entre otros. Específicamente con respecto a la meta 7.C, los grupos que se han definido como potencialmente vulnerables o marginados son: las mujeres, los niños, los habitantes de zonas rurales y de zonas urbanas desfavorecidas así como otras personas pobres, las comunidades nómadas e itinerantes, los refugiados, los migrantes, las personas que pertenecen a minorías étnicas o raciales, las personas de edad avanzada, los grupos indígenas, las personas que viven con discapacidad, las personas que viven en regiones donde hay escasez de agua y las personas que viven con el VIH/SIDA. Las mujeres y las niñas, en particular, se benefician de un mejor acceso al agua y el saneamiento ya que frecuentemente se encargan de asegurar el suministro de agua, y a menudo corren el riesgo de sufrir agresiones físicas o sexuales, lo que también sucede cuando se ven obligadas a defecar al aire libre. El marco de derechos humanos contribuye a garantizar que no se pase por alto a los grupos más desfavorecidos y marginados cuando se busque un progreso global.

39. En lo que respecta al seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ¿cuántos datos desglosados es razonable esperar? Algunos países tienen mayor capacidad estadística y analítica que otros. Se plantean problemas especialmente graves en relación con los datos sobre las personas que viven en asentamientos informales, los desplazados internos, determinadas minorías étnicas, los migrantes, las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables y marginados que tal vez no queden adecuadamente reflejados en los censos nacionales, los registros administrativos y las encuestas por hogares. Por consiguiente, hay una importante agenda de creación de capacidad estadística y analítica a nivel nacional sin la cual no es posible prever y planificar los efectos distributivos y la gravedad de las posibles vulneraciones de los derechos humanos.

40. Lamentablemente, siguen existiendo situaciones de exclusión, privación y discriminación sistemáticas en relación con el acceso al agua y el saneamiento, incluso en muchos países que están actualmente en vías de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como en muchos países desarrollados y de ingresos medianos. Debido a su estructura, los Objetivos (que se aplican casi exclusivamente en los países en desarrollo) no recogen los problemas que plantean los focos persistentes de pobreza y marginación en los países ricos. En particular, una reducción del 50% es extremadamente insuficiente en muchos de esos contextos. En el caso de los países que prácticamente han alcanzado la cobertura universal deberían establecerse metas específicas para llegar a los grupos que carecen de acceso a causa de la discriminación y la exclusión. A este respecto, las metas mundiales deberían traducirse en metas nacionales y subnacionales y adaptarse al contexto específico, teniendo en cuenta que a menudo la fuerza impulsora de esa exclusión son las desigualdades regionales, étnicas o de ingresos.

41. Algunos países han hecho avances impresionantes en esa dirección. Por ejemplo, el Gobierno del Ecuador incorporó en total 96 indicadores a nivel nacional

<sup>51</sup> Organismo alemán de cooperación técnica, nota 36 *supra*, pág. 22.

y local que ayudan a captar la discriminación contra la mujer, los pueblos indígenas y los afrodescendientes<sup>52</sup>. Algunos informes nacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio incluyen análisis de la situación de los pueblos indígenas o las minorías en el contexto de la meta relativa al agua (véase A/HRC/4/9/Add.1, párr. 65). Algunos países también han desglosado datos por regiones; por ejemplo, Tailandia ha añadido metas específicas para las regiones desfavorecidas y Kenya ha establecido el requisito de que todas las regiones mejoren el acceso al agua y el saneamiento un 10% anual<sup>53</sup>.

42. Es esencial crear nuevas sinergias entre el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el de los derechos humanos para asegurar que las estrategias de desarrollo basadas en los Objetivos no estén destinadas por defecto a las poblaciones mejor atendidas respecto de las cuales se dispone con mayor facilidad de datos por hogares (a diferencia, por ejemplo, de los asentamientos informales), con lo que se corre el riesgo de perpetuar las desigualdades existentes. Las estrategias para la realización del acceso al agua y el saneamiento deberían incluir intervenciones selectivas, destinadas a los grupos más desfavorecidos y difíciles de alcanzar, lo que constituiría un paso importante hacia la prestación de un servicio universal.

