



Asamblea General

Distr. general
29 de junio de 2011
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

18º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque

Adición

Compilación de buenas prácticas

Resumen

La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 7/22. En el informe, la Relatora Especial presenta una serie de buenas prácticas para hacer realidad los derechos al agua y al saneamiento que llevan a cabo diversas partes interesadas, como órganos estatales (a nivel nacional y local), organismos internacionales, proveedores de servicios, organizaciones no gubernamentales (ONG) y la sociedad civil, y se ocupa de muchas formas de hacer efectivos los derechos al agua y al saneamiento, como la legislación, la planificación, la prestación de servicios, la promoción y la creación de la capacidad, el seguimiento y la acción judicial.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–6	3
II. Marcos jurídico e institucional.....	7–23	4
A. Marcos e iniciativas internacionales y regionales.....	8–12	4
B. Marcos jurídicos nacionales	13–14	6
C. Políticas, planificación y programación nacionales.....	15–18	7
D. Regulación.....	19–23	9
III. Financiación y presupuestación	24–36	10
A. Asignaciones presupuestarias específicas.....	26–30	10
B. Subvenciones.....	31–33	11
C. Costos de construcción y conexión.....	34–36	12
IV. Ejecución	37–78	12
A. Zonas rurales	38–43	13
B. Zonas urbanas desfavorecidas	44–54	14
C. Calidad del agua	55–56	16
D. Promoción de la higiene	57–59	16
E. No discriminación	60–64	17
F. Situaciones de emergencia.....	65–69	18
G. Escuelas, instituciones y otros edificios y lugares públicos	70–72	18
H. Promoción y creación de capacidad	73–77	19
I. Responsabilidades de terceros.....	78	20
V. Responsabilidad y seguimiento.....	79–102	20
A. Seguimiento e indicadores.....	80–91	20
B. Acción judicial.....	92–96	23
C. Buena gobernanza y transparencia	97–102	24
VI. Conclusiones.....	103–105	25

I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 7/22 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo pidió a la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento que preparara un compendio de las mejores prácticas.

2. Al acometer esta tarea, la Relatora Especial expresó su intención de recopilar prácticas "idóneas" en vez de las prácticas "óptimas", como explicó en su primer informe al Consejo de Derechos Humanos¹. Observó además que, dado que la bondad es un concepto subjetivo, era fundamental preparar antes criterios para poder juzgar una determinada práctica desde la perspectiva de los derechos humanos, y luego aplicar los mismos criterios a todas las prácticas que se examinarán. Esos criterios fueron debatidos con las diversas partes interesadas en una consulta convocada por la Relatora Especial en Lisboa en octubre de 2009. El resultado fue que se definieron 10 criterios, 5 de los cuales son normativos (disponibilidad, accesibilidad, calidad y seguridad, asequibilidad y aceptabilidad) y 5 criterios comunes (no discriminación, participación, responsabilidad, repercusión y sostenibilidad). Los criterios se explican en su informe sobre la marcha de los trabajos de recopilación de buenas prácticas².

3. Si bien las prácticas pueden no cumplir los diez criterios, deberían intentar lograr al menos algunos de los aspectos previstos y no ir en detrimento de ninguno de los demás criterios.

4. Sobre la base de este marco, la Relatora Especial preparó un cuestionario e invitó a todas las partes interesadas a presentar buenas prácticas. También organizó siete consultas con gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de derechos humanos y reguladores nacionales, organismos de cooperación para el desarrollo, el sector privado, proveedores de servicios y organismos de las Naciones Unidas. A partir de las 157 respuestas al cuestionario recibidas por escrito y de las docenas de prácticas presentadas en las consultas, la Relatora Especial preparó la presente compilación de buenas prácticas³.

5. Si bien el Estado es el responsable de hacer realidad los derechos al agua y al saneamiento, en el presente informe se examinarán una gran diversidad de prácticas realizadas por distintas partes interesadas en múltiples contextos. La asociación entre partes interesadas, en lo referente al diseño de leyes y políticas, la prestación de servicios o las actividades de promoción y creación de capacidad es un tema común a todas las prácticas presentadas.

6. En esta compilación, que está sujeta a los límites de extensión de la documentación de las Naciones Unidas, no se consignan todas las buenas prácticas comunicadas a la Relatora Especial⁴. La Relatora Especial ha encontrado puntos de vista importantes en todas las comunicaciones recibidas y está muy agradecida a todas las organizaciones y personas que han colaborado en esta tarea. Tiene intención de publicar un libro en 2012, en el que expondrá con mayor detalle las prácticas mencionadas en el informe y también incluirá otras que no pudieron examinarse por falta de espacio.

¹ A/HRC/10/6, párr. 34.

² A/HRC/15/31/Add.1.

³ Toda la información presentada figura en: www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/StakeholdersGPQuestionnaire.aspx.

⁴ Las prácticas incluidas se basan en las descripciones que figuran en las comunicaciones presentadas y la Relatora Especial no dispuso de medios para verificar cada una de ellas.

II. Marcos jurídico e institucional

7. Las normas sobre derechos humanos atribuyen considerable importancia al reconocimiento explícito de los derechos. La importancia de consagrar un derecho en un determinado marco jurídico se debe a que de esta manera se confiere a las personas la capacidad de exigirlo; luego pueden definirse criterios y enfoques en las leyes y políticas pertinentes. En esta sección, la Relatora Especial examina las iniciativas emprendidas en los planos internacional y regional para reconocer el derecho al agua y al saneamiento y los marcos jurídicos, las estrategias, los planes y los sistemas reguladores desarrollados por los Estados.

A. Marcos e iniciativas internacionales y regionales

8. En 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó la Observación general N° 15, en la que aclaró los criterios relativos al derecho al agua y señaló la importancia del saneamiento y la higiene para hacer realidad ese derecho. La observación general ha desempeñado una función catalítica en el ulterior reconocimiento del derecho al agua. Posteriormente, en 2010, el Comité hizo pública una declaración sobre el derecho al saneamiento, que contribuyó a dar a conocer mejor ese derecho⁵. Alemania, España y Bolivia (Estado Plurinacional de) han ido a la vanguardia de las iniciativas internacionales relativas a los derechos al agua y al saneamiento y han trabajado para conseguir el nombramiento inicial de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos, relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento por parte del Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2008, la aprobación de la resolución 64/292 de la Asamblea General en julio de 2010, en la que la Asamblea reconoció el derecho al agua y el saneamiento, y la afirmación por el Consejo de Derechos Humanos ese mismo año del reconocimiento por consenso de ese derecho en su resolución 15/9. En marzo de 2011, reconociendo la importancia de las resoluciones aprobadas en 2010, el Consejo, en su resolución 16/2, cambió el título del mandato por el de Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento y lo prorrogó por otros tres años. Estas novedades políticas han tenido una repercusión positiva al confirmar los derechos al agua y al saneamiento como jurídicamente vinculantes para todos los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros tratados de derechos humanos, promover la formación de derecho internacional consuetudinario en este ámbito y exigir a los Estados que creen condiciones propicias para la realización de esos derechos. Las resoluciones mencionadas constituyen también un importante indicio de la importancia de los derechos humanos para lograr el acceso universal al agua y al saneamiento.

Protocolo relativo al agua y la salud de la Comisión Económica para Europa

El Protocolo relativo al agua y la salud, de la Comisión Económica para Europa (CEPE) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), firmado en 1999, tiene por objeto lograr el acceso universal al agua potable y a un saneamiento adecuado vinculando las cuestiones relacionadas con la gestión del agua y la salud. El Protocolo comparte los mismos principios que los derechos al agua y al saneamiento y presta atención específica al acceso en condiciones equitativas. Hasta la fecha han firmado el Protocolo 24 Estados partes, mientras que otros países están en vías de adhesión.

⁵ E/C.12/2010/1.

El Protocolo hace hincapié en la importancia de la participación de todos los interesados, incluidos el sector privado y la sociedad civil, y ofrece una oportunidad para rediseñar las políticas y los programas pertinentes. Las partes deben rendir cuentas de sus progresos sometiéndose a un examen del cumplimiento de las normas. En el primer ciclo de presentación de informes sobre el cumplimiento del Protocolo, terminado en abril de 2010, se puso de manifiesto que el Protocolo había activado una serie de medidas nacionales para mejorar el acceso, aunque seguía habiendo problemas institucionales, sociales y económicos. Los sectores del agua y el saneamiento estaban especialmente fragmentados en los países con economías en transición y no había recursos suficientes para hacer frente a la necesidad de renovar los sistemas existentes de suministro de agua y saneamiento y construir otros nuevos.

9. Los derechos al agua y al saneamiento también han recibido prioridad en las iniciativas internacionales emprendidas en el contexto de la cooperación para el desarrollo. En el ámbito de esa cooperación, Alemania, por ejemplo, ha prestado asistencia práctica a Kenya para que pudiera incorporar el derecho al agua y al saneamiento en su reforma del sector hídrico. El Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo dedica 1.500 millones de dólares de los Estados Unidos⁶ a mejorar las políticas y los procedimientos de planificación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, teniendo en cuenta el derecho humano al agua, y prestando especial atención a los países pobres muy endeudados de América Latina.

10. La asociación entre países en desarrollo, donantes, organismos multilaterales y la sociedad civil conocida como Saneamiento y Agua para Todos⁷ fue iniciada en 2010 para dar mayor prioridad política a un saneamiento y un abastecimiento de agua potable sostenibles, centrándose en la responsabilidad mutua de los gobiernos y los asociados para el desarrollo. La finalidad inmediata es lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países que no llevan camino de alcanzarlos.

11. En un espíritu similar, el Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua Potable y el Saneamiento puso en marcha el Fondo Mundial para el Saneamiento⁸ en 2008 durante el Año Internacional del Saneamiento, alentando a los donantes a que se comprometieran a aportar fondos durante varios años con objeto de facilitar la planificación financiera a largo plazo. El Fondo ya ha contribuido a establecer una buena relación de colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil en Madagascar, el Senegal y Nepal.

