



# Asamblea General

Distr. general  
8 de agosto de 2012  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 14 del programa provisional\*

**Aplicación y seguimiento integrados y coordinados  
de los resultados de las grandes conferencias y  
cumbres de las Naciones Unidas en las esferas  
económica y social y esferas conexas**

## **Integración de la no discriminación y la igualdad en la agenda para el desarrollo después de 2015 en lo relativo al agua, el saneamiento y la higiene**

### **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, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 16/2 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* A/67/150.



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

### *Resumen*

La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, presenta este informe a la Asamblea General con arreglo a lo dispuesto en la resolución 16/2 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe, la Relatora Especial aboga por una agenda para el desarrollo después de 2015 en la que se integren la igualdad y la no discriminación, acompañadas de la equidad. El informe hace hincapié en la importancia de proponer objetivos, metas e indicadores que engloben de manera efectiva esas dimensiones. El derecho humano al agua y al saneamiento sirve como ejemplo para ilustrar la importancia de esos principios de derechos humanos. La inclusión de consideraciones de igualdad y no discriminación en la elaboración y aplicación de políticas y programas beneficia a los miembros más marginados y discriminados de la sociedad, y contribuye también a reducir las diferencias en el acceso a los servicios fundamentales en todo el mundo. Además, la Relatora Especial subraya la necesidad de garantizar que el agua, el saneamiento y la higiene sean considerados en pie de igualdad con otras prioridades, dedicando un objetivo específico a esos ámbitos para el marco posterior a 2015.

# Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Desarrollo, vigilancia mundial y derechos humanos .....	7
A. La necesidad de la vigilancia mundial .....	7
B. El poder de los datos: obtener resultados de acuerdo con las evaluaciones.....	8
C. Agua, saneamiento e higiene en el marco de desarrollo mundial.....	10
III. Integración de la igualdad y la no discriminación en el marco posterior a 2015 .....	11
A. Remediar la desigualdad como el punto ciego más significativo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	12
B. El camino a seguir: integrar la igualdad y la no discriminación en objetivos, metas e indicadores .....	15
IV. Objetivos, metas e indicadores para el agua, el saneamiento y la higiene .....	18
A. Centrarse en la realización progresiva a la vez que se reducen las desigualdades. ....	19
B. Combatir las desigualdades geográficas: la disparidad entre zonas rurales y urbanas y los barrios marginales .....	20
C. Centrarse en las desigualdades, arrojando luz sobre los más pobres entre los pobres. .	21
D. Combatir las desigualdades relativas a los grupos que varían entre países .....	21
E. Combatir las desigualdades relativas a las personas que se dan en cada país .....	23
V. Conclusiones y recomendaciones.....	25

## I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con lo dispuesto en la resolución 16/2 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo la alentó a que informara anualmente a la Asamblea General.

2. En el informe que presentó a la Asamblea General en su sexagésimo quinto período de sesiones (A/65/254), la Relatora Especial ofreció un análisis de la forma en que el derecho humano al agua y el saneamiento puede contribuir al logro integral y sostenible de la meta 7.C de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La meta consistía en reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. En el informe se examinó la manera en que los derechos humanos pueden ayudar a paliar algunas de las deficiencias de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en especial el hecho de que en ellos no se haga referencia expresa a la no discriminación y la igualdad. También se ofrecieron recomendaciones sobre cómo un marco de derechos humanos puede orientar la atención específica hacia los grupos más marginados y desfavorecidos, garantizar el acceso universal, promover los enfoques intersectoriales y reforzar la participación y la rendición de cuentas.

3. El debate sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 presenta una oportunidad sin precedentes para dar un paso más en este análisis fundamental y proporcionar recomendaciones concretas para el marco de desarrollo futuro. En el presente informe, la Relatora Especial señala que esta agenda no podrá avanzar sin la integración de la igualdad y la no discriminación. En el presente informe se hace hincapié en la importancia de proponer objetivos, metas e indicadores que engloben de manera explícita esas dimensiones, sobre la base del marco de derechos humanos que comporta obligaciones jurídicamente vinculantes para todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. La Relatora Especial considera que el derecho humano al agua y el saneamiento sirve como ejemplo para ilustrar la importancia que esos principios deben tener en toda agenda futura para el desarrollo humano.

4. Además, la Relatora Especial defiende que el derecho humano al agua y el saneamiento debe integrarse en los objetivos, las metas y los indicadores y en los mecanismos de supervisión del marco de desarrollo posterior a 2015. Pide que la agenda para el desarrollo tenga el objetivo expreso de reducir las diferencias entre los ricos y los pobres, centrándose al mismo tiempo en los miembros de la sociedad más marginados y que más carencias tienen desde el punto de vista económico y social.

5. El mundo ha cambiado mucho desde que se formularon los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2000. Las crisis mundiales en los ámbitos de la alimentación, las finanzas, la economía y el medio ambiente han generado una preocupación considerable en los círculos relacionados con el desarrollo. El cambio climático tiene un impacto enorme en la sostenibilidad ambiental y en la vida de miles de millones de personas<sup>1</sup>, y, combinado con el crecimiento demográfico, el envejecimiento y el aumento de la urbanización, impone una gran presión sobre el

<sup>1</sup> Véase Tony Addison y otros, "The triple crisis and the global aid architecture", *African Development Review*, vol. 23, núm. 4 (diciembre de 2011).

acceso al agua y al saneamiento ahora y en el futuro. De hecho, la demanda de agua a nivel mundial aumenta ya con mayor rapidez que el crecimiento demográfico.

6. Las crecientes desigualdades entre las regiones y los países y dentro de ellos se señalan cada vez más como factor que contrarresta algunos de los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos Estados han tomado mayor conciencia del alto costo social de las desigualdades, que generan desilusión (especialmente entre los jóvenes), inestabilidad y violencia. Las desigualdades dificultan los esfuerzos en pro de la reducción de la pobreza y del crecimiento económico<sup>2</sup>, y afectan negativamente a la sociedad en su conjunto<sup>3</sup>. De hecho, el Foro Económico Mundial citó la desigualdad como uno de los grandes riesgos mundiales<sup>4</sup>. Para los principales agentes y organismos internacionales, incluidos el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), la lucha contra las desigualdades resulta decisiva.

7. A medida que el estado del mundo ha cambiado en la última década, también se ha producido una cierta evolución en la agenda de los derechos humanos, con una mejora de los instrumentos destinados a responder a las preocupaciones cada vez mayores sobre la desigualdad en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien el derecho al agua y al saneamiento siempre ha sido un elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado que figura en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, su reconocimiento explícito en 2010 generó un gran impulso en el sector, y alentó el apoyo internacional al suministro de recursos, la creación de capacidad y el aumento de las iniciativas destinadas a proporcionar agua y saneamiento para todos (véase la resolución 64/292 de la Asamblea General y la resolución 15/9 del Consejo de Derechos Humanos).

8. En 2011, el Consejo de Derechos Humanos instó a los Estados y a otros asociados para el desarrollo a que adoptaran un enfoque basado en el derecho al agua potable y el saneamiento al elaborar y ejecutar futuros programas de desarrollo (A/HRC/RES/18/1, párr. 9). Igualmente, la reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) reafirmó los compromisos de los gobiernos relativos al derecho humano al agua y el saneamiento, que ha de hacerse efectivo gradualmente en beneficio de la población<sup>5</sup>. De manera más general, una comprensión más profunda de los derechos económicos, sociales y culturales en la última década, unida a una orientación más articulada sobre el papel de la no discriminación en el logro de esos derechos<sup>6</sup>, ha propiciado un mayor discernimiento en torno a estas cuestiones en el marco de derechos humanos. Estas evoluciones deben estar presentes en la agenda mundial para el desarrollo después de 2015.

<sup>2</sup> Claire Melamed, "Putting inequality in the post-2015 picture", Overseas Development Institute (marzo de 2012), pág. 4.

<sup>3</sup> Equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, artículo temático en profundidad, "Addressing inequalities: the heart of the post-2015 agenda and the future we want for all" (mayo de 2012), pág. 6.

<sup>4</sup> Foro Económico Mundial, *Global Risks Report 2012*, Séptima Edición (Ginebra, 2012), pág. 19.

<sup>5</sup> Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, 20 a 22 de junio de 2012 (resolución 66/288 de la Asamblea General, anexo), párr. 121.

<sup>6</sup> Observación general núm. 20 (2009) relativa a la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

9. En el presente informe se tiene en cuenta la labor llevada a cabo por la Relatora Especial en los cuatro últimos años en contacto directo con una gran variedad de interesados, entre ellos autoridades nacionales y locales, agentes internacionales, organizaciones de la sociedad civil y, en particular, niños, mujeres y hombres de todas las edades a los que a menudo se les niega el acceso al agua y al saneamiento mediante formas directas o indirectas de discriminación. En todas las misiones que ha realizado a países, la Relatora Especial ha tomado plena conciencia de las causas estructurales de la falta de acceso al agua y el saneamiento, muchas de las cuales tienen su origen en las desigualdades en el disfrute de los derechos humanos por parte de personas y comunidades concretas.

10. La Relatora Especial se ha beneficiado de su participación en el proceso puesto en marcha por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el UNICEF, denominado Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento, que se encarga oficialmente de supervisar los avances logrados en relación con la meta del agua y el saneamiento. A medida que se aproxima la fecha de 2015, el Programa Conjunto de Monitoreo ha comenzado a examinar posibles opciones para la vigilancia posterior a ese año. En este contexto, existe un entendimiento común entre técnicos, estadistas, economistas y abogados de los derechos humanos de que los Objetivos de Desarrollo del Milenio no impusieron suficiente presión a los gobiernos para garantizar que sus esfuerzos lleguen a las poblaciones más pobres y más marginadas<sup>7</sup>.