43. Hay muchas formas útiles y viables de incluir la no discriminación y la equidad o las medidas de distribución en el seguimiento. Es preciso prestar mayor atención al desglose de datos no solo en relación con las zonas rurales y urbanas sino también con los quintiles superior e inferior de riqueza de la población. Debería atribuirse prioridad al desglose de datos por sexos a nivel mundial, en vista de los particulares problemas, vulnerabilidades y discriminación que sufren las mujeres y las niñas. Además de esos desgloses, que son pertinentes en todos los países, es necesario utilizar un enfoque contextualizado del desglose de datos. Los Estados deben definir los grupos que sufren discriminación (a saber, por motivos de raza, color, sexo, lengua, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, patrimonio, nacimiento, discapacidad o cualquier otra situación) y seguir específicamente los progresos en relación con esos grupos para poder resolver la exclusión sistemática.

## E. Participación y empoderamiento

44. La falta de una participación adecuada ha sido una característica preocupante de muchos procesos nacionales de reducción de la pobreza, basados o no en los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>54</sup>. En ocasiones, la participación se ha reducido a la colaboración de grupos de usuarios en el suministro de agua o servicios de saneamiento<sup>55</sup> o ha estado dominada por algunas organizaciones no gubernamentales bien establecidas. Una interpretación reduccionista, simbólica y tecnocrática del concepto de participación puede aligerar la carga de los Estados a corto plazo pero pocas veces será suficiente, si lo es alguna vez, para empoderar verdaderamente a las personas en relación con los procesos de adopción de decisiones que afectan sus vidas.

<sup>52</sup> ACNUDH, nota 43 *supra*, pág. 10

<sup>53</sup> Malcolm Langford, "Taking rights seriously: six ways to fix the MDGs" (2009), pág. 3.

<sup>54</sup> Sakiko Fukuda-Parr, nota 47 *supra*, pág. 14.

<sup>55</sup> Centre on Housing Rights and Evictions, nota 17 *supra*, pág. 6.

45. Una característica que define el marco de derechos humanos es su potencial para empoderar a las personas, hacer frente a las desigualdades existentes y transformar las relaciones de poder a fin de producir cambios reales y sostenibles, en particular para los más marginados, con una rendición de cuentas reforzada. Las normas de derechos humanos requieren la formulación participativa de políticas públicas y planes de desarrollo y la institucionalización de los procesos democráticos. Todas las personas tienen derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones que puedan afectar sus derechos, y en la Observación general núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se afirma que todas las personas deberían tener un acceso pleno y equitativo a la información relativa al agua, el saneamiento y el medio ambiente (E/C.12/2002/11, párrs. 12 4), 48 y 55).

46. A fin de dar pleno sentido al concepto de “participación” y expresarlo en la práctica es de importancia vital que los Estados vayan más allá de los procesos de participación ad hoc y en determinados proyectos y traten de alentar una cultura de participación y transparencia más esencial y sostenible. La participación activa, libre y significativa debería interiorizarse en las instituciones democráticas y en la cultura política. Por supuesto, los derechos humanos son un fin en sí mismo; aunque algunos estudios han demostrado la importancia decisiva de la transparencia y la libertad de información para reducir la corrupción en el suministro de servicios básicos<sup>56</sup>.

47. Hay muchos obstáculos sobradamente conocidos que impiden institucionalizar prácticas participativas, en particular en lo que se refiere a las personas y las comunidades más pobres y más excluidas. Las garantías “democráticas” oficiales y la celebración de elecciones libres y periódicas no impiden por sí mismas que los grupos de la élite dominen las instituciones de gobierno y los procesos de adopción de decisiones. En la práctica, los requisitos de participación significativa se descartan a menudo debido a plazos relacionados con la ejecución de presupuestos y programas, promesas electorales, e incentivos en forma de desembolsos. Es necesario realizar un análisis de las causas políticas, económicas, culturales y sociales de la exclusión como parte de cualquier esfuerzo cabal por promover procesos verdaderamente participativos que presten especial atención a los niveles de alfabetización, las limitaciones relacionadas con el idioma, así como los obstáculos culturales y físicos.