12. WaterAid, una ONG internacional que se ocupa sobre todo del abastecimiento de agua y el saneamiento para los pobres, ha asumido recientemente en su estrategia mundial el compromiso de promover y garantizar los derechos de las personas que viven en la pobreza, y dispone de oficinas nacionales que adoptan enfoques basados en los derechos y los incorporan a sus estrategias y presupuestos⁹. WaterAid también ha integrado los conceptos de equidad e inclusión en toda la organización, garantizando que tanto en el diseño como en la ejecución de los proyectos se tengan en cuenta las necesidades de las personas con discapacidades y de las tradicionalmente excluidas.

⁶ Véase: www.aecid.es/web/es/aecid/normativa/fondos/Fondo_de_Cooperacion_para_Agua_y_Saneamiento/003.html.

⁷ Véase: www.sanitationandwaterforall.org.

⁸ Véase: www.wsscc.org/gsf.

⁹ Véase: www.wateraid.org.

B. Marcos jurídicos nacionales

13. Los Estados reconocen cada vez más los derechos al agua y al saneamiento en sus leyes nacionales y algunos países también los han reconocido en sus constituciones¹⁰. Eso es fundamental para que los derechos al agua y al saneamiento se integren en las políticas y programas, se formulen normas apropiadas y se establezca el marco regulador necesario.

Sudáfrica

El derecho al agua está consagrado en la Constitución de Sudáfrica de 1996^a y en la Ley de servicios de abastecimiento de agua^b de 1997 se reconoce el derecho al saneamiento. Este marco jurídico se ha utilizado para impulsar el desarrollo de políticas y estrategias apropiadas y conseguir la financiación necesaria para que puedan ejercerse esos derechos.

La Ley de servicios de abastecimiento de agua fija las normas y criterios que definen el "suministro básico de agua" y el "saneamiento básico", y establece las funciones y responsabilidades de las diversas entidades públicas para garantizar, entre otras cosas, la participación y movilización de todos los recursos disponibles. Obliga al Ministro de Asuntos Hídricos a establecer y mantener un sistema nacional de información sobre los servicios de abastecimiento de agua, que es esencial para seguir de cerca los efectos de las políticas y prácticas pertinentes. La estrategia para el abastecimiento básico gratuito de agua de 2002 prevé el suministro de 6.000 l de agua potable gratuita por hogar y mes, y luego en 2009 se adoptó la estrategia para un saneamiento básico gratuito. En el Marco Nacional para las Políticas Municipales en Favor de los Indigentes^c se indican cómo deben aplicarse estas estrategias a quienes viven en la pobreza.

El Marco Estratégico para los Servicios de Abastecimiento de Agua^d de 2003 se elaboró para armonizar las políticas, leyes y estrategias dentro del sector hídrico, mientras que en la estrategia reguladora nacional del abastecimiento de agua y el saneamiento de 2008 se proponen 11 indicadores claros de resultados, incluidas normas sobre calidad del agua y servicios al consumidor, para garantizar el cumplimiento de la Ley de servicios de abastecimiento de agua.

Una medida especial para hacer realidad el derecho al saneamiento es el programa de erradicación de las letrinas de cubo^e. Antes de 1994 había en todo el país unos 250.000 hogares en distritos segregados que utilizaban letrinas de cubo. En 2005 el Gobierno lanzó el programa mencionado a fin de sustituir todas las letrinas de cubo por sistemas de saneamiento seguros y aceptables antes del final de diciembre de 2007. En marzo de 2008 se había sustituido el 91% de los cubos por alternativas mejores, como letrinas de pozo con ventilación y excusados con descarga de agua, compatibles con el derecho al saneamiento.

^a Disponible en: www.info.gov.za/documents/constitution/1996/a108-96.pdf.

^b Ley de servicios de abastecimiento de agua de 1997 (Nº 108 de 1997).

^c Véase: <http://fbs.dplg.gov.za/fbs/site/index.php?action=docs&Itemid=1>.

^d Marco para los Servicios de Abastecimiento de Agua de 2003, disponible en: www.info.gov.za.

^e <http://info.gov.za/speeches/2007/07050711151001.htm>.

¹⁰ Entre los países que reconocen los derechos humanos al agua y/o el saneamiento en sus constituciones figuran Bélgica, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Congo, el Ecuador, las Islas Salomón, Kenya, Maldivas, Nicaragua, el Níger, Sudáfrica y el Uruguay.

14. La participación plena y significativa es una de las características que definen el marco de derechos humanos. En el Brasil, la Ley de saneamiento ambiental de 2009, elaborada mediante la participación de múltiples partes interesadas, afirma expresamente el carácter central de los procedimientos participativos para alcanzar el objetivo del acceso universal, prestando especial atención a los grupos pobres y marginados. Los proveedores de servicios son responsables de que esos servicios lleguen a todos los que viven en zonas urbanas, incluidos los asentamientos precarios, y tienen obligación de participar ampliamente en la adopción de decisiones por medio del Consejo de Ciudades. Este órgano plural se ha establecido para examinar cuestiones urbanas y adoptar decisiones al respecto, en particular la asignación de recursos. A fin de recibir fondos del Gobierno central, cada municipio tiene que preparar un plan bien estructurado que prevea, entre otras cosas, la recopilación de datos y sistemas de seguimiento.

C. Políticas, planificación y programación nacionales

15. Incluir los derechos al saneamiento y al agua en el marco jurídico nacional es un paso crucial para integrar los derechos humanos en el sector. Sin embargo, es imposible hacer realidad esos derechos si no se adoptan políticas y planes adecuados para la aplicación de dichas leyes. Para armonizar las políticas y planes nacionales con las normas sobre derechos humanos se requiere una considerable reforma sectorial, de acuerdo con los criterios indicados en el párrafo 2 *supra*.

16. Reconociendo que las poblaciones rurales más pobres, marginadas y aisladas a menudo carecen de acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, el Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural del Perú¹¹ se centra en particular en mejorar el acceso al agua y al saneamiento en las zonas rurales y las pequeñas ciudades, así como en fomentar la capacidad local para gestionar esos sistemas de manera eficaz. De manera análoga, el Paraguay ha iniciado un programa para ampliar la red de abastecimiento de agua y saneamiento, integrando el acceso al agua potable y el saneamiento básico en todos los planes de viviendas públicas. El Gobierno del Paraguay opta por un modelo más participativo al incluir a la sociedad civil en el diseño y la ejecución de los proyectos.

17. Hungría también da prioridad al acceso de los grupos desfavorecidos y de bajos ingresos, y ha elaborado una ley nacional y un plan nacional para el medio ambiente que se ocupa del acceso al agua y al saneamiento y se centra en la población romaní. La cuestión de la asequibilidad se aborda mediante una combinación de subvenciones cruzadas, asistencia estatal y planes de gestión de la deuda, así como una política global de desconexiones concebida para garantizar que las personas tengan siempre acceso a una cantidad mínima de agua para uso personal y doméstico.

Kenya

La reforma del Gobierno de Kenya para adoptar un enfoque favorable a los pobres y basado en los derechos en los sectores del agua y el saneamiento se inició en su ordenamiento jurídico mediante la Ley de abastecimiento de agua^a de 2002, y ha continuado con la Constitución de 2010, que reconoce los derechos humanos al agua y al saneamiento^b. El marco de las políticas y la planificación refleja este enfoque basado en los derechos mediante la estrategia nacional de servicios de abastecimiento de agua de 2007 y el plan de abastecimiento de agua y saneamiento en favor de los pobres^c de 2007. Se han creado o reformado una amplia serie de instituciones, se han definido las funciones y responsabilidades para garantizar el acceso universal al agua y el saneamiento, incluida la reforma del Ministerio del

¹¹ Véase: www.vivienda.gov.pe/pronasar/index.html.

Agua y el Regadío, y se crearon el Fondo Fiduciario de Servicios de Abastecimiento de Agua^c en 2002 y la Junta Reguladora de los Servicios de Abastecimiento de Agua en 2003^d.

En la Estrategia Nacional de Servicios de Abastecimiento de Agua se fijan objetivos ambiciosos para aumentar el acceso al agua en las zonas urbanas (del 60% al 80%) y en las zonas rurales (del 40% al 75%) para 2015. El Fondo Fiduciario de Servicios de Abastecimiento de Agua se estableció para que se centrara exclusivamente en los asentamientos precarios con objeto de fomentar un rápido acceso ofreciendo a los proveedores de servicios incentivos financieros para que ampliaran sus operaciones a esas zonas y a fin de eliminar la fuerte dependencia de los proveedores de servicios informales, ya que estos suelen cobrar precios bastante mayores que los del sector oficial y no ofrecen garantías de calidad del servicio.

Los kioscos de agua venden agua potable a precios controlados y asequibles según lo prescrito por la nueva directriz sobre tarifas de Kenya y ofrecen opciones alternativas de pago a quienes no pueden abonar la factura mensual. La directriz exige estructuras tarifarias favorables a los pobres y fija para los hogares un gasto máximo del 5% en agua y saneamiento. El Fondo Fiduciario también lleva a cabo un estudio de los barrios marginales, Maji Data^d, para supervisar el acceso de los pobres al agua y el saneamiento.

La Junta Reguladora de los Servicios de Abastecimiento de Agua se encarga de preparar reglamentos y normas mínimas y de aprobar las tarifas. Los servicios de abastecimiento de agua deben cumplir estas normas mínimas y procurar que sus tarifas sean asequibles. También se les exige que establezcan mecanismos adecuados para presentar reclamaciones, incluidos servicios de atención al cliente y encuestas para medir el grado de satisfacción de los clientes y denunciar la corrupción. Asimismo, la Junta da mayor poder a los consumidores y a quienes carecen de servicios para que se organicen en "grupos de acción para el agua", ayudándoles a convertirse en interlocutores oficiales para negociar con los proveedores de servicios, facilitando información de los consumidores sobre las cuestiones que más les preocupan y haciendo observaciones sobre los ajustes tarifarios.