11. El Programa Conjunto de Monitoreo ha creado cuatro grupos de trabajo encargados de examinar el agua, el saneamiento, la higiene, y la equidad<sup>8</sup> y la no discriminación, respectivamente. La Relatora Especial ejerce las funciones de Presidenta del Grupo de trabajo sobre la equidad y la no discriminación y ha participado en las deliberaciones de los otros tres grupos de trabajo. La función de estos grupos consiste en asesorar a los encargados de adoptar decisiones acerca de posibles objetivos, metas e indicadores para la agenda para el desarrollo después de 2015 y evaluar la viabilidad técnica del monitoreo. El Grupo de trabajo sobre la equidad y la no discriminación está integrado por expertos en derechos humanos, profesionales del sector y especialistas en datos, con la misión de presentar propuestas que se ajusten a las normas de derechos humanos, sean pertinentes para ese ámbito y resulten factibles desde la perspectiva de la reunión de datos.

12. En opinión de la Relatora Especial, las conclusiones y recomendaciones formuladas por el Grupo de trabajo sobre la equidad y la no discriminación en su reunión de mayo de 2012 aportan una valiosa y necesaria competencia técnica multisectorial a este debate mundial. No obstante, la Relatora Especial desea señalar que el presente informe refleja únicamente su propia posición y su entendimiento acerca de la forma de integrar la igualdad y la no discriminación en el marco futuro en su conjunto. En opinión de la Relatora Especial, estas conclusiones pueden utilizarse también para el debate de la agenda posterior a 2015 en relación con otros sectores, como la salud, la educación y el acceso a otros servicios esenciales.

<sup>7</sup> Véase Programa Conjunto de la OMS y el UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento, Informe de la primera consulta sobre el monitoreo del abastecimiento de agua potable y del saneamiento después de 2015, Berlín, 3 a 5 de mayo de 2011.

<sup>8</sup> En la sección III del presente informe figura una definición de igualdad y equidad.

13. El informe está organizado en tres secciones principales. Comienza explorando la importancia de la supervisión y los derechos humanos a nivel mundial a fin de tratar de luchar de manera eficaz contra la discriminación y la desigualdad. En el informe se sitúan estas cuestiones en el marco del debate más amplio acerca de cómo la no discriminación y la igualdad deben integrarse en los futuros objetivos, metas e indicadores intersectoriales y, específicamente, en relación con el agua, el saneamiento y la higiene como esfera prioritaria del desarrollo que no debe seguir incluyéndose en otros sectores. Se examinan propuestas para vigilar la no discriminación y la igualdad, entre otras cosas, de manera específica en relación con los grupos marginados, abordando las desigualdades geográficas y las desigualdades individuales o por grupos pertinentes para todos los países del mundo, y con el acceso de las familias a los servicios de agua y saneamiento, para concluir con un conjunto de conclusiones y recomendaciones.

## **II. Desarrollo, vigilancia mundial y derechos humanos**

### **A. La necesidad de la vigilancia mundial**

14. En septiembre de 2000, los dirigentes mundiales aprobaron la Declaración del Milenio en un compromiso sin precedentes para erradicar la pobreza en el mundo (véase la resolución 55/2 de la Asamblea General). Este compromiso político de alto nivel y la posterior atención a un conjunto de objetivos mensurables y con plazos precisos dio lugar a un marco común destinado a evaluar los progresos en los países para 2015. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio introdujeron en el programa algunas cuestiones clave que, de otro modo, podrían haberse pasado por alto. En respuesta a esta situación, la mayoría de los gobiernos, los bancos de desarrollo y los donantes han procurado obtener resultados en lo que se acordó evaluar, a saber, un número limitado de esferas prioritarias para el desarrollo. Estas esferas han pasado a ser las prioridades principales en la formulación de políticas a nivel nacional e internacional, las asignaciones presupuestarias y el encauzamiento de la asistencia para el desarrollo. El marco internacional en apariencia distante ha tenido repercusiones directas y concretas en la vida de las personas, su salud y su bienestar.

15. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio nunca fueron concebidos como objetivos nacionales, aunque a menudo se han transformado en eso. Sus efectos en la formulación y la vigilancia de las políticas nacionales son innegables. La vigilancia a nivel nacional y mundial tiene unos propósitos claros, preferentemente complementarios. Si bien la vigilancia en el plano nacional sirve para la formulación de políticas, la planificación y la financiación nacionales, la vigilancia mundial favorece a la comunidad internacional ya que tiene como fin determinar si se han logrado avances en los objetivos acordados internacionalmente. La vigilancia mundial se centra más en observar las tendencias generales y los temas recurrentes en todo el mundo, a fin de incluir en el programa determinadas cuestiones y proporcionar una plataforma de promoción. La vigilancia mundial añade también el elemento de la comparabilidad, de modo que se crean incentivos para que los Estados obtengan progresos similares o mayores que los países vecinos o que otros Estados en una posición parecida. Pese a esos claros fines de vigilancia, no es posible subestimar la influencia que ejerce el marco mundial en las prioridades nacionales. Las cuestiones que no reciben atención a nivel mundial suelen también pasarse por alto en la formulación de políticas nacionales.

16. Las desigualdades existen en todos los países del mundo, aunque se manifiestan de forma diferente en cada región y dentro de los propios países. Algunos tipos de discriminación, como los basados en el género, la edad o la discapacidad, están presentes en la mayoría de los países, si no en todos, mientras que otros, como la discriminación por motivos étnicos o causas conexas, pueden adoptar distintas formas según los países. Pese a estas diferencias nacionales, las desigualdades y las disparidades son factores estructurales que repercuten directamente en el desarrollo, por lo que no pueden quedar al margen de un marco global. Aunque los grupos concretos pueden variar, las pautas de marginación, exclusión y discriminación son parejas en todo el mundo. El hecho de revelar estas pautas y tendencias en todo el mundo mediante la vigilancia mundial transmite un mensaje muy poderoso y proporciona un instrumento para llamar la atención sobre la situación de los más desfavorecidos y marginados, contribuyendo a que los esfuerzos se centren en ellos.

## **B. El poder de los datos: obtener resultados de acuerdo con las evaluaciones**

17. La meta relativa al agua y el saneamiento, por ejemplo, ha alentado a los gobiernos a asignar recursos a la mejora del acceso al agua. En los últimos años se ha prestado más atención al acceso al saneamiento, debido en parte a su notoria condición como una de las metas que están más lejos de alcanzarse. La vigilancia de cuestiones como la defecación al aire libre ha llevado a los encargados de formular políticas a reconocer importantes cuestiones relacionadas con la dignidad, la salud y los derechos humanos. Algunos gobiernos han puesto en marcha campañas para erradicar las prácticas de defecación al aire libre. En sus misiones a los países, la Relatora Especial ha observado que la vigilancia del acceso a los servicios de agua y saneamiento ha aportado información decisiva para alentar y persuadir a los gobiernos, los encargados de formular políticas y los donantes para que examinen sus políticas y colaboren más eficazmente con el sector del agua y el saneamiento, a fin de garantizar la prestación de servicios.

18. Sin embargo, el elemento negativo del criterio en obtener resultados de acuerdo con las evaluaciones es que existen menos incentivos para trabajar en aquellos ámbitos sobre los que no es necesario presentar informes. Dado que los Objetivos de Desarrollo del Milenio no aportan un marco global para el desarrollo y siguen sin tener en cuenta otras cuestiones decisivas de derechos humanos, hay cuestiones importantes que quedan al margen. Muchas metas se centran en lograr un determinado nivel de aumento o de reducción —como la de reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso al agua y al saneamiento—, de modo que los gobiernos tienen pocos incentivos para superar esa meta.

19. Hay además otras omisiones significativas que siguen sin ser objeto de vigilancia. La calidad del agua es una de ellas. Si bien en la meta se menciona el acceso al agua “potable”, el indicador correspondiente es indirecto (“mejores”), por lo que no capta adecuadamente la dimensión de la seguridad. Por consiguiente, los Estados informan de que han cumplido la meta relativa al agua aun cuando en realidad suministran agua no apta para el consumo que puede causar enfermedades e incluso la muerte. Lo mismo ocurre con la gestión de los excrementos y las aguas residuales sobre la que no se ejerce una vigilancia, con el resultado de que la polución continúa sin interrupción y aumenta la contaminación del agua. Por último,



la atención que se presta a los resultados conjuntos no ofrece ningún incentivo especial para llegar a los grupos marginados. En sus misiones, la Relatora Especial a menudo encuentra incomprensión por parte de los encargados de elaborar políticas en los países que están bien encaminados para alcanzar la meta del agua cuando se refiere a la falta de acceso de los habitantes de los barrios marginales o de las personas que viven en zonas rurales o a la poca calidad del agua corriente. Es posible que se logre la meta, pero el acceso al agua y el saneamiento garantizado por los derechos humanos sigue siendo desigual para muchas personas.

20. La realización de los derechos humanos, incluido el derecho humano al agua y al saneamiento, es una cuestión de interés para todos los países del mundo. La agenda posterior a 2015 debe reflejar esta situación mediante la adopción de una perspectiva universal que se aplique a todos los países. El objetivo de lograr la igualdad es pertinente para todos los países del mundo, incluidos los países desarrollados, donde un número relativamente pequeño de personas quedan atrás y los resultados conjuntos quizá no reflejen los avances que son necesarios para reducir el número de personas sin acceso al agua y el saneamiento, con lo que las iniciativas parecen perder su significado.