48. Algunos países han hecho avances importantes en lo que respecta a incorporar la participación en los sectores del agua y el saneamiento en el plano nacional. Por ejemplo, la política nacional sobre recursos hídricos de 2007 en Ghana tiene por objeto garantizar la participación del nivel más bajo correspondiente de la sociedad en las cuestiones relacionadas con el agua y requiere que se agilice la representación de la mujer en todos los niveles y las esferas de la gestión relacionada con el agua. El marco legislativo y normativo de Sudáfrica se basa explícitamente en los derechos humanos al agua y el saneamiento consagrados en la Constitución, y el Ministerio de Asuntos Hídricos y Silvicultura ha publicado directrices genéricas para la participación pública destinadas a las autoridades que se ocupan de los servicios relacionados con el agua con objeto de asegurar la participación apropiada

<sup>56</sup> Daniel Kaufmann, “Human rights and governance: the empirical challenge”, en *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement* (Philip Alston y Mary Robinson eds., Oxford, Oxford University Press, 2005).

en la prestación de servicios<sup>57</sup>. Sin embargo, el principal desafío es trasladar a la práctica más plenamente las leyes y políticas.

## F. Enfoques intersectoriales y examen de las causas fundamentales

49. Entre las características de los derechos humanos cabe señalar que son indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí<sup>58</sup>. Los derechos humanos al agua y al saneamiento están íntimamente vinculados a los derechos a la salud, la vivienda, la educación y la participación política, entre otros (E/C.12/2002/11, párr. 3, y A/HRC/12/24), así como el derecho a la vida, y la prohibición de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en casos extremos<sup>59</sup>.

50. La falta de acceso al agua y el saneamiento no es simplemente una cuestión de escasez de tecnología, recursos financieros e infraestructura. Se trata de una cuestión de establecimiento de prioridades, una función de las relaciones sociales de poder y un problema relacionado con la pobreza y con desigualdades profundamente arraigadas. Para aumentar el acceso sostenible al agua y el saneamiento es esencial abordar las causas subyacentes. Algunos análisis basados en los derechos realizados en los sectores del agua y el saneamiento han puesto de relieve, por ejemplo, que un obstáculo importante es la falta de seguridad respecto de la tenencia de la tierra<sup>60</sup>, en particular en los barrios marginales urbanos. La finalidad de la meta 7.D es haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales. La fecha prevista (cinco años después del resto de las metas) y la escala de los progresos logrados (aproximadamente la décima parte de los casi 1.000 millones de habitantes de barrios marginales estimados) pone de manifiesto la escasa ambición de esta meta<sup>61</sup>. Los indicadores sustitutivos para medir los progresos en relación con la meta no recogen el criterio de seguridad respecto de la tenencia de la tierra, que sería esencial para mejorar las condiciones de vida<sup>62</sup> y es uno de los principales elementos del derecho a la vivienda<sup>63</sup>. Si se afrontaran esas cuestiones subyacentes y se fijara una meta superior en relación con los barrios marginales, esto representaría una importante contribución a los progresos hacia el logro del acceso universal al agua y el saneamiento.

51. Los principios de indivisibilidad e interrelación refuerzan el argumento en pro de dar respuestas intersectoriales y de colaboración a los problemas del acceso al agua y el saneamiento. El marco de derechos humanos requiere que los Estados planifiquen la consecución del objetivo final de la cobertura universal de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento. Esto exige soluciones de compromiso potencialmente difíciles a corto plazo, habida cuenta de los costos unitarios relativamente elevados de las acciones para incluir “a los que resulta más

<sup>57</sup> Estas experiencias, entre otras, están documentadas en Centre on Housing Rights and Evictions, nota 17 *supra*.

<sup>58</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/24(Part I), cap. III), párr. 5.

<sup>59</sup> Véanse CCPR/C/HND/CO/1, párr. 15, y A/56/44, párrs. 181 y 183.

<sup>60</sup> Centre on Housing Rights and Evictions, nota 17 *supra*, pág. 5.

<sup>61</sup> ACNUDH, nota 43 *supra*, pág. 40.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 4 (E/1992/23, anexo III), párr. 8.

difícil llegar”. Sin embargo, esas decisiones no deberían adoptarse de forma aislada: un análisis de la situación basado en los derechos humanos, riguroso e informado debería poner de manifiesto vínculos intersectoriales vitales que son necesarios para emprender acciones efectivas de colaboración así como para lograr un progreso sostenido hacia el logro de la cobertura universal. Independientemente de las dificultades financieras y de otra índole que se planteen para llegar a los más excluidos, al menos debería procederse a una planificación inmediata en esa dirección mediante la adopción de medidas “concretas, selectivas y efectivas”.