Mediante un informe anual la Junta Reguladora da a conocer a la opinión pública los progresos realizados, centrándose en objetivos como las cifras de acceso, la calidad del agua y el costo del funcionamiento y el mantenimiento^d.

^a Ley de abastecimiento de agua N° 8 2002

^b Disponible en: www.kenyalaw.org/Downloads/The%20Constitution%20of%20Kenya.pdf.

^c Ministerio del Agua y el Regadío, estrategia nacional de servicios de abastecimiento de agua (2007-2015), septiembre de 2007.

^d Véase: www.wasreb.go.ke.

18. La fijación de objetivos es importante para ir alcanzando metas realistas y desempeña un papel importante en la planificación y la presupuestación. Nepal se propone poder garantizar un suministro adecuado de agua y saneamiento y lograr un acceso universal a esos servicios para 2017. El ambicioso objetivo del acceso universal se desglosa en subobjetivos concretos, diferenciados por niveles básicos, medios y elevados de calidad del suministro y teniendo en cuenta la enseñanza de la higiene. Por ejemplo, se espera que

el 27% de la población disponga de unos servicios de abastecimiento de agua de calidad media o elevada para 2017, cifra que se elevaría al 50% en 2027¹².

D. Regulación

19. Para conseguir que se sostengan, supervisen y protejan las normas relativas al agua y al saneamiento, muchos Estados han creado reguladores independientes. Esos reguladores pueden desempeñar muy diversas funciones, como por ejemplo examinar los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento para cerciorarse de que cumplen las normas pertinentes; ofrecer una instancia para presentar reclamaciones; fijar tarifas para asegurarse de que los servicios sean asequibles; y vigilar que no exista discriminación y que los grupos marginados o vulnerables tengan acceso. Los reguladores eficaces son independientes y están dotados de medios para cumplir su mandato, en lo que respecta a recursos humanos y financieros y apoyo político. Los diversos países han interpretado la función del regulador de acuerdo con las necesidades y normas de la situación local, lo que ha dado lugar a la adopción de distintas políticas y al establecimiento de diferentes estructuras institucionales.

20. En Mozambique, el Consejo Regulador del Abastecimiento de Agua¹³ interviene en la adopción de decisiones acerca de las normas sobre la prestación de servicios y acerca de su asequibilidad a fin de garantizar el acceso de las personas en situación de pobreza, sobre todo las que viven en barrios marginales. El regulador ha llegado a la conclusión de que, para prestar los servicios con eficacia, es necesario salirse de los modelos tradicionales, comprender quiénes son los que carecen de acceso y por qué motivos, y encontrar soluciones basadas en la realidad sobre el terreno. Mozambique promueve la reestructuración de las tarifas para hacerlas más asequibles, por ejemplo ofreciendo alternativas al pago de la factura mensual y reestructurando los costos de conexión incluyéndolos en las facturas posteriores, pero de manera que la prestación de los servicios pueda seguir siendo rentable. Se tiene en cuenta todo tipo de opciones para la prestación de servicios, por ejemplo la legalización de la reventa de agua de fuentes del vecindario y otros sistemas informales. El regulador es partidario de regularizar la tenencia, para que sea más segura. En el caso del saneamiento, se tienen en cuenta opciones *in situ* y *ex situ* y se hace hincapié en lograr una mayor cobertura aplicando modelos comerciales.

21. La Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA)¹⁴ se estableció para intercambiar experiencias. Una de las actividades prioritarias de esta asociación es la fijación de valores de referencia, el establecimiento de objetivos y el seguimiento, sobre todo lo que respecta a comprobar la calidad del agua y su asequibilidad. Si bien no todos los miembros de la asociación pueden ofrecer ya cifras globales, el intercambio de información da cierta orientación a los reguladores acerca de la utilidad del proceso de seguimiento.

22. El ente regulador portugués, ERSAR, ha desempeñado una función crucial en el logro del acceso universal al agua y al saneamiento recomendando tarifas sociales y familiares y la eliminación gradual de los costos de conexión. Para los nuevos usuarios, estos costos se integran en las tarifas que se cobran durante todo el período de duración del contrato, a fin de reducir los obstáculos a la recepción de los servicios. Entre los grupos beneficiarios figuran las familias numerosas, y los hogares de bajos ingresos y desconectados de los servicios, y la financiación se efectúa mediante subvenciones

¹² Plan Nacional de Abastecimiento de Agua de Nepal, disponible en: www.moen.gov.np/pdf_files/national_water_plan.pdf, pág. 29.

¹³ Véase: www.cra.org.mz.

¹⁴ Véase: www.aderasa.org.

cruzadas en la estructura tarifaria y la recaudación de impuestos derivados de actividades municipales.

23. El organismo regulador de Inglaterra y Gales, OFWAT, que se encarga de los aspectos financieros del suministro de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, ha preparado políticas y estrategias cuyo objetivo es lograr servicios asequibles para todos. Para ello se ha adoptado una política que prevé un límite máximo para las facturas de los hogares de familias numerosas, para quienes padecen enfermedades que requieren el uso de grandes cantidades de agua y para los que dependen de prestaciones sociales, y también se ha creado un centro de asistencia que da orientación sobre cómo hacer más eficiente el aprovechamiento del agua. Además, la Ley de la industria del agua de 1999¹⁵ prohíbe desconectar a los usuarios morosos de la red de abastecimiento de agua.

III. Financiación y presupuestación

24. Garantizar el acceso constante al abastecimiento de agua y el saneamiento entraña costos considerables, y atender a quienes carecen en mayor o menor medida de esos servicios, que a menudo viven en zonas remotas o en asentamientos precarios, puede resultar caro.

25. Los gobiernos deben asegurarse de que los fondos disponibles se asignan a las tareas más necesarias, benefician a los más necesitados y se gastan de manera que contribuyan al mantenimiento de servicios sostenibles. Las cuestiones de financiación y presupuestación deben abordarse en el contexto de las actividades de planificación nacional para lograr servicios asequibles y de un nivel adecuado.

A. Asignaciones presupuestarias específicas

26. Algunos Estados asignan fondos específicos para aumentar el acceso de las comunidades pobres al abastecimiento de agua y al saneamiento. Por ejemplo, Bangladesh destina el 20% de los fondos de su plan de desarrollo anual en favor de los pobres a la promoción del saneamiento y la higiene y recomienda que el 75% de esa asignación se utilice para proporcionar gratuitamente letrinas a las familias que viven en la extrema pobreza y el 25% en actividades de promoción. También se proporciona equipo subvencionado a establecimientos públicos como escuelas y mercados. Además, Bangladesh está llevando a cabo una evaluación del acceso al saneamiento en el país y utilizará esos datos para preparar un plan de acción, basado en los conocimientos y la experiencia del Gobierno, las ONG y otras entidades, con objeto de garantizar el saneamiento para todos para 2013.

27. En Zambia se creó en 2003 el Fondo Fiduciario para la Delegación de Competencias con objeto de conceder donaciones a los servicios públicos para que amplíen el abastecimiento de agua y el saneamiento en las zonas urbanas pobres por medio de kioscos y conexiones con los hogares. Los miembros de la comunidad están representados en el equipo de trabajo del proyecto y deciden dónde deben situarse los kioscos y también hay grupos de observadores que funcionan como un mecanismo de rendición de cuentas. El regulador fija las tarifas para la venta de agua en los kioscos, que están subvencionadas por los consumidores más acomodados que reciben el mismo servicio. El Fondo también aporta recursos para prestar servicios de saneamiento por agua a los distintos hogares, que se cobran como un porcentaje del agua utilizada.

¹⁵ Véase: www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/9/contents.

28. Sin embargo, incluso la financiación mejor dirigida a menudo no llega a los más necesitados, sobre todo a quienes viven en asentamientos precarios. Para resolver este problema, en Manila se ejecuta el proyecto de ayuda basado en la producción, que está gestionado por el Banco Mundial y proporciona financiación al servicio de abastecimiento de agua, la Manila Water Company, tan solo una vez efectuadas las conexiones con hogares pobres. Los organismos públicos locales y la mencionada empresa han adoptado algunos criterios para determinar qué hogares tienen derecho a conexiones subvencionadas.

29. Con frecuencia se subestiman los costos de funcionamiento y mantenimiento, ya que el presupuesto cubre la construcción inicial, pero luego no se presta suficiente atención a mantener los servicios. Esta cuestión ha sido estudiada por el Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento en su programa WASHCost¹⁶, que ha llevado a cabo investigaciones en Burkina Faso, Ghana, Mozambique y la India acerca del costo del ciclo vital de las distintas tecnologías.

30. El Programa de Agua Potable de Kirguistán reconoce también la necesidad de financiar mejor el funcionamiento y el mantenimiento de los servicios y ha procurado que se transfieran a los presupuestos de las autoridades locales fondos adicionales destinados específicamente a reparaciones anuales. Se han establecido asociaciones rurales de usuarios del agua a fin de promover la participación en la adopción de decisiones y crear la capacidad necesaria. Dichas asociaciones también se ocupan de promover la asequibilidad y las autoridades locales conceden subvenciones a los hogares cuyos ingresos están por debajo del umbral de la pobreza.

B. Subvenciones

31. A fin de lograr la sostenibilidad de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, algunos Estados exigen a los proveedores de servicios que recuperen sus costos cobrándoselos a los usuarios, en particular los gastos relativos al tratamiento del agua, el funcionamiento y el mantenimiento. Por este motivo, las tarifas pueden ser excesivas para las personas que viven en situación de pobreza o en zonas donde el suministro de servicios resulta costoso. Deben establecerse mecanismos específicos para que las tarifas basadas en la recuperación de costos no impidan a las personas disponer de un acceso básico al agua y al saneamiento.