21. No cabe duda de que los objetivos, las metas y los indicadores futuros en el marco de desarrollo posterior a 2015 influirán en decisiones fundamentales relativas a la legislación, la formulación de políticas y la presupuestación en los próximos decenios. Las soluciones de avenencia a que se llegó en la elaboración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como el hecho de no abordar la seguridad del agua, no deben repetirse. El nuevo marco debe tener un carácter global y asegurar que los gobiernos se ocupen de las cuestiones más pertinentes y se centren en las poblaciones más necesitadas. En el próximo conjunto de objetivos no bastará con intentar resolver las tensiones pasando por alto los problemas del desarrollo simplemente porque no encajan en determinadas categorías definibles o remodelándolos para adecuarlos a los cómodos límites del conocimiento. El camino futuro exige medidas destinadas a cambiar la situación existente a fin de mejorar la vida de quienes resultan más afectados por estas políticas.

22. Si bien muchas voces alertan de que las metas y los indicadores futuros han de ser mensurables, lo cual es ciertamente verdad, existe también una tendencia a ampararse detrás de este argumento técnico. Otras voces han señalado que la mensurabilidad es un criterio inadecuado para las decisiones políticas relativas a restar carácter prioritario a determinadas cuestiones, y que los datos deben considerarse un medio y no un fin en sí mismo<sup>9</sup>. La falta actual de datos no debe emplearse como argumento en contra de la vigilancia futura. Al contrario, la Relatora Especial pide que se reúnan datos sobre determinadas cuestiones precisamente para sacarlas a la luz. La actual falta de datos sobre algunas cuestiones no es accidental. El descuido coincide a menudo con un escaso relieve político. En muchos países, por ejemplo, las personas que viven en asentamientos improvisados no figuran en las estadísticas oficiales, aun cuando representan un alto porcentaje de la población en las grandes ciudades. En ese sentido, la Relatora Especial pide que se tenga una visión más amplia de lo que actualmente se considera mensurable. Para determinar y vigilar las desigualdades, medida crucial a fin de progresar con miras a

<sup>9</sup> Equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas, "Addressing inequalities", pág. 13 (véase la nota 3).

su erradicación, resulta fundamental el interés en mejorar la reunión de datos y en que estos sean más precisos, como parte del marco global.

23. Para concluir en lo que respecta a las medidas y la vigilancia, cabe señalar que existen diferencias significativas entre el objetivo y el propósito de los indicadores para la vigilancia de los derechos humanos y los indicadores que se han de emplear para vigilar los resultados en el contexto de los objetivos de desarrollo a nivel mundial. En los últimos años se han redoblado los esfuerzos para explorar el uso de los indicadores como instrumentos de vigilancia de los derechos humanos. Los indicadores de vigilancia de los derechos humanos se han concebido en estrecha relación con normas jurídicas concretas. Por tanto, deben reflejar y medir de manera efectiva todos los elementos de un derecho, incluida la integración de las normas intersectoriales de derechos humanos, como la participación y la rendición de cuentas. Esos indicadores deben tener la suficiente flexibilidad para ser pertinentes desde el punto de vista del contexto. Por otro lado, con el llamamiento para integrar los elementos de derechos humanos en el marco posterior a 2015 se pretende que en la vigilancia de estos objetivos de desarrollo se tengan en cuenta los derechos, en lugar de transformarlos en instrumentos de vigilancia de los derechos humanos.

### **C. Agua, saneamiento e higiene en el marco de desarrollo mundial**

24. Dentro de la estructura actual, la meta relativa al agua y el saneamiento se engloba en la meta más amplia del medio ambiente, que incluye también la protección de los recursos naturales, la reducción de la pérdida de diversidad biológica y la mejora de la vida de los habitantes de barrios marginales. La agenda para el desarrollo después de 2015 debe dedicar un objetivo aparte al agua, el saneamiento y la higiene, considerando que el acceso a esos servicios tiene un papel fundamental en el desarrollo social y económico.

25. La falta de acceso al agua, el saneamiento y la higiene no solo tiene un impacto ambiental, sino que presenta además dimensiones sociales e individuales. Desde la perspectiva de los derechos humanos, el agua y el saneamiento, al igual que la alimentación, forman parte del mismo derecho fundamental a un nivel de vida adecuado. Sus similitudes con otros sectores como la educación y la salud los hacen merecedores de atención junto con los objetivos en esos ámbitos a fin de garantizar su visibilidad y su carácter prioritario. Los Estados Miembros deben adoptar un enfoque consistente con el compromiso que asumieron en el documento final de la Conferencia Río+20, en el cual se determinó que el agua y el saneamiento eran esferas prioritarias para el desarrollo sostenible (véase la resolución 66/288 de la Asamblea General, anexo, párr. 119).

26. El contenido normativo del derecho al agua y el saneamiento definido en términos de disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad apunta a elementos esenciales que han de tenerse en cuenta en la definición de los indicadores y las metas. El desajuste del marco actual, por ejemplo, la omisión de si los recursos hídricos pertinentes para el logro de la meta son los de buena calidad, ha demostrado que los Objetivos de Desarrollo del Milenio pueden beneficiarse enormemente de impactos mejores y más sostenibles si se incorporan también los derechos humanos.

27. El acceso al agua y el saneamiento no es solo un derecho humano, sino que tiene además una influencia enorme en la salud humana: es fundamental para la reducción de la mortalidad infantil, la malnutrición, las enfermedades tropicales desatendidas, las enfermedades oportunistas de las personas que viven con el VIH/SIDA, y otros problemas de salud. Contribuye a asegurar la igualdad entre los géneros, entre otras cosas, al reducir el tiempo que dedican las niñas y las mujeres a recoger y administrar el agua de las familias. Por tanto, el acceso al agua y el saneamiento repercute también en la educación, ya que permite que los niños tengan más tiempo para asistir al colegio y porque contribuye a la mejora de la salud. Además, la mejora del acceso al agua y el saneamiento reduce la carga de una atención deficiente a la higiene durante la menstruación.

28. En términos puramente económicos, resulta adecuado hacer hincapié en la importancia del acceso al agua, especialmente al saneamiento. De acuerdo con un informe reciente, cada dólar gastado en saneamiento tiene un rendimiento económico a nivel mundial de 5,50 dólares, y cada dólar gastado en agua equivale a 2 dólares, con lo que el total de los beneficios económicos anuales derivados de cumplir la meta correspondiente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio asciende a 60.000 millones de dólares. Las pérdidas económicas correspondientes causadas por el suministro inadecuado de servicios de agua y saneamiento ascendieron al 1,5% del producto interno bruto de los países incluidos en el estudio<sup>10</sup>.

### III. Integración de la igualdad y la no discriminación en el marco posterior a 2015

29. La no discriminación, la igualdad y la equidad deben entenderse antes de debatir su integración en objetivos, metas e indicadores:

- **No discriminación.** La no discriminación es uno de los pilares de las normas internacionales de derechos humanos y un elemento clave de todos los tratados. Se define como discriminación toda distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio, sobre la base de la igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera<sup>11</sup>. En cuanto a la vigilancia, este principio requiere que los Estados miren más allá del promedio de logros y desglosen series de datos para poder descubrir efectos dispares o un trato menos favorable a lo largo del tiempo.
- **Igualdad.** La igualdad ante la ley y la igualdad de protección ante la ley sin discriminación alguna constituyen un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos y su disfrute, y requiere centrar la atención en todos los grupos que sufren discriminación directa o indirecta. La igualdad sustantiva exige la adopción de medidas de acción positiva o medidas especiales de carácter temporal en los casos en que existen o persisten

<sup>10</sup> OMS, “Global costs and benefits of drinking-water supply and sanitation interventions to reach the Millennium Development Goal target and universal coverage” (Ginebra, 2012), págs. 4 y 5.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 1.1; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 1; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 2.

obstáculos que comportan la denegación de derechos a personas y grupos. Sin embargo, debe hacerse hincapié en que igual no significa lo mismo. La igualdad no implica tratar de manera igual lo que no es igual; según las normas de derechos humanos, hay una distinción necesaria, ya que la igualdad no indica un trato idéntico en todos los casos. Si bien la universalidad consiste en garantizar el acceso para todos, incluso para aquellas personas a las que es más difícil llegar, la igualdad consiste en “nivelar” o trabajar progresivamente para mejorar la calidad y los niveles de servicio para los grupos que se quedan atrás. En relación con el agua, el saneamiento y la higiene, la igualdad supone, por ejemplo, mejoras progresivas para acabar con las deficiencias en las tasas de cobertura desiguales. Las normas de derechos humanos requieren igualdad de acceso a los servicios básicos, pero esto no significa que todo el mundo se beneficie de las mismas soluciones técnicas o del mismo tipo de servicio, como por ejemplo los retretes de cisterna.

- **Equidad.** La equidad es la obligación moral de eliminar las diferencias injustas sobre la base de los principios de igualdad y justicia. En el contexto de los servicios de agua, saneamiento e higiene, la equidad, como la igualdad, requiere centrar la atención en los más desfavorecidos y los más pobres. Muchas organizaciones del sector, entre ellas el Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua Potable y el Saneamiento Ambiental, WaterAid, la OMS y el UNICEF, han hecho de la equidad una parte fundamental de su programa. Sin embargo, desde la perspectiva de los derechos humanos, confiar en la equidad conlleva determinados riesgos ya que su definición es un concepto maleable que no es jurídicamente vinculante. Si bien la equidad puede denotar justicia, también puede diluir las reclamaciones de derechos si se consideran independientemente de la igualdad y la no discriminación.