52. Cabe esperar que las políticas de protección social ocupen un lugar destacado en un análisis intersectorial basado en los derechos humanos de los sectores del agua y el saneamiento. Se han hecho apremiantes llamamientos para lograr un “nivel mínimo de protección social” y se han registrado numerosos casos de aplicación satisfactoria con impresionantes efectos de reducción de la pobreza<sup>64</sup>. Aunque las prioridades de la política social son evidentemente específicas en cada país, el concepto de “nivel mínimo de protección social” incluye el agua y el saneamiento en el ámbito de los servicios esenciales, junto a un conjunto de transferencias sociales para ofrecer unos ingresos mínimos y la seguridad de los medios de subsistencia con objeto de garantizar a los más pobres el acceso continuado a servicios esenciales<sup>65</sup>. Sin embargo, en la práctica, en esos conjuntos mínimos de garantías de protección social asequibles al parecer no se ha fijado frecuentemente como prioridad el agua o el saneamiento, de forma diferenciada respecto de los objetivos básicos relativos a la salud, la nutrición, la educación y la seguridad de los ingresos. La importancia fundamental que revisten el agua y el saneamiento por sí mismos y para la realización de los Objetivos relativos a la salud, la alimentación, la educación y otros Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como de sus correspondientes derechos humanos, constituye un sólido argumento para conceder una atención prioritaria al agua y el saneamiento. Un análisis integrado e intersectorial de ese tipo, con un marco más amplio de protección social, es un medio convincente y potencialmente importante para hacer frente a las limitaciones relativas a la asequibilidad.

## **G. Fortalecimiento de la rendición de cuentas a nivel nacional y mundial**

53. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio ayudan a promover la rendición de cuentas a nivel nacional y mundial mediante el seguimiento y la presentación de informes en relación con metas internacionalmente convenidas y adaptadas a cada país. Sobre la base de estadísticas socioeconómicas ampliamente disponibles, esos Objetivos permiten comprobar los avances hacia la consecución de un número realista de metas cuantificables. A este respecto, pueden ser un valioso complemento de instrumentos y técnicas más tradicionales de supervisión de la observancia de los derechos humanos, con lo que se aportarían métodos de evaluación cuantitativa y datos sobre el desarrollo humano a esa supervisión y, por consiguiente, esto

<sup>64</sup> Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, “The global financial crisis and its impact on the work of the UN system” (CEB/2009/HLC-P-XVII/CRP.1 y Add.1).

<sup>65</sup> Oficina Internacional del Trabajo/Organización Mundial de la Salud, “The Social Protection Floor, A joint Crisis Initiative of the UN Chief Executives Board for Coordination on the Social Protection Floor” (Ginebra, octubre de 2009), pág. 2.

ayudaría a tener una imagen más completa del progreso de los países —en términos tanto absolutos como comparativos— con miras a la observancia de determinados derechos socioeconómicos.

54. Sin embargo, los compromisos internacionales en materia de derechos humanos son requisitos previos para la consecución de los Objetivos, ya que ofrecen un conjunto más amplio de normas y mecanismos complementarios para la rendición de cuentas. Los órganos de expertos y las instituciones de vigilancia de los derechos humanos aportan aspectos adicionales importantes de la rendición de cuentas a los procesos de seguimiento y presentación de informes. Entre esas entidades cabe citar los tribunales, las instituciones nacionales de derechos humanos y los sistemas informales de justicia así como los mecanismos internacionales, entre ellos, los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales. Como se ha destacado antes, el hecho de que los derechos humanos sean aplicables a todas las personas en todo el mundo —en los países más ricos y en los más pobres— llena un vacío importante en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

55. En el marco de las normas internacionales de derechos humanos, los Estados están obligados a establecer mecanismos que faciliten recursos accesibles, asequibles, oportunos y efectivos en caso de violación de los derechos económicos, sociales o culturales. Esos requisitos aportan un concepto de rendición de cuentas diferente al que figura en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las consecuencias en caso de incumplimiento de los Objetivos y los incentivos en caso de obtener mejores resultados vienen determinados en gran medida por la opinión pública, sobre la base del contenido de los procesos periódicos de presentación de informes. Este elemento no debe dejarse de lado: en los países que cuentan con instituciones de gobierno democráticas y responsables, y con medios de comunicación libres y plurales, unos resultados relativamente deficientes —en particular en comparación con países que tienen un PIB per cápita similar— pueden ser un buen estímulo para mejorar. No obstante, las normas y los órganos de supervisión de derechos humanos van más allá ya que evalúan el cumplimiento de obligaciones jurídicas específicas para la realización de los derechos humanos y establecen responsabilidades en caso de violaciones, incluso respecto de la discriminación, la exclusión y el retroceso injustificable.