Mecanismos de subvención

Pueden adoptarse distintos mecanismos para conseguir que el agua y el saneamiento sean asequibles a las personas que viven en la pobreza:

- Los suplementos de ingresos constituyen un apoyo directo a los hogares y se basan en sus ingresos (Chile) o en su situación geográfica;
- Las subvenciones cruzadas también pueden basarse en el tipo de servicio prestado, por ejemplo, los quioscos o las fuentes de agua tienen tarifas menores que las conexiones de los hogares (Zambia);
- El abastecimiento básico gratuito o el cobro de una tarifa mínima garantizan el acceso a la cantidad mínima de agua necesaria para uso personal y doméstico (Sudáfrica);
- El mayor uso de tarifas por bloques permite cobrar menos por cantidades limitadas de agua y cada vez más al aumentar el consumo.

¹⁶ Véase: www.irc.nl/page/39103.

32. En Colombia, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico¹⁷ colabora con el Gobierno para elaborar estructuras tarifarias que tengan en cuenta los medios económicos de los diversos grupos. Esta medida está coordinada con un sistema de subvenciones en apoyo de quienes tienen más dificultades para costear los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento.

33. En la región valona de Bélgica se ha introducido un fondo social para el agua con el objetivo de evitar desconexiones de la red de abastecimiento y las consiguientes infracciones del derecho al agua. Este fondo se financia mediante una contribución obligatoria que se incluye en todas las facturas y se utiliza para ayudar a los hogares pobres a pagar el recibo del agua. Los beneficiarios son seleccionados por los servicios sociales belgas o por la empresa suministradora que remite a los morosos a los servicios sociales para que verifiquen su situación. Recientemente se ha promulgado una ley similar en Francia¹⁸.

C. Costos de construcción y conexión

34. Además de las tarifas ordinarias que abonan los usuarios, muchos proveedores de servicios cobran por conectar a nuevos usuarios a la red de distribución y financiar así los costos de ampliación de la red. Es esencial que estos costos no limiten la capacidad de los hogares de acceder al agua y al saneamiento. Como en el caso de Portugal, pueden adoptarse mecanismos flexibles de pago a fin de que este costo único inicial no constituya un obstáculo al acceso.

35. Otro enfoque consiste en lograr la participación de los usuarios en la construcción de la infraestructura. En zonas urbanas pobres de Buenos Aires, la empresa Aguas y Saneamientos Argentinos aplica el Plan Agua+Trabajo y el Plan Cloaca+Trabajo. La empresa trabaja con la administración local y las cooperativas locales para ampliar la red de abastecimiento de agua potable y alcantarillado. Se encarga de los proyectos de expansión, consultando a la administración local, aportando materiales y apoyo técnico y capacitando a las cooperativas locales de trabajadores. La empresa es luego responsable del suministro y mantenimiento de los servicios de agua potable y saneamiento una vez terminados los trabajos.

36. En Egipto, tres provincias rurales del Alto Egipto, junto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y las autoridades encargadas del abastecimiento de agua y el saneamiento, han aplicado de manera experimental un sistema de préstamos (fondo rotatorio) para los hogares pobres, con el objetivo específico de conectarlos a la red de distribución de agua, y están estudiando opciones para incluir el saneamiento. El fondo ha hecho posible dar acceso a hogares que de otro modo no hubieran podido pagar los elevados costos de conexión.

IV. Ejecución

37. Hay muchas razones que explican la falta de acceso al agua y al saneamiento, como las restricciones financieras, sociales o técnicas, las prácticas discriminatorias y la incompreensión o la ignorancia de las necesidades de determinados grupos o comunidades. La pobreza se define tanto por la falta de influencia política como por la falta de dinero para pagar los servicios. Los hogares y las comunidades sin acceso a servicios de saneamiento y

¹⁷ Véase: www.cra.gov.co/index.shtml.

¹⁸ Ley N° 2011-156 de 7 de febrero de 2011.

abastecimiento de agua también suelen padecer otras privaciones, como la falta de educación o atención de salud y la pérdida de productividad.

A. Zonas rurales

38. La lejanía y las grandes distancias entre hogares tienen importantes consecuencias para la ampliación de la red de suministro o la construcción de suficientes pozos, así como para el acceso de individuos y comunidades a la vida política. Los habitantes de zonas rurales a menudo disponen de ingresos limitados y no pueden pagar los servicios. Ha de prestarse especial atención a garantizar la sostenibilidad desde el punto financiero, administrativo y técnico, sobre todo cuando la capacidad técnica y la disponibilidad de piezas de repuesto son limitadas.

39. En el caso del saneamiento, los hogares y los usuarios suelen ser algunos de los principales contribuyentes a la financiación, tanto de la construcción de letrinas como de su funcionamiento y mantenimiento, y estos costos pueden limitar el acceso.

40. En la República Unida de Tanzania, después de tener problemas durante años con la sostenibilidad de los puntos de agua construidos, el Gobierno, con el apoyo de la ONG Ingeniería Sin Fronteras, ha establecido un apoyo a las unidades de abastecimiento de agua y saneamiento de distrito, cuya función es fomentar la eficacia de los grupos de usuarios del agua. Este apoyo es multisectorial y prevé la participación de representantes de los sectores del agua, las finanzas, la salud, el desarrollo de la comunidad, la educación y la ordenación del territorio de los distritos. Como el equipo de apoyo recibe una formación adecuada en lo que respecta a los derechos al agua y al saneamiento, puede promover prácticas participativas y no discriminatorias en las actividades de los grupos de usuarios.

41. La planificación y la ejecución dirigidas principalmente por la comunidad constituyen el eje de la labor del Servicio Mundial de Iglesias en Camboya. Por medio de evaluaciones participativas y en función de los niveles de riqueza en las zonas rurales, los hogares se clasifican según su capacidad de sufragar los costos de construcción, y de este modo se define también lo que cada hogar va a pagar por el servicio. Este enfoque garantiza la no discriminación, la asequibilidad y una orientación favorable a los pobres, así como la implicación en las decisiones tomadas por la comunidad.

42. El saneamiento en zonas rurales constituye un problema particular, ya que con frecuencia no se reconoce la necesidad de un saneamiento seguro. Una solución consiste en que los propios hogares se beneficien económicamente del acceso a las letrinas y los desechos depositados en ellas. Los emprendedores que se encargan del saneamiento en Malawi colaboran con las comunidades locales para fomentar la construcción de letrinas ecológicas, de manera que los hogares puedan obtener ingresos adicionales al vender el estiércol o aprovecharlo para mejorar sus propios cultivos.

43. El Saneamiento Total de base comunitaria constituye un enfoque pionero adoptado por la ONG Centro de Recursos para la Educación en las Aldeas, en las zonas rurales de Bangladesh, que se dedica a enseñar a las comunidades las consecuencias de no utilizar letrinas seguras y luego las anima a construir o adquirir sus propias letrinas en vez de defecar al aire libre. Este planteamiento se basa en que las comunidades decidan sus propios sistemas de saneamiento y vigilen su aplicación, y tiene por objeto que aldeas enteras abandonen la práctica de defecar al aire libre, de manera que se fomente la dignidad humana y se mejore la situación sanitaria. En algunas zonas, hay también un fondo rotatorio para el saneamiento al que pueden recurrir los hogares para prefinanciar sus instalaciones de saneamiento. Se ha observado que este enfoque, además de ofrecer acceso al saneamiento, constituye un buen punto de partida para fomentar la capacidad de la sociedad civil y suscitar así otras iniciativas de desarrollo. El planteamiento ha resultado

especialmente eficaz en las zonas rurales y se ha utilizado con éxito en otros países de Asia y África.

B. Zonas urbanas desfavorecidas

44. Aunque los habitantes de barrios marginales son especialmente vulnerables a la extrema pobreza, las investigaciones realizadas en una gran diversidad de países han demostrado que la gente de esos barrios pagan bastante más por cada litro de agua de dudosa calidad que los que viven en asentamientos regulares, donde se controla la calidad del agua. Muchos de esos asentamientos están mal planificados y sus calles son estrechas, lo que dificulta la prestación de servicios. A menudo la inseguridad en la tenencia agrava esos problemas.

45. En Bangladesh, la ONG Dushtha Shasthya Kendra¹⁹ lleva trabajando en Dhaka desde los años ochenta para facilitar el acceso de los habitantes de barrios marginales a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Las administraciones locales y los proveedores de servicios se mostraron reacios a instalar servicios en esos barrios, ya que temían que eso se consideraría una aceptación tácita de los asentamientos, lo que alentaría la construcción de otros nuevos, y que los residentes no pagarían las facturas. La organización colaboró con éxito con la administración local y la empresa proveedora de Dhaka para dar conexiones legales a los habitantes de dichos barrios. El éxito del programa dio lugar a otro programa avanzado de salud ambiental sostenible en gran escala²⁰ financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido), que también se aplicó en otras ciudades, y al final este planteamiento pasó a formar parte de la política y la legislación nacionales.

46. Dushtha Shasthya Kendra también ha experimentado con éxito nuevas tecnologías como el Vacutug, un pequeño ventilador aspirante manual para vaciar letrinas públicas y privadas, cuyo tamaño le permite pasar por las angostas calles de los asentamientos precarios.

47. Otra organización que trabaja en asentamientos habitados por personas de bajos ingresos es The Inpart Waterworks and Development Company, con sede en Manila. Los lugares para ejecutar proyectos se seleccionan estudiando las condiciones ambientales y detectando donde hay menos acceso al agua. Mediante programas de sensibilización se enseña a las comunidades locales de qué opciones disponen. Esta empresa tiene experiencia de trabajo con distintas opciones técnicas, y diseña tanto edificios de apartamentos como asentamiento precarios. Los hogares pueden decidir conectarse a la red de suministros u obtener el agua de una columna de alimentación, e intervienen en el diseño, la construcción y la gestión de los proyectos. La persona encargada de la gestión diaria del suministro de agua, así como el director de la empresa, están a disposición de los usuarios para recibir quejas.