30. La adhesión a los principios de derechos humanos de no discriminación e igualdad, así como al enfoque de equidad, debe ser un elemento clave en cualquier marco posterior a 2015, ya que proporciona la base política necesaria para dar prioridad a la obligación jurídica de un Estado de luchar contra la discriminación, subrayando al mismo tiempo los ámbitos en que las normas de derechos humanos tradicionalmente han sido menos firmes, en particular en relación con las disparidades de ingresos. El desarrollo sostenible para todos es inalcanzable sin el compromiso político de fomentar estos principios de derechos humanos.

#### **A. Remediar la desigualdad como el punto ciego más significativo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

31. Un elemento primordial en el debate sobre el marco posterior a 2015 es el hecho de que los Objetivos de Desarrollo del Milenio no abordan la discriminación, las desigualdades y las disparidades injustificables. Al menos en teoría, muchas de las metas pueden lograrse sin beneficiar a una sola persona con discapacidad, a una sola persona perteneciente a una minoría étnica o a una sola persona que viva en la pobreza debido a que, al centrarse en el promedio de logros, se crea un punto ciego en el logro de la igualdad. En la práctica, la Relatora Especial ha observado reiteradamente esta realidad y no es la única que ha realizado estas observaciones. El UNICEF ha asumido una función de liderazgo al poner la igualdad como elemento central de su programa de desarrollo, reconociendo que llegar a las comunidades más pobres y marginadas de los países es fundamental para lograr los

Objetivos<sup>12</sup>. Asimismo, ONU-Mujeres también ha advertido de que, al aproximarse la fecha prevista de 2015, cada vez es más evidente que el progreso en el logro de muchos de los Objetivos no va por buen camino. La desigualdad, incluida la desigualdad entre los géneros, está frenando el progreso<sup>13</sup>.

32. En sus misiones a los países, la Relatora Especial ha observado que hay grupos específicos que quedan excluidos del acceso al agua y el saneamiento, lo que a menudo refleja pautas de discriminación, marginación y voluntad política limitada de asegurar una igualdad sustantiva. Estos grupos pueden identificarse en función de divisiones étnicas y socioeconómicas<sup>14</sup>. En algunos países, los pueblos indígenas que viven en reservas no tienen acceso a los servicios de agua o saneamiento<sup>15</sup>. Los dalit a menudo sufren discriminación en el acceso a los servicios de agua y saneamiento<sup>16</sup>, mientras que los romaníes son los más desfavorecidos en muchos países europeos<sup>17</sup>. Además, se han señalado reiteradamente a la atención de la Relatora Especial grandes desigualdades entre los géneros y múltiples casos de discriminación, o en el efecto acumulado de diversos motivos de discriminación contra la misma persona o el mismo grupo. Por ejemplo, las mujeres y las niñas tienen, mayoritariamente, la tarea de recoger el agua y son amenazadas física y sexualmente cuando van a buscar el agua<sup>18</sup>. Las personas con discapacidad también están representadas de manera desproporcionada entre quienes carecen de acceso a servicios de agua potable y saneamiento<sup>19</sup>.

33. El equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 ha señalado que en los países en desarrollo el acceso a los servicios de agua y saneamiento, entre otros, son mucho peores para las familias con ingresos bajos y de zonas rurales. Pese al progreso alcanzado en la reducción de la pobreza en el panorama general, el informe afirma que sigue habiendo desigualdades muy importantes<sup>20</sup>.

34. A continuación, el informe plantea la igualdad como uno de los principios fundamentales que sientan la base de la agenda posterior a 2015, junto con los derechos humanos y la sostenibilidad<sup>21</sup>. A menos que se adopten medidas para tratar de acabar deliberadamente con la discriminación y las desigualdades a que se enfrentan determinados grupos, los objetivos posteriores a 2015 probablemente no conseguirán destapar la realidad subyacente que hay tras las cifras: los indicadores

<sup>12</sup> UNICEF, *Progreso para la infancia: Lograr los ODM con equidad* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.10.XX.5).

<sup>13</sup> ONU-Mujeres, *El Progreso de las Mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia*, se puede consultar en <http://progress.unwomen.org/wp-content/uploads/2011/06/SP-Summary-Progress-of-the-World's-Women1.pdf>.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, misión a los Estados Unidos de América (A/HRC/18/33/Add.4), párr. 79.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, misión a Costa Rica (A/HRC/12/24/Add.1), párr. 48.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, misión a Bangladesh (A/HRC/15/55), párr. 25.

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, misión a Eslovenia (A/HRC/18/33/Add.2), párr. 33.

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, misión a Egipto (A/HRC/15/31/Add.3 y Add.1), párr. 22.

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, misión a Bangladesh (A/HRC/15/55), párr. 21.

<sup>20</sup> Equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, "Realizing the future we want for all: report to the Secretary General" (Nueva York, 2012), párr. 32.

<sup>21</sup> *Ibid.*, párr. 53.

de los Objetivos de Desarrollo del Milenio son sistemáticamente peores para los grupos discriminados en todas las regiones<sup>22</sup>.

35. A menudo, las desigualdades se entrecruzan y sus efectos se acumulan con el tiempo. Sin centrarse explícitamente en los múltiples tipos de discriminación, estos efectos pueden continuar sin interrupción y ahogar el progreso. Las desigualdades sociales, culturales, económicas y políticas tienen efectos que se refuerzan entre sí y perpetúan la exclusión social. Por tanto, es indispensable centrar la atención en las desigualdades intersectoriales<sup>23</sup>. De hecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales habla sobre este punto crucial en el párrafo 17 de su Observación general núm. 20, en que afirma que la “discriminación acumulativa afecta a las personas de forma especial y concreta y merece particular consideración y medidas específicas para combatirla”.

36. El hecho de estar desfavorecido guarda relación con diferentes factores como la etnia, el idioma, la religión, la casta, el género, la edad, la discapacidad, la nacionalidad y otros. Si bien el discurso relativo a la equidad se centra a menudo en las personas que viven en la pobreza, no debe olvidarse que los más pobres del mundo no están distribuidos de manera aleatoria, sino que comparten de manera desproporcionada uno o varios de los factores que habitualmente conducen a la exclusión y la discriminación.

37. A fin de evaluar adecuadamente el progreso en la reducción de las desigualdades, la vigilancia debe ir más allá de las diferencias de ingresos, ya que al centrarse en las disparidades de ingresos no se abordan las causas fundamentales de la exclusión y la falta de acceso al desarrollo social, incluidos el agua y el saneamiento. Un examen de estos otros factores explica por qué las personas carecen de acceso y ayuda a diseñar respuestas normativas adecuadas. Una persona con una discapacidad y una persona de una minoría étnica pueden ser pobres y carecer de acceso a servicios de agua o saneamiento, pero los motivos de su falta de acceso son distintos, y las respuestas normativas necesarias para garantizarles el acceso también son distintas. En ocasiones, el obstáculo que impide que determinados grupos tengan acceso no es la falta de recursos financieros sino la existencia de leyes, políticas o procedimientos administrativos complicados que llevan a su exclusión. Además, sin una atención específica a los grupos más marginados, estos seguirán quedando excluidos incluso cuando los esfuerzos estén orientados a los más pobres.

38. Con este telón de fondo, en opinión de la Relatora Especial, es necesario redefinir el progreso en el contexto del desarrollo: no debe llamársele progreso cuando sectores significativos de la población quedan atrás. La agenda futura para el desarrollo debe incluir medidas para determinar cómo se distribuye el progreso y quién queda excluido, y establecer incentivos para reducir las desigualdades y centrar la atención en los más desfavorecidos.

<sup>22</sup> Melamed, “Putting inequality”, pág. 4 (véase la nota 2).

<sup>23</sup> Dolf te Lintelo, “Summary: inequality and social justice roundtable consultation”, Fondo para el logro de los ODM e Institute of Development Studies (2011), pág. 3.

## **B. El camino a seguir: integrar la igualdad y la no discriminación en objetivos, metas e indicadores**

39. La Relatora Especial considera que una agenda para el desarrollo después de 2015 orientada hacia el futuro debe ser ambiciosa, afrontar las disparidades y hacer hincapié en la no discriminación y la igualdad como principios básicos. Esta opinión es compartida cada vez más por los Estados, los organismos de las Naciones Unidas, los agentes de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil, que se basan en las pruebas prácticas encontradas sobre el terreno. Es alarmante que gran parte del progreso alcanzado desde 2000 haya dejado a los más marginados en una situación similar. De hecho, muchos están de acuerdo en que los Objetivos de Desarrollo del Milenio actuales, que se centran en el progreso medio, han ocultado las desigualdades que hay detrás de esos promedios, por lo que se necesita un nuevo método de medir el progreso. Según el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo las (des)igualdades son uno de los solo nueve ámbitos principales para la celebración de consultas en el plano mundial. Este sentimiento es también el de muchos de los que trabajan en los sectores del agua y el saneamiento, que coinciden en que los problemas de la no discriminación y la equidad vinculados al disfrute del derecho al acceso a servicios de agua y saneamiento deben reflejarse en los indicadores futuros<sup>24</sup>.