56. Los mecanismos nacionales de rendición de cuentas son naturalmente los que están más familiarizados con las necesidades de las comunidades más pobres, aunque en algunos países y contextos tal vez no sean las instituciones que tengan mayor capacidad de respuesta. Cabe destacar la función del poder judicial y de las causas de interés público, ya que los tribunales de todo el mundo se ocupan cada vez con mayor eficacia de las reivindicaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Las causas de interés público pueden vincularse a las estrategias de desarrollo basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por ejemplo, el PNUD inició recientemente en Turquía un proyecto titulado “Vincular los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los derechos humanos”, que incluía la elaboración de un conjunto de instrumentos destinados a los consejos municipales. El objetivo era ofrecer orientación para reivindicar derechos y supervisar el progreso en relación con la consecución de los Objetivos en el plano local. El proyecto estudió la posibilidad de incoar causas de interés público ante tribunales administrativos para reparar las violaciones de los derechos humanos vinculadas al progreso insuficiente,



el retroceso evitable o la discriminación en relación con las actividades encaminadas al logro de los Objetivos<sup>66</sup>.

57. La ejecución de las demandas en materia de derechos humanos puede tener una repercusión tanto preventiva como reactiva o correctiva y, mediante una serie de vías de retroinformación, puede tener una influencia duradera en la reforma legislativa y la formulación de políticas. Algunas investigaciones empíricas recientes realizadas en el Brasil, la India, Indonesia, Nigeria y Sudáfrica demuestran que la legalización de las reclamaciones de los derechos socioeconómicos podría haber evitado decenas de miles de muertes en los países estudiados y probablemente ha mejorado la vida de millones de personas<sup>67</sup>. Evidentemente los litigios tienen sus limitaciones y sus riesgos, y todavía no se conocen suficientemente las condiciones previas para que las demandas sean efectivas en un contexto determinado<sup>68</sup>. No obstante, las estrategias encaminadas a reforzar la rendición de cuentas deberían asignar una función más explícita y destacada a la vía jurisdiccional en la esfera de los derechos humanos.

58. Los mecanismos nacionales deberían examinarse en el contexto de su interacción con los órganos e instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos. En particular, es probable que el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (resolución 63/117 de la Asamblea General, anexo) genere una abundante jurisprudencia que, a su vez, promoverá la adopción de decisiones judiciales en los planos nacional y regional e influirá en la jurisprudencia judicial y cuasijudicial.

59. Aparte de los mecanismos judiciales y cuasijudiciales, hay una amplia gama de mecanismos y procesos administrativos, políticos y sociales para reforzar la rendición de cuentas, e incentivos para la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los derechos humanos conexos, en particular la revisión de los gastos públicos, las auditorías participativas de carácter social, los sistemas de calificación de la comunidad, la evaluación de las consecuencias de las políticas públicas, las iniciativas de transparencia presupuestaria y las iniciativas de “empoderamiento jurídico”, entre muchos otros. Hay muchas instituciones que podrían desempeñar una función, desde los mecanismos de supervisión y comités de examen parlamentarios hasta los organismos ejecutivos y administrativos, los ministerios competentes, las oficinas nacionales de auditoría y los órganos de gobierno local. En particular, los organismos reguladores del agua y el saneamiento pueden desempeñar una función importante cuando se les otorgan las facultades necesarias para supervisar y hacer cumplir normas, tarifas y reglamentos sobre servicios que se ajusten a las normas de derechos humanos (véase A/HRC/15/31, párr. 52). Los ombudsman y las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, los dirigentes comunitarios y los grupos que promueven el derecho alternativo también pueden contribuir a reforzar la rendición de cuentas.

<sup>66</sup> Malcolm Langford, “Human rights and MDGs in practice: a review of country strategies and reporting” (2008), pág. 30.