48. En el Senegal, la Sénégalaise des eaux en Dakar se ocupa de prestar servicios a todos los habitantes de la ciudad, donde quiera que vivan. Antes de que se contratara esta empresa en 1996, los servicios eran deficientes, ya que la calidad del agua era mala, el suministro irregular y el número de facturas impagadas considerable. Según se informa, los usuarios están ahora más dispuestos a pagar por el servicio porque reciben un abastecimiento seguro y fiable de agua de buena calidad, y el servicio se ha ampliado a los asentamientos habitados por personas de bajos ingresos, a los que se cobran tarifas sociales.

¹⁹ Véase: www.dskbangladesh.org.

²⁰ Véase: www.wateraid.org.

También se llevan a cabo encuestas detalladas entre los clientes y existe un sistema de reclamaciones.

49. El saneamiento de zonas urbanas requiere soluciones cuidadosamente estudiadas y diseñadas. En las zonas densamente pobladas, la instalación de letrinas *in situ* suele resultar poco práctica por falta de espacio, pero la falta de una planificación adecuada también impide a menudo que los excusados domésticos se conecten a la red de alcantarillado. El gran volumen de excrementos producidos en zonas densamente pobladas tiene que eliminarse de manera segura para que no se contaminen los recursos de agua. La falta de seguridad en la tenencia agrava estos problemas: puede que no sea posible introducir mejoras, como la construcción de letrinas, porque los reglamentos o los propietarios no lo permiten; sin una tenencia segura, las familias no están dispuestas a invertir en instalaciones de saneamiento cuando corren peligro de desahucio y los proveedores de servicios pueden mostrarse renuentes a ampliarlos a zonas de bajos ingresos por temor a no poder amortizar los costos.

50. Las soluciones innovadoras no suelen ser de carácter técnico sino que más bien se centran en nuevos enfoques de la gestión, cambios en la legislación (véanse los párrafos 7 a 23 *supra*) y la mejora de la planificación urbana a fin de incluir los asentamientos precarios.

51. Una solución habitual consiste en construir letrinas públicas o compartidas para atender las necesidades de múltiples hogares, pero estas son a veces difíciles de gestionar. Unas instalaciones de saneamiento mal gestionadas pueden resultar caras, poco higiénicas y en gran parte inaccesibles, lo que constituye en especial un problema para las mujeres y los niños, que necesitan utilizar un lugar seguro durante la noche. Para resolver este problema, las instalaciones de saneamiento públicas deben estar bien administradas y abiertas las 24 horas del día. La ONG india SPARC, junto con la red de mujeres de barrios marginales Mahila Milan y la Federación Nacional de Habitantes de Barrios Marginales, construyen retretes comunitarios en los barrios marginales, cuyo proceso de diseño y construcción se empieza recabando el interés de la comunidad a fin de estudiar su ubicación. Utilizando esta información para colaborar con la administración local a fin de seleccionar y adquirir las tierras necesarias, las propias mujeres tienen capacidad para construir y gestionar los retretes de acuerdo con sus propias especificaciones. Estas instalaciones son de pago pero se dan facilidades a las personas demasiado pobres para pagar este servicio, que también es gratuito para los niños.

52. En la India, Sulabh International, una ONG dedicada básicamente al saneamiento, construye y gestiona letrinas públicas y también tiene considerable experiencia en tecnologías de bajo costo y letrinas que ocupan un espacio mínimo, por lo que resultan especialmente útiles en los barrios marginales. En la India, más de 10 millones de personas utilizan a diario las instalaciones de saneamiento de Sulabh International.

53. El alcantarillado en régimen de condominio constituye una alternativa asequible a las cloacas habituales, ya que utiliza tuberías de pequeño diámetro, instaladas a poca profundidad a lo largo de las aceras o en patios traseros. Si bien este sistema exige un mayor nivel de participación de los hogares o usuarios para gestionar los desechos de manera eficaz, es bastante más económico que la alternativa convencional. Esta opción está muy difundida en muchos países de América Latina, pero es conocida sobre todo en el Brasil, donde también forma parte de la estrategia nacional de saneamiento²¹.

54. En los países desarrollados, hay importantes problemas con los retretes públicos y con el acceso al saneamiento y al agua de las personas sin hogar. Una buena solución puede verse en París, donde excusados públicos antes de pago son ahora gratuitos.

²¹ Véase: www.source.irc.nl/page/36592.

C. Calidad del agua

55. Cuando las personas deben utilizar fuentes de agua no protegidas (como pozos o ríos sin protección), es frecuente la inseguridad, de resultas de medidas de saneamiento insuficientes o de otras formas de contaminación. Incluso cuando se tiene acceso a agua de fuentes seguras, los problemas de distribución o los sistemas de abastecimiento pueden provocar su contaminación antes de que se utilice. La calidad del agua puede ser un problema especial en las zonas urbanas, donde un saneamiento insuficiente puede dar lugar a la contaminación de las aguas subterráneas existentes.

56. Una medida provisional puede consistir en depurar el agua en el lugar de su uso, por ejemplo hirviéndola o añadiendo cloro. Con todo, el costo de esas medidas puede ser prohibitivo. Una alternativa más económica es la desinfección mediante energía solar (conocida también como SODIS), que utiliza directamente la luz del sol para desinfectar el agua en botellas de plástico. La Water School en Uganda promueve esta tecnología, junto con otras técnicas sencillas de saneamiento e higiene.

D. Promoción de la higiene

57. Una buena higiene es fundamental para aprovechar plenamente los beneficios sanitarios derivados del acceso al agua y al saneamiento. Las consideraciones relativas a la higiene menstrual son relativamente recientes, ya que los trabajadores de organismos de desarrollo y los miembros de las diversas comunidades han visto que este era un tema difícil de tratar; sin embargo, es una cuestión crucial para la salud de la mujer y su disfrute de muchos derechos humanos. WaterAid Bangladesh y sus asociados llevaron a cabo un estudio de referencia en los barrios marginales de Dhaka a principios de 2005 para comprender bien las creencias y las prácticas en que se basaba el tratamiento de la menstruación y la higiene menstrual. Se comprobó que muchas prácticas poco higiénicas se debían a la falta de información y a la reluctancia a hablar de la menstruación, así como a la falta de servicios de agua adecuada para lavar y secar trapos. Una cultura basada en la vergüenza y una excesiva incuria pueden originar graves problemas de salud reproductiva y de otro tipo. Por este motivo, WaterAid promovió con carácter experimental unos excusados diferentes diseñados especialmente para las mujeres y ha preparado material docente y de difusión para concienciar a la población.

58. En la República Unida de Tanzania, la necesidad de ayudar a las mujeres y las niñas a ocuparse de la higiene menstrual es también una de las cuestiones abordadas por la ONG Water and Environmental Sanitation en un proyecto de saneamiento que lleva a cabo en las escuelas. Su objetivo es aumentar la capacidad de las niñas que llegan a la pubertad de ocuparse de la menstruación con dignidad y confianza y seguir yendo a la escuela. Los servicios de sensibilización de maestros y planificación de estudios para enseñar higiene menstrual a las niñas están disponibles para ser utilizados en todo el país.

59. A fin de fomentar una higiene apropiada desde la más tierna edad y hacer atractivas esas lecciones, la campaña WASH United se sirve del deporte para crear una mayor demanda de saneamiento y enseñar a los niños a lavarse las manos. Entre otras cosas, se realizan actividades educativas en las escuelas basadas en el fútbol y se organizan equipos juveniles, juegos y campañas mediante carteles. Utilizando el fútbol como puerta de entrada, WASH United también alienta a los responsables políticos a todos los niveles a que fomenten el reconocimiento y la realización del derecho humano al agua y al saneamiento.

E. No discriminación

60. Una de las medidas cruciales para el ejercicio de los derechos al agua y al saneamiento es hacer frente a la discriminación, para lo cual debe prestarse especial atención a los miembros desfavorecidos y marginados de la sociedad. Independientemente del lugar de residencia, de cuál es la propia tribu o de cualquier otra posible causa de discriminación, todas las personas tienen el mismo derecho a acceder a unos servicios suficientes, seguros, aceptables y asequibles de abastecimiento de agua y saneamiento.

61. Las prácticas discriminatorias tienen su origen no solo en el Estado, sino también en hábitos culturales y sociales profundamente arraigados. En Tamil Nadu (India), el Departamento de Asuntos Hídricos²² se comprometió a hacer frente a las prácticas discriminatorias basadas en el sistema de castas, utilizando el acceso al agua y al saneamiento como motivo para hablar de la discriminación. Los encargados de ejecutar el programa se encontraron con que a menudo no eran solo las políticas y programas los que perpetuaban la discriminación, sino que también había que concienciar a las comunidades locales para que reconocieran que sus propias actitudes eran discriminatorias.

62. Debido a normas religiosas, culturales o sociales, a menudo las mujeres no pueden participar plenamente en la adopción de decisiones y los tabúes que rodean a la utilización de letrinas suelen afectar mucho más a las mujeres que a los hombres. En Nepal, el proyecto de ordenación de recursos hídricos en el medio rural promovió la participación de mujeres y grupos desfavorecidos en la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento mediante una estrategia de equidad de género e inclusión social. Dicha estrategia promueve y apoya el empoderamiento socioeconómico de las mujeres, los pobres y los excluidos de la sociedad mediante el fomento de la capacidad, la igualdad de acceso a los recursos, la participación en la adopción de decisiones, el fomento de la generación de ingresos y la recomendación de cambios sociales, sobre todo en las prácticas discriminatorias, como el aislamiento de las mujeres durante la menstruación.