40. Es innegable que una de las ventajas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es su formato, que cuenta con objetivos concretos y fáciles de comunicar, metas cuantitativas de plazos precisos e indicadores cuantificables que ofrecen un marco claro para su examen a nivel mundial. Por tanto, muchos de los interesados se muestran a favor de mantener este formato<sup>25</sup>. Esto debería combinarse con el desarrollo de mejores herramientas y metodologías para medir las desigualdades subyacentes que de otro modo ocultan los métodos actuales.

41. Ya en 2010, los Estados se comprometieron a mejorar los sistemas para supervisar el progreso en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a fin de permitir la reunión de datos desglosados para reflejar las desigualdades, y reconocieron que “todos los países necesitan datos, incluidos los datos demográficos, que sean adecuados, oportunos, fiables y desglosados, a fin de poder elaborar mejores programas y políticas de desarrollo sostenible”(véase la resolución 65/1 de la Asamblea General, párr. 68).

42. En el marco de desarrollo actual ya se pide el desglose de datos según diferentes fuentes de estratos, como el sexo, tanto como sea posible<sup>26</sup>. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que estos llamamientos no son suficientes por sí mismos, sino que deben ir unidos a objetivos y metas que ofrezcan un incentivo para el progreso en la reducción de las desigualdades. En el plano técnico, el desafío que supone reflejar las dimensiones de la distribución de la desigualdad se ve agravado por las limitaciones de los datos que dificultan su seguimiento. Sin embargo, con el compromiso político necesario pueden superarse estos desafíos,

<sup>24</sup> Programa Conjunto de la OMS y el UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento, Informe de la primera consulta, pág. 3 (véase la nota 7).

<sup>25</sup> Equipo de tarea del sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, “Realizing the future”, párr. 24 (véase la nota 20).

<sup>26</sup> Véase la lista oficial de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se puede consultar en: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=indicators/officiallist.htm>.

como se explicará más adelante en el examen de algunas propuestas para hacer frente a las desigualdades en el acceso a los servicios de agua, saneamiento e higiene.

43. El desglose en sí mismo no da como resultado automático la reducción de las desigualdades; representa una herramienta para la reunión de datos más detallados y exactos, pero los responsables de la formulación de políticas deben actuar basándose en la información que revela. Por difícil que pueda ser dar seguimiento a las desigualdades debido a determinadas limitaciones en los datos, el verdadero desafío está en el plano político, ya que el modo en que se miden el desarrollo, la pobreza y sus desigualdades intrínsecas tiene una enorme influencia en la orientación de las políticas, la asignación de recursos y, en definitiva, en la eficacia de las respuestas. Por tanto, el objetivo de reducir las desigualdades no solo debe recogerse en el plano de los indicadores y el desglose de los datos, sino que debe reflejarse en objetivos y metas específicos por los que puede medirse el progreso.

44. El marco para después de 2015 debe elaborarse explícitamente para revelar quién sigue siendo invisible, dónde han fracasado los esfuerzos y cómo el desarrollo sigue excluyendo a grupos enteros de población. Sobre la base de estas conclusiones, los objetivos, las metas y los indicadores deben enmarcarse a fin de reducir las desigualdades y centrar la atención en los más desfavorecidos, y no deben seguir centrándose únicamente en los resultados conjuntos. La dificultad intrínseca de este proceso no debe ir en detrimento del hecho de que es una obligación jurídica y moral. La inclusión de objetivos, metas e indicadores que se centren en la reducción de las desigualdades dentro del marco posterior a 2015 ayudará a centrar la atención en los grupos y las personas más necesitados, obtener datos más precisos y adaptar los objetivos de desarrollo para responder mejor a la realidad sobre el terreno.

45. Como respuesta a la preocupación por el hecho de que los promedios ocultan las desigualdades, se ha propuesto que las metas futuras se hagan universales, de modo que ningún grupo quede atrás<sup>27</sup>. Según esta opción, no podría considerarse que el objetivo se ha logrado a menos que se beneficie a todo el mundo. Sin embargo, establecer el acceso universal como el objetivo, por loable y necesario que sea, no garantiza en sí mismo el acceso en pie de igualdad y es insuficiente para asegurar que se otorgue prioridad a los más desfavorecidos. El acceso universal en un plazo específico puede seguir centrando la atención en los resultados conjuntos, sin ofrecer incentivos para disminuir las desigualdades que se descubran estableciendo metas y prioridades para los más desfavorecidos. Al contrario, el mero hecho de especificar que un objetivo es “universal” puede generar incentivos para que los Estados sigan dando prioridad a quienes están en una situación relativamente buena y a los que es fácil acceder, para demostrar un progreso rápido en el logro del acceso universal. En este contexto, los más desfavorecidos a menudo serían los últimos en beneficiarse<sup>28</sup>. Los objetivos y metas futuros, por tanto, deben adherirse explícitamente a los principios de igualdad y universalidad. Si bien la universalidad tiene por objeto asegurar el acceso para todos, la igualdad consiste en

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, John McArthur, “Getting to zero: finishing the job the Millennium Development Goals started”, Global Agenda Council on Benchmarking Progress (2012).

<sup>28</sup> Equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas, “Addressing inequalities”, pág. 12 (véase la nota 3).



“nivelar” o trabajar para mejorar la calidad y los niveles de servicio de los grupos que están atrasados.

46. La igualdad es importante en todos los ámbitos del desarrollo y debe aplicarse a todos los objetivos y metas futuros, incluidos los relativos al agua, el saneamiento y la higiene. Integrar la no discriminación y la igualdad en todos los objetivos y metas futuros requiere incluir incentivos para reducir las desigualdades. Sin embargo, para poner de relieve el valor intrínseco de la igualdad como objetivo general, esta también debe ser un objetivo independiente<sup>29</sup>. Tener un objetivo independiente relativo a la reducción de las desigualdades es fundamental para ponerlas de relieve y darles un ámbito prioritario en la agenda para el desarrollo. Hay quien afirma que un objetivo independiente en materia de igualdad dará lugar a un trato insular de la igualdad<sup>30</sup>, pero la Relatora Especial opina, por el contrario, que incluir la igualdad como cuestión general e intersectorial al nivel de objetivo asegurará que la reducción de las desigualdades se aborde en todas las metas sustantivas, si bien reconoce que esto dependerá del modo en que se elabore el objetivo.

47. Entre las ideas para establecer un objetivo específico en materia de igualdad, una de las propuestas más citadas es fijar una meta para la desigualdad de ingresos utilizando el coeficiente de Gini<sup>31</sup>. Una meta puede guardar relación con un nivel específico de igualdad de ingresos o puede pedir la reducción del coeficiente de Gini hasta que esté por debajo de un valor determinado<sup>32</sup>.

48. Pese a que en el discurso convencional se describe la pobreza como un fenómeno multidimensional, su cuantificación ha seguido siendo en gran medida unidimensional, centrada en los ingresos e incapaz, por lo tanto, de reflejar la realidad. Las metas futuras deberían reflejar la realidad de que la pobreza a menudo es el resultado de múltiples formas de discriminación que se entrecruzan. La desigualdad de ingresos no siempre es la mejor manera de medir la desigualdad general. Otros modos de medir la desigualdad pueden reflejar los procesos de discriminación existentes y las desigualdades resultantes de ello de una manera mejor y más acorde con las consideraciones de derechos humanos.

49. De hecho, el actual Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo a la igualdad entre los géneros ya representa un intento de formular un objetivo independiente relativo a un ámbito específico de la igualdad que tiene una importancia primordial en todo el mundo. La meta acompañante ha sido duramente criticada por limitar la igualdad entre los géneros a la educación, que de nuevo se ve ampliada en cierto modo por los indicadores que miden también la proporción de mujeres con empleos remunerados y la proporción de escaños en los parlamentos nacionales<sup>33</sup>. No obstante, las desigualdades entre el objetivo y las metas e indicadores que lo

<sup>29</sup> *The United Nations Development Strategy Beyond 2015* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.12.II.A.3), pág. 18.

<sup>30</sup> Jan Vandemoortele, documento de antecedentes preparado para la reunión del Grupo de Expertos para apoyar el avance de la agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015, Nueva York, 27 a 29 de febrero de 2012, secc. 7.8.

<sup>31</sup> El coeficiente de Gini de un país está entre 0 y 100. Un 0 indica igualdad de ingresos perfecta y un 100 indica desigualdad absoluta en los ingresos, lo que significa que una sola persona tendría todos los ingresos.

<sup>32</sup> Melamed, “Putting inequality”, pág. 4 (véase nota 2).

<sup>33</sup> *Reivindicar los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un Enfoque de Derechos Humanos* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.08.XIV.6), pág. 26.

acompañan relativos a la medida general de la igualdad entre los géneros ponen de relieve la dificultad de reducir un objetivo en materia de igualdad a un número limitado de cuantificadores que pueda captar las diferentes formas y manifestaciones de las desigualdades de una manera significativa y completa.

50. El desafío consiste en establecer un objetivo general en materia de igualdad que haga justicia a su carácter intersectorial, sea pertinente para todos los ámbitos del desarrollo y refleje los diferentes motivos y manifestaciones de las desigualdades. Para afrontar estos retos, la agenda futura para el desarrollo podría incluir un objetivo general relativo al logro de la igualdad acompañado de metas para diferentes sectores a fin de reducir las desigualdades. Dado que posiblemente no sea necesario, viable o aconsejable relacionar todas las metas con todos los distintos motivos de discriminación, los indicadores correspondientes podrían centrarse en las desigualdades dominantes pertinentes para diferentes sectores relativos al sexo, la discapacidad, la edad, los ingresos o la riqueza, la etnia y la situación geográfica, entre otras fuentes de estratos<sup>34</sup>. El marco general tendría que garantizar que se recojan todos los distintos tipos de desigualdades. De modo opcional, si se seleccionaran indicadores con valores ordinales, podrían combinarse los diferentes indicadores sectoriales para elaborar una puntuación compuesta que ofrecería una medida general de la igualdad.