<sup>67</sup> Daniel Brinks y Varun Gauri, “A new policy landscape: legalizing social and economic rights in the developing world”, en *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*, Varun Gauri y Daniel Brinks, eds. (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

<sup>68</sup> Véanse “Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law”, Malcolm Langford, ed. (Cambridge University Press, 2009); y Gauri y Brinks, eds., nota 67 *supra*.



60. Entre muchos otros mecanismos adecuados, deberían realizarse evaluaciones de las consecuencias para los derechos humanos de forma más sistemática en todas las esferas de la formulación de políticas públicas, antes, durante y después de su aplicación. Aunque no existe un formato para esas evaluaciones, los principales elementos deberían ser a) la incorporación de los derechos humanos al agua y al saneamiento como objeto explícito de la evaluación; b) la definición de indicadores para la evaluación que sean compatibles con las normas internacionales de derechos humanos pertinentes; c) la prestación de atención a las personas más excluidas y marginadas junto a los actores responsables; d) el empeño en garantizar que la evaluación, en la medida de lo posible, contribuya a aumentar la capacidad de los interesados nacionales pertinentes; e) la garantía de que en el proceso de realización de la evaluación se respeten principios de derechos humanos como la participación, la no discriminación, la transparencia y la rendición de cuentas; y f) el fomento de la participación de los mecanismos de derechos humanos<sup>69</sup>.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

61. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio han desempeñado una valiosa función al galvanizar el apoyo internacional en torno a determinadas metas de reducción de la pobreza verificables, incluso respecto del agua y el saneamiento. Las metas relativas al agua y el saneamiento son objetivos vitales para el desarrollo humano y también son indispensables para el logro de otros Objetivos de Desarrollo del Milenio.

62. Teniendo presentes estos factores, puede considerarse que los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los derechos humanos son compatibles y se refuerzan mutuamente. A reserva de la contextualización necesaria, las metas de los Objetivos pueden aportar criterios de referencia apropiados para el seguimiento de un importante subconjunto de derechos económicos, sociales y culturales en el plano nacional. No obstante, el potencial de sinergia constructiva no se ha materializado de forma importante en la práctica. El agua y el saneamiento, en particular, tampoco han recibido la prioridad que objetivamente merecen si se desea intensificar y sostener el progreso hacia la consecución de estos y de otros Objetivos de Desarrollo del Milenio estrechamente relacionados. En el presente informe se han destacado algunas esferas en las que los derechos humanos al agua y el saneamiento pueden integrarse en los procesos nacionales de seguimiento y planificación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como en los procesos mundiales de establecimiento de objetivos y metas, a fin de subsanar algunas deficiencias y promover la coherencia tanto jurídica como normativa.

63. De conformidad con esas conclusiones, la Experta independiente formula las siguientes recomendaciones:

a) Se alienta a los Estados a adaptar, ajustar y contextualizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el plano nacional, de forma que se asegure el respeto de los derechos humanos, sobre la base de una evaluación objetiva de las prioridades y las limitaciones de recursos nacionales. Los

<sup>69</sup> Véase Simon Walker, *The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements* (Intersentia, 2009).

Estados deben adoptar medidas deliberadas, concretas y selectivas para realizar progresivamente los derechos al agua y al saneamiento y alcanzar las correspondientes metas de desarrollo con la mayor celeridad y eficacia que sea posible. En última instancia, su objetivo debe ser lograr el acceso universal de conformidad con las normas de derechos humanos;

b) Los Estados deben tener una idea clara sobre la forma de realizar plenamente los derechos al agua y al saneamiento para todos, y elaborar estrategias y planes de acción nacionales para llevarla a cabo. Esos planes y estrategias deberían ser respaldados al más alto nivel político y quedar integrados en las estrategias de reducción de la pobreza y los marcos de gastos nacionales para asegurar su funcionamiento, sostenibilidad y exhaustividad;

c) El saneamiento y el agua se deben considerar prioritarios, otorgando una mayor importancia política a esos sectores, que debería reflejarse en las asignaciones de los presupuestos del Estado y en los compromisos de los donantes;

d) Los Estados deben eliminar la discriminación, las desigualdades y la exclusión sistemática. Los Estados deben definir sus causas subyacentes, entre otras cosas, mediante la elaboración de datos desglosados para el acceso al agua y el saneamiento, a fin de centrarse en los grupos más marginados y vulnerables;