63. En el caso de los ancianos, los niños y las personas con discapacidades, hay que procurar especialmente prestarles servicios apropiados y lograr la participación de esos grupos en las decisiones acerca de la prestación de servicios. En la República Unida de Tanzania, el UNICEF, la Rehabilitación Integral Basada en la Comunidad de Tanzania y la Organización para el Control de la Contaminación del Medio Ambiente se asociaron a fin de conseguir que los sectores que se ocupaban de las discapacidades y del agua y el saneamiento apoyaran al Gobierno para que incorporara en las directrices escolares nacionales sobre el agua y el saneamiento consideraciones relativas a las discapacidades. Mediante un mejor acceso al agua, el saneamiento y la higiene en las escuelas, el programa pretende hacer realidad el derecho de todos los niños a la educación. La participación de organizaciones dedicadas a las discapacidades y de personas con discapacidades fue esencial para dar a conocer estas cuestiones entre las partes interesadas en el abastecimiento de agua y el saneamiento. En 2010 se realizaron pruebas con distintas letrinas sencillas y de bajo costo y también se prepararon las directrices escolares y juegos de materiales WASH (agua, saneamiento e higiene) para uso de entidades públicas y de otro tipo.

64. En Malawi, la organización Churches Action in Relief and Development hace hincapié en la integración de grupos marginados. Las comunidades escriben sus propias normas para garantizar el acceso universal, entre otras cosas proporcionando gratuitamente agua a quienes no pueden pagarla, e instalando grifos especialmente diseñados para quienes padecen discapacidades físicas.

²² Véase: www.indiasanitationportal.org/category/author/vibhu-nayar.

F. Situaciones de emergencia

65. Es preciso prestar especial atención a las emergencias al intentar hacer realidad los derechos al agua y al saneamiento debido al carácter inmediato y generalmente imprevisto de esa necesidad. Aunque en un principio pueda parecer una necesidad a corto plazo, con demasiada frecuencia las personas permanecen en una situación precaria durante muchos años.

66. Varias organizaciones internacionales han publicado manuales y directrices para la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en casos de emergencia, como por ejemplo el *Manual para el suministro de agua a refugiados*, publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados²³, y el Manual para la protección de los desplazados internos elaborado por el Comité Permanente entre Organismos, en el que figura un plan de acción relativo a los derechos humanos al agua y al saneamiento²⁴.

67. El proyecto Esfera²⁵, iniciado en 1997 por un grupo de ONG humanitarias y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, especifica normas para la provisión de servicios y la construcción de instalaciones en casos de emergencia. En el manual recién actualizado de Esfera se destacan los derechos al agua y al saneamiento y se pide que se respeten los principios de la no discriminación, la participación y el acceso a la información.

68. El Servicio Mundial de Iglesias en el Pakistán y el Afganistán utiliza en su trabajo las normas de Esfera para lograr que las comunidades tengan un acceso mínimo al agua potable y el saneamiento en los períodos inmediatamente posteriores a una catástrofe. En esa iniciativa se incluyen siempre equipo (bombas manuales, letrinas), enseñanza de la higiene (lavado de manos, tratamiento del agua en los hogares) y el suministro de materiales para mejorar la higiene, como el jabón. Si bien en las situaciones de crisis el agua al principio se suministra gratis, el Servicio Mundial de Iglesias colabora estrechamente con el Gobierno para que pueda asumir la responsabilidad de los servicios una vez terminado el proyecto y de este modo contribuir a la sostenibilidad y asequibilidad a largo plazo del suministro de agua. El equipo de gestión de desastres de Tearfund en el Afganistán integra actividades de promoción en su socorro de emergencia alentando a las comunidades a entender mejor cuál es su función para hacer sostenibles los proyectos y creando un sistema de rendición de cuentas entre el Gobierno y los ciudadanos.

69. Mediante la colaboración entre Acción contra el Hambre y el proyecto WASH del UNICEF se detectó una falta de conocimientos acerca de la importancia de los derechos humanos en las situaciones de emergencia, por lo que se celebró una serie de seminarios regionales de profesionales interesados y posteriormente se preparó un manual en que se explicaban los derechos al agua y al saneamiento y se aclaraba de qué manera los trabajadores en situaciones de emergencia podían aprovechar este marco para mejorar el acceso al agua y el saneamiento.

G. Escuelas, instituciones y otros edificios y lugares públicos

70. Las escuelas y otros centros educativos, los establecimientos y edificios públicos, como hospitales, cárceles y lugares de trabajo, requieren servicios de abastecimiento de agua y saneamiento.

²³ Disponible en: www.unhcr.org/3ae6bd100.html.

²⁴ Disponible en: www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html.

²⁵ Véase: www.sphereproject.org.

71. En Nepal, mediante el proyecto de abastecimiento de agua y saneamiento para la nutrición y la salud de las escuelas de Kailali, se ha introducido un programa de abastecimiento de agua y saneamiento en 170 escuelas primarias a fin de alentar a los niños a ir a la escuela, haciendo especial hincapié en un mayor acceso al agua potable y al saneamiento, y en un cambio de comportamiento.

72. El acceso a instalaciones de saneamiento seguras puede ser un problema especial en las cárceles y centros de detención. Después de visitar Portugal en 2008, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes consideró que la práctica de "defecar en un balde en el espacio restringido que se habita" era degradante y recomendó acabar con ella de manera inmediata²⁶. En 2011, en otra visita después de la realizada en 2008, el Comité confirmó que el objetivo se había alcanzado²⁷.

H. Promoción y creación de capacidad

73. Todas las partes interesadas tienen la posibilidad de desempeñar un papel en la labor de concienciación y promoción de los derechos al agua y al saneamiento. Estas actividades pueden tener una repercusión significativa cuando se hacen eco de las demandas de la comunidad y ejercen presión para que se dé respuesta oficial a la falta de acceso. *The Advocates Handbook* publicado por la Freshwater Action Network²⁸ sirve de guía para adoptar un enfoque basado en los derechos humanos en lo que respecta a la promoción de un mejor suministro y reglamentación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento.

74. El Grupo sobre el Agua, el Saneamiento y la Higiene en Situaciones de Emergencia (EWASH)²⁹ en los territorios palestinos ocupados fue fundado en 2002 para coordinar la labor en los sectores del agua, el saneamiento y la higiene, en particular las intervenciones de emergencia, y garantizar una respuesta coherente y la difusión de mensajes de promoción de los derechos al agua y al saneamiento.

75. En Egipto, la ONG Nuevos Horizontes ha estado colaborando con los habitantes de asentamientos precarios para ayudarles a reclamar sus derechos haciendo demostraciones de modelos comunitarios en los que se fomenta la capacidad de la propia comunidad y se le facilitan instrumentos para perseguir el objetivo de acceder a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Para ello las comunidades deben aprender cómo dirigirse a las autoridades y comunicarse con ellas. De este modo Nuevos Horizontes tiene un fuerte impacto en los niveles de sostenibilidad, ya que las comunidades pueden organizarse por sí mismas y defender su derecho al agua al mismo tiempo que movilizan y apoyan a otras comunidades para que sigan su ejemplo.

76. A los grupos desfavorecidos les resulta a menudo imposible hacer oír su voz. Desde 2007, la organización Bethesda para el desarrollo de la comunidad en Indonesia ha facilitado la prestación de servicios de atención primaria de salud, en particular el acceso al agua y al saneamiento, utilizando un enfoque participativo basado en los derechos que prevé la movilización, la promoción y la colaboración con el Gobierno y otras entidades no gubernamentales. Mediante una evaluación inicial de las necesidades se concientia a la comunidad de la importancia de organizarse para hablar con una sola voz en defensa de los derechos de todos sus miembros.

²⁶ Véase: www.cpt.coe.int/documents/prt/2009-13-inf-eng.pdf, párr. 46.

²⁷ Véase: www.cpt.coe.int/documents/prt/2011-01-inf-eng.pdf.

²⁸ Véase: www.freshwateraction.net.

²⁹ Véase: www.ewash.org/en/?view=79YOcy0nNs3D76djujAn3TTG.

77. Las investigaciones académicas y la formación de profesionales de la gestión del agua y el saneamiento también desempeñan una función crucial a la hora de concebir mejores políticas y programas para lograr el acceso universal a un abastecimiento de agua y un saneamiento seguros y asequibles. Existen numerosas iniciativas a este respecto, en universidades, grupos de estudio, ONG y otras instituciones. En particular, la Relatora Especial señala un aumento de la investigación y la capacitación acerca de la cuestión específica de los derechos al agua y al saneamiento, incluidas investigaciones sobre las consecuencias de reconocer tales derechos y enseñar a convertirlos en realidad.

I. Responsabilidades de terceros

78. Aunque la obligación de hacer realidad los derechos al agua y al saneamiento incumbe al Estado, las empresas comerciales también tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos. Para ello no deben impedir a los demás que ejerzan sus derechos, por ejemplo mediante una excesiva extracción de agua o limitando el acceso a una fuente, o bien contaminando los recursos hídricos mediante prácticas inapropiadas. El CEO Water Mandate es una iniciativa adoptada en el marco del Pacto Mundial de las Naciones Unidas que ha entablado debates sobre derechos humanos con las empresas, promoviendo un aprovechamiento más responsable del agua. PepsiCo³⁰, miembro del CEO Water Mandate, ha adoptado directrices acerca del derecho al agua que tienen en cuenta las necesidades de la comunidad antes de la construcción de una nueva fábrica y durante el funcionamiento de esta. PepsiCo también considera la posibilidad de evaluar el impacto de sus actividades en los derechos humanos. La empresa de gestión de activos Northstar³¹, con sede en los Estados Unidos de América, elige a las empresas que desea incluir en su cartera según el criterio de la inversión socialmente responsable y tiene en cuenta entre otras cosas el respeto del derecho al agua. Como parte de su compromiso en este sentido, Northstar ha colaborado con PepsiCo, Intel y Connecticut Water Services para preparar políticas concretas sobre el derecho al agua.