#### **IV. Objetivos, metas e indicadores para el agua, el saneamiento y la higiene**

51. Algunos de los retos que encontrará la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015 serán la mejora del análisis de las distintas formas de discriminación en el acceso al agua y al saneamiento y el diseño de una metodología de vigilancia apropiada. En este contexto, la Relatora Especial señala algunas manifestaciones de la discriminación a fin de ayudar a evaluar objetivos, metas e indicadores para vigilar con éxito la no discriminación. La Relatora Especial reconoce que habrá que tomar decisiones difíciles a medida que se reduzcan y eliminen objetivos, metas e indicadores, y sugiere algunas cuestiones decisivas para una futura agenda para el desarrollo. Estas cuestiones abarcan una variedad de consideraciones que se derivan de las normas internacionales de derechos humanos, así como de consideraciones generales de equidad. Estas cuestiones también podrían aplicarse *mutatis mutandis*, fuera del sector del agua, el saneamiento y la higiene, a fin de asegurar que la equidad y la no discriminación también se incluyan en otras esferas del desarrollo.

52. Sobre la base de estas consideraciones, esta sección también propone algunas ideas sobre cómo integrar estas cuestiones en el futuro marco de objetivos, metas e indicadores de desarrollo, y describe propuestas sobre la metodología necesaria para reunir y analizar los datos necesarios para ayudar a vigilar los avances en el logro de estas metas. El sistema de vigilancia que usa actualmente el Programa Conjunto de Monitoreo se basa principalmente en encuestas de hogares. En este conjunto de datos se incluye una gran diversidad de variables relativas a la equidad y a la igualdad, que son susceptibles de mayores análisis de igualdad que los que se han realizado hasta la fecha. Otros datos podrían obtenerse con relativa facilidad,

<sup>34</sup> Melamed, "Putting inequality", pág. 5 (véase la nota 2).

adaptando ligeramente las fuentes de datos actuales y añadiendo otras para complementar las encuestas de hogares. La Relatora Especial alienta al Programa Conjunto de Monitoreo y a otros órganos de supervisión a explorar maneras de complementar los datos de las encuestas de hogares con fuentes adicionales. Entre las posibles fuentes adicionales figuran los datos de las empresas suministradoras de servicios de agua y saneamiento (tales como ubicación de los usuarios, tarifas, zonas donde el acceso es mínimo o inexistente) y los datos administrativos (como, por ejemplo, sobre niveles de servicio, cortes y desconexiones). Mediante su diálogo con expertos técnicos y especialistas en datos, la Relatora Especial ha descubierto que estas propuestas son factibles y que es posible mejorar la vigilancia de la dimensión de la igualdad de acceso al agua y al saneamiento con la voluntad política necesaria.

#### **A. Centrarse en la realización progresiva a la vez que se reducen las desigualdades**

53. El hecho de que en el esfuerzo por lograr el acceso universal dentro del marco actual se pase por alto la cuestión de la realización progresiva ha permitido que los Estados se conformen con una cobertura inferior a la universal, hasta el punto de permanecer en niveles bajos de servicio o de no prestar atención a la persistencia de diferencias entre distintos grupos sociales, incluso cuando dispondrían de recursos para ir más allá de los compromisos asumidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aunque nunca se pretendió que los Objetivos fueran metas nacionales finales, a menudo se han interpretado así, perdiéndose con ello la oportunidad de adaptar las metas al nivel nacional, más allá de los límites internacionales.

54. Las normas de derechos humanos exigen que los Estados concedan prioridad al acceso básico universal. Esta exigencia debe plasmarse en los objetivos, las metas y los indicadores futuros. La realización progresiva también implica que se deben tomar medidas rápidas y efectivas y que no es aceptable que los Estados se propongan un acceso universal solo al nivel más elemental. El objetivo debe ser, en cambio, la mejora continua hacia un nivel de vida adecuado. No obstante, dar prioridad a quienes carecen de los servicios y asegurar la realización progresiva no basta para lograr la no discriminación.

55. Entre los desfavorecidos en el acceso al agua y al saneamiento se encuentran muchas personas que son discriminadas por tener una discapacidad, por ser niñas o por una combinación de estos y de otros factores. Si no se capta esta dimensión adicional, quienes sufren discriminación seguirán siendo discriminados, incluso entre los más desfavorecidos en el acceso al agua y al saneamiento.

56. La Relatora Especial alienta a investigar técnicas de análisis de datos que aclaren el efecto de las formas interrelacionadas de discriminación, pues un enfoque basado en los derechos humanos requiere que se preste atención a tal interdependencia, es decir, al modo en que las distintas formas de desigualdad se traslapan y se interrelacionan. Por ejemplo, algunos gobiernos han usado el análisis de datos para conceder subvenciones según los ingresos o la situación geográfica, a fin de asegurar que lleguen a los hogares y las personas deseados<sup>35</sup>. A menudo, el

<sup>35</sup> Catarina Albuquerque y Virginia Roaf, *Derechos hacia el final. Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento* (Lisboa, 2011), cap. II.

lugar de residencia y la situación socioeconómica, junto con el sexo y la edad, pueden indicar múltiples formas de discriminación.

## **B. Combatir las desigualdades geográficas: la disparidad entre zonas rurales y urbanas y los barrios marginales**

57. Una de las desigualdades más extendidas en cuanto al agua y el saneamiento es la que existe entre la población urbana y la rural. La vigilancia a nivel mundial muestra que las poblaciones rurales tienen persistentemente niveles de acceso inferiores a los de las poblaciones urbanas, por lo que es necesario prestar una atención especial en las metas y los indicadores. Las regiones geográficamente apartadas, remotas y marginadas a menudo se pasan por alto en la planificación. La Relatora Especial alienta por tanto a los encargados de formular políticas a que mantengan el desglose entre zonas rurales y urbanas, como se pide en el marco de vigilancia actual, y a que mejoren al mismo tiempo la metodología para incluir las situaciones especiales de los habitantes de barrios marginales.

58. Los habitantes de barrios marginales urbanos o de asentamientos informales carecen a menudo de un acceso adecuado al agua y al saneamiento. Se calcula que en todo el mundo 1.000 millones de personas viven en barrios marginales, lo que supone cerca de un tercio de la población urbana<sup>36</sup>. Muchas causas explican esta falta de acceso a los servicios, entre ellas la exclusión deliberada en las leyes y las políticas de los asentamientos informales en los servicios de agua y saneamiento. Este tipo de exclusión puede originar una mayor desigualdad, pues a los habitantes de los barrios marginales no les queda más elección que pagar precios excesivamente elevados a proveedores informales por un servicio deficiente o irregular.

59. Determinar cuáles son los barrios marginales y definirlos puede representar un problema para la vigilancia, pero en los últimos años, se han realizado importantes avances, incluidos los de grupos que trabajan con organizaciones de habitantes de barrios marginales y mediante análisis espaciales. Una evaluación de los barrios marginales mediante su dimensión espacial —su ubicación— podría arrojar datos más precisos y servir de enlace eficaz con la planificación. Deberían diseñarse indicadores específicamente para incluir la diferencia entre los hogares que están en barrios marginales y los que no lo están. Además, es preciso mejorar la definición de barrio marginal; el mejor planteamiento podría ser el de usar las definiciones de los propios países. Se alienta a los responsables de efectuar las principales encuestas de hogares a realizar encuestas especiales sobre los barrios marginales, comprometerse a tomar más muestras en las zonas de dichos barrios y explorar el uso de los datos recopilados por las organizaciones de habitantes de barrios marginales.

60. Debería darse mayor uso a las nuevas fuentes de datos y a los métodos que prestan atención a la información sobre la equidad y la igualdad, aunque los estudios preliminares sugieren que estos enfoques están aún en una fase embrionaria. El uso de las nuevas tecnologías ligadas a los teléfonos móviles y la contratación externa de comunidades, por ejemplo, en relación con los barrios marginales, puede ayudar a ampliar rápidamente la reunión de datos y la vigilancia de modo participativo y

<sup>36</sup> Véase OMS y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Hidden Cities: Unmasking and Overcoming Health Inequities in Urban Settings* (Ginebra, 2010).

transparente. Por ejemplo, WaterAid y sus asociados elaboran mapas de los puntos de abastecimiento de agua mediante el sistema mundial de determinación de posición para ayudar a las autoridades locales a resolver las disparidades que existen en la asignación de recursos para puntos de abastecimiento de agua y pozos tanto en zonas rurales como urbanas, y esto ha ayudado a descubrir casos de partidismo político<sup>37</sup>.