e) Es preciso planificar y llevar a cabo las actividades de cooperación y asistencia para el desarrollo de conformidad con las normas y los principios de derechos humanos, incluidos los derechos al agua y el saneamiento así como las obligaciones de derechos humanos relativas a la no discriminación, entre otras cosas, asegurando que se adopten medidas adecuadas y eficaces para identificar y abordar las consecuencias negativas para los derechos humanos;

f) La asistencia oficial para el desarrollo destinada al sector del agua y el saneamiento debe ser más selectiva para que llegue principalmente a quienes más la necesitan, en particular los países menos adelantados y otros países de ingresos bajos, así como las comunidades y poblaciones más marginadas en otros países. Habida cuenta de que las personas más necesitadas tienden a beneficiarse de los sistemas básicos, habría que atribuirles prioridad. Además, como los fondos que se destinan al saneamiento siguen siendo insuficientes y el logro de esta meta está más distante que la correspondiente al agua, habría que atribuir prioridad al saneamiento al seleccionar los beneficiarios de la ayuda;

g) La formulación de objetivos, metas e indicadores mundiales nuevos o revisados y su adaptación a nivel nacional debe regirse por las normas y los principios de derechos humanos, incluido el contenido normativo de los derechos al agua y el saneamiento, así como por los criterios de la no discriminación, la participación y la rendición de cuentas. En particular, los futuros indicadores deben reflejar los criterios de disponibilidad, seguridad, aceptabilidad, accesibilidad (incluida la fiabilidad) y asequibilidad de conformidad con las normas de derechos humanos;

h) En las actividades de recopilación de datos a nivel mundial y de supervisión basada en los derechos humanos es necesario desglosar los datos relativos a los progresos en función de los diferentes motivos de discriminación. Con ese fin debe atribuirse prioridad a los quintiles de género y de riqueza.

Además, hace falta un enfoque contextualizado del desglose de datos. Los Estados deben determinar qué grupos y personas de su jurisdicción sufren discriminación y supervisar específicamente los progresos logrados en la mejora de su acceso al saneamiento y al agua;

i) El Programa conjunto de monitoreo debería ofrecer una plataforma de debate a nivel mundial para facilitar la formulación de la posible nueva generación de metas mundiales relativas al agua, el saneamiento y la higiene, de los correspondientes indicadores y de los mecanismos adecuados de recopilación de datos. El Programa está en una situación privilegiada para recopilar experiencias sobre la mensurabilidad de los indicadores adicionales, encargar investigaciones sobre estas cuestiones de ser necesario y difundir las experiencias. Para esta labor, necesitará recursos suficientes;

j) El hecho de disponer de un acceso prácticamente universal al agua y el saneamiento no puede ser motivo de complacencia y los Estados no deben pasar por alto los focos persistentes de pobreza sino que deben seguir centrándose en la lucha contra la discriminación y la exclusión sistemáticas;

k) Los Estados y otros actores pertinentes deben promover procesos genuinamente participativos y empoderar a las personas para que participen activamente en los procesos de adopción de decisiones, incluida la utilización de la asistencia para el desarrollo, entre otras cosas venciendo obstáculos como el alto nivel de analfabetismo, las limitaciones relacionadas con el idioma y también los obstáculos culturales y físicos. Para lograr una participación significativa es preciso asegurar la plena transparencia. Todas las personas deben tener un acceso pleno y equitativo a la información sobre el agua y el saneamiento, así como a los planes, las políticas y los programas conexos, incluida la utilización de la asistencia para el desarrollo;

l) Los Estados y otros actores pertinentes deben afrontar la cuestión del agua y el saneamiento de forma global incluyendo las causas subyacentes de la falta de acceso. A estos efectos, son esenciales los enfoques intersectoriales, entre ellos, la integración del saneamiento y el agua en las iniciativas de protección social;

m) Los Estados deben establecer mecanismos accesibles, asequibles, oportunos y efectivos de rendición de cuentas. Es preciso que los mecanismos de rendición de cuentas judiciales y de otra índole estén al alcance de todos a fin de reforzar la rendición de cuentas para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Deben realizarse evaluaciones más sistemáticas de las consecuencias para los derechos humanos;

n) En particular se alienta a los Estados a ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.