V. Responsabilidad y seguimiento

79. Para que los derechos al agua y al saneamiento sean una realidad, los proveedores de servicios y los funcionarios públicos tienen que responder ante los usuarios. Promover la responsabilidad entraña, entre otras cosas, establecer órganos y procedimientos de seguimiento eficaces; elaborar indicadores válidos para evaluar los progresos, la asequibilidad y la distribución justa y equitativa de los recursos de agua y saneamiento según las necesidades de la población; crear mecanismos fiables, accesibles y efectivos de presentación de reclamaciones judiciales y administrativas que permitan a las personas exponer sus quejas y obtener una reparación satisfactoria; y promover la buena gobernanza.

A. Seguimiento e indicadores

80. El seguimiento de los servicios existentes y de los recién creados a fin de verificar su calidad, asequibilidad y carácter no discriminatorio desempeña un papel esencial a la hora de garantizar la responsabilidad y corre a cargo de muy diversas partes interesadas, que van desde las entidades públicas, incluidos los reguladores (véanse los párrafos 19 a 23 *supra*), hasta las organizaciones locales de la sociedad civil. El seguimiento es esencial para

³⁰ Véase: www.pepsico.com/Purpose/Environmental-Sustainability/Partnerships-and-Community.html.

³¹ Véase: www.northstarasset.com/services.html.

hacerse una idea cabal de los niveles de acceso, de los obstáculos a dicho acceso y de la manera de mejorar la prestación de servicios.

81. El seguimiento a nivel mundial se refleja en la Evaluación Anual Mundial sobre Saneamiento y Agua Potable de ONU-Agua, en que se estudian las políticas, las prioridades y los niveles de financiación a fin de determinar si son idóneos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos al agua y el saneamiento³². Novedades recientes hacen pensar que en la evaluación mundial para 2012 se incluirán también aspectos relativos a los derechos al agua y al saneamiento.

82. A nivel nacional, el Consejo Ministerial Africano sobre el Agua ha encargado unos estudios sobre la situación de los países³³, para que determinen en qué medida los países disponen de las instituciones, las políticas y los presupuestos apropiados para mejorar y mantener los servicios de agua y saneamiento.

83. En algunos países, las instituciones nacionales de derechos humanos desempeñan un papel importante en la supervisión del acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Por ejemplo, las instituciones nacionales de derechos humanos de Colombia, el Ecuador y el Perú³⁴ intervienen en diversas actividades, como por ejemplo revisar las estructuras tarifarias para garantizar la asequibilidad, responder a quejas de los ciudadanos e iniciar investigaciones en casos de infracción de los derechos humanos. Con frecuencia, las instituciones supervisan a los órganos estatales así como a los proveedores de servicios y colaboran estrechamente con órganos reguladores, formulando recomendaciones sobre cómo ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento sin ningún tipo de discriminación.

84. Las organizaciones de la sociedad civil están también bien situadas para evaluar el respeto por parte del Estado y las entidades privadas de los derechos al agua y al saneamiento. Por ejemplo, el Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos, con sede en Guayaquil (Ecuador), fomenta la responsabilidad de los proveedores de servicios privados vigilando que sus prácticas se ajusten a sus obligaciones contractuales y a la ley. En caso de presuntas infracciones, presentan denuncias ante diversas instancias y al mismo tiempo les dan publicidad en los medios de información locales.

85. La sociedad civil ha constituido también uno de los ejes de las estrategias de desarrollo y los métodos para mejorar la supervisión del presupuesto, que es esencial para lograr que se asignen suficientes fondos públicos a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, se gasten en los sectores apropiados y lleguen a su destino de manera eficaz. WaterAid en Nepal ha preparado un manual elemental sobre presupuestación para que las organizaciones de la sociedad civil puedan ayudar a las comunidades a comprender y supervisar los presupuestos destinados al abastecimiento de agua, el saneamiento y la higiene³⁵. Esos instrumentos permiten a la sociedad civil determinar si las políticas concebidas para apoyar el acceso al agua y al saneamiento reciben las asignaciones presupuestarias necesarias. De manera análoga, en la República Unida de Tanzania, Norwegian Church Aid fomenta una gestión responsable de los servicios de abastecimiento de agua comunitarios mediante un sistema de verificación del gasto público, que controla si los fondos asignados a servicios públicos vitales, como el agua y el saneamiento, se gastan según lo previsto y en beneficio de los destinatarios seleccionados.

³² A saber, reducir a la mitad para 2015 la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

³³ Véase: www.wsp.org.

³⁴ Véase: www.defensoria.org.co/red (Colombia); www.dpe.gob.ec/dpe (Ecuador); y www.defensoria.gob.pe/index.php (Perú).

³⁵ Véase: www.wateraid.org/documents/plugin_documents/budget_primer_for_cso_aug2010_1.pdf.

86. Desde el punto de vista de la promoción, el seguimiento resulta más eficaz cuando la información reunida corresponde a las necesidades de la comunidad. Es muy frecuente que los datos reunidos por el gobierno nacional o por otros organismos se utilicen con fines externos y no se distribuyan activamente entre las partes interesadas locales. También puede mejorarse la utilidad del seguimiento si se consigue que la sociedad civil, los proveedores de servicios y los funcionarios públicos comprendan mejor de qué recursos de agua y saneamiento disponen, ya que de este modo las diferencias de acceso se ven más claras y resulta más fácil detectar y atender las zonas que carecen de servicios. Slum Dwellers International, una red mundial de organizaciones de base comunitaria, ha elaborado un procedimiento flexible y gestionado por la comunidad denominado enumeración³⁶, por el que son los propios miembros de la comunidad, a menudo en colaboración con académicos o profesionales locales, quienes se encargan de reunir datos sobre el acceso al agua y el saneamiento y otras cuestiones pertinentes. Mediante este proceso se consigue que la información refleje con exactitud los problemas que deben afrontar los habitantes de barrios marginales y que las comunidades puedan servirse de esos datos al negociar la mejora de los servicios con los municipios locales.

87. Desde la llegada de GoogleEarth y la mayor accesibilidad del Sistema de Información Geográfica y del Sistema Mundial de Determinación de Posición, se han adoptado toda una nueva serie de enfoques para estudiar la distribución de los puntos de agua y el saneamiento³⁷. Este tipo de estudio ayuda a las comunidades y las autoridades locales a determinar la existencia, la funcionalidad, la seguridad y la asequibilidad de puntos de agua y letrinas y también puede utilizarse para presionar a los gobiernos a fin de que aumenten el acceso en las zonas que reciben servicios insuficientes.

88. La vigilancia de la calidad del agua es un tipo de control que a menudo requiere conocimientos técnicos adicionales. En Rumania, hay una ley específica que requiere que el Ministerio de Salud, en colaboración con las autoridades locales y los proveedores de servicios, vigile la calidad del agua y comunique los casos de incumplimiento de las normas pertinentes a las autoridades competentes y a la opinión pública. Rumania está aprendiendo a controlar mejor la calidad de las fuentes de agua en zonas rurales, que todavía no están sometidas a una vigilancia tan estrecha como las zonas urbanas.

89. Una ONG, Mujeres en Europa por un Futuro Común, trabaja con asociados locales y escuelas de Armenia, Georgia, la República de Moldova y Rumania para desarrollar planes de seguridad del abastecimiento de agua. Dadas las limitadas medidas adoptadas por el Gobierno para la protección del agua, la organización ha creado un conjunto de materiales docentes para las escuelas a fin de desarrollar planes comunitarios de seguridad del abastecimiento de agua para sistemas locales de distribución en pequeña escala. Mediante un juego de instrumentos didácticos se explican a las autoridades locales diversos métodos de reunión de información y se informa a las partes interesadas sobre las propiedades del agua potable y las fuentes de contaminación, y sobre los consiguientes peligros para la salud.

90. Un seguimiento eficaz tan solo es posible mediante indicadores apropiados. Los indicadores existentes sobre el agua y el saneamiento a menudo no tienen en cuenta aspectos que son cruciales desde la perspectiva de los derechos humanos, como la no discriminación o la asequibilidad. Si se preparan indicadores referentes a los principios de derechos humanos, entonces los órganos supervisores pueden examinar una mayor variedad de cuestiones. Se están preparando indicadores específicos y pertinentes basados en los derechos para incorporarlos al Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del

³⁶ Véase: www.sdinet.org/ritual/enumerations.

³⁷ Véase por ejemplo la Iniciativa H2O en: www.h20initiative.org/article/68003/Water_Point_Mapping.

Abastecimiento de Agua y del Saneamiento³⁸ a fin de poder comprender mejor quiénes carecen de acceso al agua y al saneamiento y por qué razones.

91. En Nicaragua, los estudios nacionales de supervisión del acceso al agua y al saneamiento tradicionalmente se han centrado de manera exclusiva en la infraestructura disponible. Para hacer más visibles los aspectos relacionados con los derechos humanos, Nicaragua, en colaboración con la sociedad civil, incorporó criterios e indicadores basados en los derechos en su encuesta nacional más reciente, investigando factores como la percepción que tienen los usuarios de la disponibilidad e idoneidad de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y las poblaciones más afectadas por la discriminación.

B. Acción judicial

92. Pleitear puede resultar largo y costoso y por tanto se considera un último recurso; sin embargo, cuando los gobiernos se niegan sistemáticamente a respetar los derechos humanos puede ser una manera efectiva de conseguir que las personas y las comunidades tengan acceso a servicios esenciales. A continuación pueden verse algunos ejemplos de como los pleitos han contribuido a la realización de los derechos al agua y al saneamiento.