### **C. Centrarse en las desigualdades, arrojando luz sobre los más pobres entre los pobres**

61. Como ha demostrado el Programa Conjunto de Monitoreo en los últimos años, la desigualdad de riqueza guarda relación en muchos países con las desigualdades en el acceso a servicios de agua y saneamiento adecuados. El ritmo de progreso es muy dispar entre los quintiles de riqueza en muchos países, donde los dos quintiles más pobres experimentan con frecuencia una ausencia de mejoras mientras que otros quintiles experimentan mejoras considerables. En otros países, los avances han sido impresionantes entre los quintiles más bajos y se podrían extraer enseñanzas de estas experiencias. La reacción de algunos gobiernos ante este análisis ha consistido en reevaluar sus políticas y ejecutar programas para centrar los recursos en las personas que viven en la pobreza. Uno de los países visitados por la Relatora Especial destinó un porcentaje del presupuesto al saneamiento en zonas rurales, puesto que estas son tradicionalmente más pobres que las urbanas. En otro país, el gobierno creó un fondo rotatorio de acceso a conexiones de agua interdomiciliarias en los pueblos más pequeños, cuyos habitantes eran pobres y no podían permitirse comprar el material en un solo pago.

62. En la presentación de este análisis por quintiles de riqueza, el Programa Conjunto de Monitoreo fue más allá del requisito de proporcionar los datos básicos necesarios para informar sobre la meta del agua y el saneamiento y presentó datos cuantitativos que señalaban los segmentos socioeconómicos de la población que encontraban obstáculos para acceder al agua y al saneamiento. La Relatora Especial acoge con beneplácito esta iniciativa y considera que un análisis de este tipo es un instrumento muy poderoso para revelar las desigualdades de acceso al agua y el saneamiento, pero también para demostrar que los Estados están en condiciones de mejorar esta situación con la voluntad política necesaria. El nuevo marco debería reflejar la necesidad de este análisis en el nivel de las metas. Por tanto, deberían elaborarse metas para abordar específicamente las mejoras del quintil inferior o instar a la reducción de las desigualdades entre los más ricos y los más pobres.

### **D. Combatir las desigualdades relativas a los grupos que varían entre países**

63. En muchos países, los grupos que sufren discriminación encuentran a menudo dificultades para acceder a los servicios de agua y saneamiento. Los efectos de la discriminación en materia de agua, saneamiento e higiene a menudo están estrechamente ligados a los efectos sobre los ingresos, pero no son los mismos. De hecho, la dinámica y los sistemas implicados en la discriminación de las minorías y

<sup>37</sup> Véase [http://www.wateraid.org/uk/what\\_we\\_do/how\\_we\\_work/wash\\_matters/10092.asp](http://www.wateraid.org/uk/what_we_do/how_we_work/wash_matters/10092.asp).

los efectos de las desigualdades económicas son distintos. Los datos pueden ayudar a aclarar estas diferencias, ya que contribuyen a catalizar la adopción de medidas en relación con los problemas concretos que existen en un contexto dado. Los datos necesarios para el desglose por grupos ya se han reunido mediante las encuestas de hogares normalizadas que emplea el Programa Conjunto de Monitoreo y podrían usarse de forma más amplia.

64. El análisis piloto efectuado en el marco del Grupo de trabajo sobre la equidad y la no discriminación demostró que en algunos países existen diferencias importantes en el acceso al agua y el saneamiento entre minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, un hallazgo que subraya la necesidad de una supervisión específica para las minorías y los grupos marginados. Por ejemplo, en un país de Asia Meridional, los datos muestran que, mientras que las tasas de defecación al aire libre eran del 37% para la mayoría de la población, en el caso de las minorías ascendían al 70%. En otro país de la misma región, los datos revelan que las tasas de defecación al aire libre para la población que habla la lengua mayoritaria eran del 39% y para las poblaciones que hablan lenguas minoritarias eran considerablemente mayores: entre el 55% y el 85% entre los que hablaban otra lengua. Un análisis que presta atención a los derechos desvela patrones de este tipo, de manera que se pueden explorar los factores que conducen a estas diferencias y elaborar respuestas normativas. Si no se vigila expresamente el progreso de los grupos que sufren discriminación y marginación, estos grupos permanecerán excluidos, incluso entre los más pobres.

65. Las metas y los indicadores deberían por tanto ocuparse concretamente de los “grupos más desfavorecidos”. Como la discriminación se manifiesta de formas distintas según las regiones y los países y los grupos discriminados varían de país en país, se recomienda la formulación “grupos más desfavorecidos”, que permite la especificidad nacional al tiempo que hace posible la vigilancia mundial. Los Estados tendrán que determinar los grupos concretos que serán objeto de seguimiento a nivel mundial mediante un proceso participativo<sup>38</sup>. Entre los grupos que se podrían elegir para ser objeto de seguimiento se incluyen los definidos por etnia, raza, religión, idioma o grupos definidos espacialmente, como los habitantes de barrios marginales, residentes de zonas geográficas concretas u otros grupos definidos a nivel nacional.

66. Aunque la situación de los grupos que forman una parte relativamente grande de la población puede vigilarse mediante los datos de la encuesta normalizada que usa el Programa Conjunto de Monitoreo, esto no siempre es posible en el caso de grupos pequeños de población, puesto que no siempre resulta viable la toma especial de muestras hasta el grado necesario para detectar la discriminación o la desigualdad. Para los grupos pequeños se precisan estudios que estén guiados por un manual de procedimiento común con directrices para realizar estudios especiales de grupos pequeños marginados.

<sup>38</sup> Programa Conjunto de Monitoreo de la OMS y el UNICEF, Informe de la primera consulta, pág. 3 (véase la nota 7).

## **E. Combatir las desigualdades relativas a las personas que se dan en cada país**

67. Las pruebas muestran que las mujeres y las niñas, las personas mayores, las personas con enfermedades crónicas y las personas con discapacidad a menudo encuentran obstáculos especiales para acceder al agua y al saneamiento, y que esos obstáculos existen tanto dentro de su hogar como cuando acceden a instalaciones comunitarias y públicas. Los datos mundiales de vigilancia han demostrado que las mujeres y las niñas soportan la carga de buscar el agua para el hogar, lo que limita su tiempo para otras actividades, como la educación y el trabajo. Además, cuando los hogares comparten instalaciones de saneamiento, las mujeres y las niñas pueden verse obligadas por las normas sociales que gobiernan la privacidad a evitar el uso de las instalaciones excepto durante las horas de oscuridad, cuando su seguridad personal puede correr un mayor riesgo. Cuando en el diseño de las instalaciones de agua y saneamiento no se tiene en cuenta a las personas mayores y a aquellas cuyas facilidad de acceso físico es limitada, por ejemplo las personas con discapacidad, es posible que encuentren dificultades para acceder a esas instalaciones y usarlas. La discriminación de este tipo por razón de sexo o género, edad, discapacidad y estado de salud ocurre en todo el mundo y en todos los estratos sociales.

68. Las normas de derechos humanos exigen que se tomen medidas efectivas para acabar con los efectos de la discriminación por razón de sexo o género, discapacidad, edad y estado de salud en todos los ámbitos. Los Estados están obligados a tomar medidas que mejoren la igualdad en todos los lugares donde se acuse su necesidad, tanto en la esfera pública como en la privada. Aunque las normas de derechos humanos no obligan a los gobiernos a suministrar agua directamente o a construir instalaciones de saneamiento donde falten, sí los obligan a tomar medidas que aseguren que todas las personas pueden disfrutar de esos derechos sin padecer discriminación. También obligan a los Estados a proporcionar servicios básicos cuando las personas no tengan acceso a lo que necesitan, como en el caso de los campamentos de desplazados. En instituciones públicas, como las escuelas primarias, los hospitales o los lugares de detención, habitualmente se precisará prestar los servicios de forma directa.

69. Gracias a las preguntas de las encuestas de hogares se ha obtenido mucha información acerca de las desigualdades relativas a la recogida de agua en el seno de los hogares. No obstante se sabe mucho menos sobre las desigualdades respecto al saneamiento y la higiene, y sobre las desigualdades dentro de los hogares en cuanto al agua, el saneamiento y la higiene por razón de edad y discapacidad. Dado que no todos los hogares comparten los recursos y los activos de forma equitativa entre sus miembros, y que algunos son relativamente más afortunados que otros, porque ganan más o tienen un mayor acceso a oportunidades de consumo, resulta imperioso desglosar con precisión los datos de los hogares referentes a recursos domésticos como el agua y el saneamiento. Existen pruebas de que la desigualdad y la pobreza en el seno del hogar pueden afectar desproporcionadamente a las mujeres, las personas con discapacidad, los niños y las personas mayores. Las metas y los indicadores deberían formularse de forma que exijan vigilar las desigualdades en el seno del hogar. Deberían señalar con claridad las esferas que necesitan cambios y asegurar que la vigilancia se ajusta al imperativo de derechos humanos de combatir la desigualdad allá donde ocurra.



70. En la actualidad, las encuestas de hogares no recopilan información sobre las diferencias de acceso en el seno del hogar según el sexo, la edad o la discapacidad, entre otros factores. Sin embargo, se pueden enmendar para que incluyan esta dimensión centrándose en el uso real que hacen todos los miembros de un hogar del agua, el saneamiento y la higiene, lo que permitiría una vigilancia de ese tipo. La experiencia de la Relatora Especial señala que las entrevistas con mujeres, niños o personas con discapacidad a menudo arroja una imagen distinta del uso real de las instalaciones existentes, así como de las barreras que explican la falta de uso.

71. Además, sería extremadamente valioso observar cómo se manifiestan las desigualdades por razón de género, edad y discapacidad en relación con el agua, el saneamiento y la higiene en instalaciones públicas, como escuelas y centros sanitarios donde también corren riesgo otros derechos humanos. En efecto, las desigualdades de este tipo podrían ser más agudas incluso en los espacios públicos, lo que hace que la recopilación de datos sobre las variables de equidad e igualdad sea especialmente importante en estos casos.