93. En enero de 2011, dos representantes de un grupo de indígenas que vivían en una reserva de animales de Botswana presentaron con éxito una demanda en virtud de la Ley de abastecimiento de agua del país. Se había negado a los basarwa el acceso a un pozo perforado que llevaban utilizando durante decenios con el fin de obligarles a abandonar la reserva, en la que vivían desde antes que fuese declarada tal. El tribunal se remitió a la reciente resolución de la Asamblea General sobre el derecho al agua y el saneamiento y consideró que denegar a los basarwa el permiso de utilizar, a sus expensas, el pozo situado en la tierra que habitaban equivalía a un trato degradante, que está prohibido, entre otras cosas, por la Convención contra la Tortura. En la sentencia se cita específicamente la Observación general N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la resolución 64/292 de la Asamblea General, en la que la Asamblea reconoció el derecho al agua y el saneamiento³⁹.

94. En 2004, en una causa sometida al Tribunal Civil y Comercial de Córdoba (Argentina), unos residentes de Chacras de la Merced solicitaron amparo contra una municipalidad que permitía que una planta de tratamiento de líquidos cloacales dejara filtrar esos líquidos sin tratar en el suministro de agua potable de la comunidad. El Tribunal hizo referencia a la Observación general N° 15, ordenó a la municipalidad que habilitara, restableciera y mejorara la planta de tratamiento de aguas cloacales y ordenó al gobierno provincial que proporcionara a la comunidad un suministro alternativo de agua potable hasta que se hubieran terminado las obras de mejora. El gobierno provincial terminó las obras de un nuevo sistema de agua potable en 2006⁴⁰.

95. Aun cuando la jurisprudencia en apoyo del derecho al saneamiento es menos abundante, está registrando un lento aumento. Ya en 1980 el Tribunal Supremo de la India reconoció las obligaciones del Estado de prestar servicios de saneamiento apropiados, señalando que la falta de acceso al saneamiento "obliga a los habitantes pobres de barrios marginales a hacer sus necesidades en la calle, al principio con discreción y luego sin recato porque bajo la presión de la naturaleza la vergüenza se convierte en un lujo y mantener la

³⁸ Véase: www.wssinfo.org.

³⁹ En el asunto entre Matsipane Moseithanyane, Gakenyatsiwe Matsipane y el Fiscal General (enero de 2001); véase: www.elaw.org/system/files/bs.moseithanyane.jan2011.pdf.

⁴⁰ Véase: www.cedha.org.ar/es/comunicados_de_prensa/go.php?id=93.

dignidad es un arte muy difícil⁴¹. De manera análoga, en 2007 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica decidió que el deficiente mantenimiento de los sistemas de alcantarillado de Villa Flores, que provocaba la inundación de hogares con aguas residuales, violaba el derecho constitucional a la salud y ordenó a la municipalidad y a diversas entidades públicas que remediaran inmediatamente la situación⁴².

96. Incluso cuando la denuncia no prospera puede tener una repercusión positiva si se combina con campañas de la sociedad civil para presionar a las autoridades, y puede ocasionar un cambio de políticas. En el caso *Mazibuko c. Ciudad de Johannesburgo*, unos residentes de Phiri (Soweto) denunciaron a la Ciudad de Johannesburgo, la Johannesburg Water (Pty) Ltd. y el Departamento de Asuntos Hídricos y Silvicultura alegando que la política de abastecimiento básico gratuito de agua no proporcionaba a los residentes una cantidad de agua suficiente y que la instalación de contadores de agua de pago anticipado era ilegal. En última instancia, el Tribunal Constitucional falló contra los demandantes pero la municipalidad cambió de política para proporcionar mayores cantidades de agua gratuita a los hogares clasificados como indigentes.

C. Buena gobernanza y transparencia

97. Las prácticas antes descritas obedecen a estrategias específicas para promover la responsabilidad de los proveedores de servicios y las entidades públicas competentes. En último término, sin embargo, la realización a largo plazo de los derechos al agua y el saneamiento, al igual que todos los derechos humanos, requiere una cultura de la responsabilidad más amplia, que solo puede florecer en una atmósfera de buena gobernanza, instituciones democráticas sólidas y transparencia.

98. Los elevados niveles de corrupción son síntomas de falta de responsabilidad y pueden acarrear un costo más elevado para los usuarios del agua. Por ejemplo, en algunos países, los hogares tienen que pagar un soborno para poder acceder al agua, ya sea para conectarse a la red o como parte del recibo ordinario. La mayoría prefiere pagar el soborno en vez de oponerse y posiblemente quedarse sin servicio. De manera análoga, la falta de transparencia en las relaciones contractuales entre entidades públicas y proveedores de servicios, o entre proveedores y consumidores, también puede provocar un aumento de los precios. Según una estimación, la corrupción podría hacer aumentar en 48.000 millones de dólares el costo de alcanzar para 2015 el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al agua y el saneamiento⁴³.

99. Hay varias iniciativas transnacionales concebidas para apoyar la buena gobernanza y reducir la corrupción. Por ejemplo, el Índice de la Gobernanza Urbana, elaborado por la Campaña Mundial sobre Gobernanza Urbana, el Observatorio Urbano Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos constituye un instrumento de autoevaluación para las autoridades locales, concebido para fomentar el diálogo con diversos interlocutores gubernamentales y no gubernamentales sobre las prioridades del desarrollo. El Índice refleja los procedimientos de adopción de decisiones en zonas urbanas así como los mecanismos e instituciones a través de los cuales las diversas partes interesadas exponen sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen con sus obligaciones y resuelven sus diferencias. Los indicadores también se centran en la calidad

⁴¹ Véase: *Municipal Council, Ratlam v. Vardhichand et al.*, en: www.judis.nic.in/supremecourt/qrydisp.aspx?filename=4495.

⁴² Véase la decisión N° 11796, disponible en: www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/votos/%20por%20tema.htm.

⁴³ Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector, Transparency International, pág. 10. Disponible en: www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2008#1.

de las relaciones entre las principales partes interesadas a nivel local y tienen en cuenta factores como la existencia de una política de precios del agua favorable a los pobres. El procedimiento de evaluación da prioridad a la recopilación de datos mediante sistemas participativos a fin de mejorar su exactitud y lograr la aceptación general de sus resultados⁴⁴.

100. Es posible apoyar la buena gobernanza y la responsabilidad alentando a los gobiernos y a las entidades privadas a que acepten acuerdos jurídicamente vinculantes por los que se comprometan a evitar las prácticas corruptas en la concesión de contratos públicos. Para apoyar estos pactos de fomento de la integridad, Transparency International ha preparado un manual de consulta en el que se describe cómo diseñar y aplicar tales acuerdos y lograr su cumplimiento⁴⁵. De manera análoga, en la encuesta de referencia sobre la integridad del sector del agua realizada en Uganda en 2009 y encargada por Transparency International⁴⁶, se señalan prácticas corruptas y se proponen procedimientos participativos para elaborar estrategias que limiten las posibilidades de corrupción.

101. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Water Integrity Network lanzaron hace poco un manual de formación sobre la integridad en el sector hídrico que hace referencias concretas al derecho al agua y al saneamiento⁴⁷.

102. Un enfoque más localizado de cómo apoyar la buena gobernanza y la transparencia puede verse en la evaluación realizada por el PNUD en Tayikistán sobre la vulnerabilidad y la integridad del sector del agua, que tiene por objeto preparar un plan de mitigación de riesgos para el sector. Las experiencias de otros países indican que estos tipos de evaluación pueden obligar a los responsables políticos a reconocer abiertamente que la corrupción es un problema en los sectores del agua y el saneamiento. Asimismo, el método inclusivo y participativo de realizar las evaluaciones contribuye a que la opinión pública asuma plenamente los resultados.

VI. Conclusiones

103. **En la presente compilación se incluyen diversas prácticas referentes a distintos aspectos de la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento en diferentes regiones del mundo. Se demuestra que los derechos humanos permiten adoptar diversas soluciones, que no hay ninguna panacea universal sino más bien muchas maneras de convertir esos derechos humanos en realidad. La compilación también demuestra claramente que es posible el ejercicio de los derechos humanos en circunstancias aparentemente difíciles, como por ejemplo en zonas remotas, en barrios marginales o en situaciones de emergencia. Una visión de futuro para los correspondientes sectores, el compromiso de lograr el acceso universal y la voluntad política de llegar hasta el final, así como cierta imaginación, contribuyen a hacer realidad tales derechos. De manera crucial, la compilación también muestra que la aplicación de los principios y normas de derechos humanos definidos por los derechos al agua y al saneamiento puede hacer aumentar el acceso a un abastecimiento de agua y un saneamiento seguros, aceptables y asequibles en cantidades suficientes. Queda ciertamente mucho por hacer y por estudiar, pero el número de Estados y organizaciones que utilizan específicamente el marco de los derechos al agua y al**

⁴⁴ Véase: www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=25&cid=2167.

⁴⁵ Véase: www.transparency.org/news_room/in_focus/2011/integrity_pacts_reaching_out_to_the_water_sector.

⁴⁶ Véase: http://gaportal.org/sites/default/files/baseline_water_integrity_survey_uganda10.pdf.

⁴⁷ Véase: www.cap-net.org/content/new-training-manual-water-integrity.

saneamiento para enfocar su labor ha contribuido a que se preste especial atención, como es debido, a las personas más desatendidas, excluidas y olvidadas.

104. La Relatora Especial está convencida de que el proceso de preparación del presente compendio ha constituido en sí mismo una buena práctica, facilitando los intercambios entre Estados y otras partes interesadas fundamentales para explorar los detalles y las complejidades que entraña el ejercicio de los derechos al agua y al saneamiento. La Relatora Especial expresó la esperanza de proseguir este intercambio de ideas y prácticas. Asimismo está convencida de que la aprobación de la resolución 64/292 de la Asamblea General en 2010, así como los ejemplos contenidos en la presente compilación, suscitarán nuevas iniciativas para garantizar el disfrute de los derechos al agua y al saneamiento en todo el mundo.

105. La Relatora Especial espera que los ejemplos muy concretos contenidos en el presente compendio demuestren que la aplicación de las normas de derechos humanos no es una utopía y que sirvan de inspiración de nuevas prácticas influidas por los derechos al agua y al saneamiento.