72. Aunque las encuestas de hogares no obtienen información sobre entornos distintos al doméstico, otras fuentes de datos sí incluyen este tipo de información. Parece que la información sobre los servicios de agua, saneamiento e higiene en escuelas y centros de atención médica es la de mayor disponibilidad, y un énfasis en la mejora de la vigilancia en esos entornos está estrechamente ligado a las obligaciones que tienen los Estados en materia de derechos humanos en lo que respecta a la educación y la salud. Hay que intentar obtener y utilizar, en la medida de lo posible, datos referentes al acceso al agua, el saneamiento y la higiene en el lugar de trabajo. Por último, también deberían reunirse datos sobre el agua, el saneamiento y la higiene en prisiones y otros centros de detención, puesto que los reclusos sufren a menudo privaciones de agua y saneamiento, lo que llega a suponer en ocasiones un trato inhumano o degradante. Aunque estos datos no se reúnen de forma fiable en todo el mundo, los órganos mundiales de vigilancia deben intentar recabar esta información de forma activa, puesto que las obligaciones de los Estados de proporcionar y vigilar ese acceso cobran su máxima importancia en las situaciones en las que privan a las personas de su libertad.

73. Una esfera concreta en la que las desigualdades a nivel personal y la falta de atención a las necesidades de las mujeres y las niñas salta a la vista es la gestión de la higiene menstrual. La menstruación es un tema tabú. En este contexto, las mujeres y las niñas se ven forzadas a prácticas furtivas y obligadas a ocultar sus prácticas de higiene y a limitar sus movimientos durante la menstruación. Aunque escasean las investigaciones en esta área, varios estudios demuestran que las adolescentes se enfrentan a menudo a restricciones durante su menstruación y ligadas a esta<sup>39</sup>. Las niñas pueden ser sacadas de la escuela o de sus lugares de trabajo o decidir no acudir porque no existen instalaciones para gestionar de forma higiénica su menstruación en los lugares de saneamiento<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Para un examen más detenido de la cuestión, véanse las contribuciones de Archana Patkar al informe de la reunión del Grupo de trabajo sobre la equidad y la no discriminación del Programa Conjunto de Monitoreo, que se puede consultar en [http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/Lisbon-Meeting-Report-FINAL.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/Lisbon-Meeting-Report-FINAL.pdf).

<sup>40</sup> *Ibid*; véase también Marni Sommer, “Utilizing participatory and quantitative methods for effective menstrual-hygiene management related policy and planning”, documento preparado para la Conferencia sobre los Adolescentes del UNICEF y el Programa de graduados en asuntos



74. Puesto que la gestión de la higiene menstrual tiene un efecto tan fuerte en la igualdad entre los géneros, podría usarse como indicador indirecto en la información sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas en materia de saneamiento e higiene. Las metas y los indicadores deberían elaborarse de manera que reflejen la capacidad de todas las mujeres y los adolescentes para gestionar su menstruación con higiene y dignidad, enmendando las encuestas pertinentes de hogares para que pregunten de forma explícita sobre la gestión adecuada de la higiene menstrual.

## V. Conclusiones y recomendaciones

75. En el presente informe se llega a la conclusión de que la redefinición de los avances para un marco de desarrollo posterior a 2015, en cuyas bases se incluyan explícitamente la igualdad, la no discriminación y la equidad, aportaría grandes beneficios. El derecho humano al agua y al saneamiento ofrece un ejemplo perfecto de la importancia de estos principios. En el informe se subraya la necesidad de mejorar la reunión de datos y su vigilancia para determinar quién queda excluido, y se piden incentivos para reducir las desigualdades y centrarse en los más desfavorecidos. La limitación actual de las mediciones o la reunión de datos no debería disuadir a la comunidad internacional de comprometerse con un sólido conjunto de objetivos, metas e indicadores para reducir las diferencias en el acceso al agua y al saneamiento para todos. Al contrario, una de las carencias más importantes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha sido precisamente su indiferencia ante las desigualdades.

76. Sobre esta base, la Relatora Especial formula las siguientes recomendaciones:

a) **Recomendaciones generales sobre igualdad, no discriminación y equidad:**

i) Los principios de derechos humanos de igualdad y no discriminación, junto con la equidad, deben ser parte central de la agenda mundial para el desarrollo después de 2015. Esto se debería asegurar mediante dos planteamientos que se reforzarían mutuamente: creando un objetivo independiente de igualdad, y asegurando que se elaboren expresamente otros objetivos, metas e indicadores para determinar quién queda excluido y para proporcionar incentivos al progreso a fin de garantizar el acceso a los más desfavorecidos;

ii) El objetivo independiente sobre igualdad debe trascender las desigualdades económicas para hacer frente a las causas fundamentales de la exclusión y la privación y reflejar la naturaleza transversal de la igualdad. El objetivo debería tener un carácter general sobre el logro de la igualdad e ir acompañado de metas para los distintos sectores a fin de reducir las desigualdades;

---

internacionales, Nueva York, 24 a 26 de abril de 2010, se puede consultar en [http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/marnisommer\\_participatoryquantativemethodsmhmpolicyplanning\\_2010.pdf](http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/marnisommer_participatoryquantativemethodsmhmpolicyplanning_2010.pdf).

iii) Los objetivos, las metas y los indicadores deben enmarcarse de tal manera que se reduzcan las desigualdades y se centren en los más desfavorecidos. No deben centrarse únicamente en los progresos y resultados totales;

iv) El futuro marco debería procurar reducir las desigualdades a la vez que se centra en los miembros de la sociedad más desfavorecidos económica y socialmente. El enfoque de la equidad no debería usarse solo, sino que debería complementarse con los principios de no discriminación e igualdad. El empleo de los dos enfoques proporciona una base política importante pues hace hincapié en esferas donde tradicionalmente las normas de derechos humanos han sido menos sólidas, en particular en relación con las desigualdades económicas y las disparidades mundiales, a la vez que destaca la obligación jurídica de eliminar la discriminación;

b) Recomendaciones respecto a los objetivos, las metas y los indicadores para el agua, el saneamiento y la higiene:

i) La agenda para el desarrollo después de 2015 debería incorporar un objetivo independiente referente al agua, el saneamiento y la higiene, para asegurar que el acceso universal a estos servicios se trate como un componente esencial del desarrollo económico y social, en pie de igualdad con la salud o la educación. El agua, el saneamiento y la higiene no deberían descuidarse en el establecimiento de prioridades mundiales para los objetivos de desarrollo;

ii) Un objetivo sobre acceso universal debe complementarse con un llamamiento a la reducción de las desigualdades. Una de las metas debería consistir en la reducción de la diferencia entre el índice de cobertura de acceso al agua, el saneamiento y la higiene en los grupos más ricos o dominantes y el de los grupos más pobres o minoritarios;

iii) Los objetivos, metas e indicadores futuros relativos al agua, el saneamiento y la higiene deben:

a. Centrarse en la realización progresiva hacia los servicios sostenibles y de calidad de agua y de saneamiento para todos, sin discriminación;

b. Combatir las desigualdades geográficas, como las que sufren las comunidades de zonas rurales remotas y de barrios marginales;

c. Combatir las desigualdades y las disparidades, arrojando luz y prestando orientación para la formulación de políticas a fin de beneficiar a los más pobres entre los pobres;

d. Combatir las desigualdades relativas a los grupos que varían entre países, como las que se basan en el origen étnico, la raza, la nacionalidad, el idioma y la religión;

e. Abordar los efectos de las desigualdades relativas a las personas, presentes en todos los países del planeta, como las basadas en el sexo o el género, la edad, y la discapacidad, puesto que se sufren en las esferas pública y privada;

**f. Abordar la necesidad de una gestión adecuada de la higiene menstrual para las mujeres y las niñas;**

**c) Recomendaciones respecto a las fuentes de datos y la metodología:**

**i) La Relatora Especial insta a que se amplíen los límites de lo que en la actualidad se considera medible para descubrir y vigilar mejor las desigualdades;**

**ii) El desglose de datos es una poderosa herramienta para reunir información detallada y precisa, pero no da automáticamente como resultado la reducción de las desigualdades. En la definición de los objetivos, las metas y los indicadores deben incorporarse incentivos para reducir las desigualdades y centrarse en los más desfavorecidos;**

**iii) Las iniciativas de vigilancia a nivel mundial o regional deberían utilizar las variables relativas a la equidad y la igualdad incluidas en los conjuntos de datos actuales de forma más amplia, así como explorar modos para complementar los datos de las encuestas de hogares con fuentes adicionales;**

**iv) Se debería mantener el desglose entre zonas rurales y urbanas, como se pide en el marco actual de vigilancia, a la vez que se mejora la metodología para incluir las situaciones especiales de los habitantes de barrios marginales;**

**v) Los órganos de vigilancia a nivel regional y mundial deberían realizar ensayos piloto sobre posibles usos de las nuevas fuentes de datos basadas en el uso de las nuevas tecnologías;**

**vi) Se debería intensificar la vigilancia de las desigualdades por motivo de género, edad y discapacidad en centros públicos, como escuelas y centros de salud;**

**vii) Las metas y los indicadores deberían elaborarse de modo que se garantice que las mujeres y las adolescentes pueden gestionar su menstruación con higiene y dignidad, incluyendo preguntas específicas en las encuestas de hogares sobre la gestión adecuada de la higiene menstrual.**