



Asamblea General

Distr. general
1º de julio de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

15º 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 Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque

Adición

Informe sobre la marcha de los trabajos de recopilación de buenas prácticas

Resumen

La Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con lo dispuesto en la resolución 7/22 del Consejo. En la resolución el Consejo pide a la Experta independiente que dialogue con las partes interesadas para identificar, promover y comentar las prácticas óptimas relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento y, a ese respecto, preparar un compendio de las mejores prácticas. En el informe la Experta independiente presenta un marco para evaluar las buenas prácticas desde la perspectiva de los derechos humanos empleando cinco criterios normativos (disponibilidad, calidad y seguridad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad) y cinco criterios comunes (no discriminación, participación, responsabilidad, repercusión y sostenibilidad).

La Experta independiente alienta a todas las partes interesadas a que le presenten sus buenas prácticas, de conformidad con esos criterios, para su inclusión en el compendio de buenas prácticas que se presentará al Consejo de Derechos Humanos en 2011.

Anexo

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

Informe sobre la marcha de los trabajos de recopilación de buenas prácticas

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–14	4
A. Proceso y método.....	3–8	4
B. Criterios basados en los derechos humanos.....	9–14	5
II. Criterios normativos.....	15–36	7
A. Disponibilidad.....	17–20	7
B. Calidad y seguridad.....	21–24	8
C. Aceptabilidad.....	25–28	9
D. Accesibilidad.....	29–32	10
E. Asequibilidad.....	33–36	11
III. Criterios comunes.....	37–68	11
A. No discriminación.....	40–46	12
B. Participación.....	47–51	14
C. Responsabilidad.....	52–61	15
D. Efectos.....	62–63	17
E. Sostenibilidad.....	64–68	18
IV. Actores pertinentes.....	69–82	19
A. Los Estados.....	70–71	20
B. Órganos reguladores.....	72	20
C. Proveedores de servicios.....	73	21
D. Sector privado.....	74	21
E. Sociedad civil.....	75	22
F. Instituciones nacionales de derechos humanos.....	76	22

G. Organismos de desarrollo	77-78	22
H. Organizaciones intergubernamentales	79-80	23
I. Instituciones de educación, formación e investigación.....	81	23
J. Particulares y comunidades	82	24
V. Conclusión y recomendaciones.....	83-84	24

I. Introducción

1. La Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con lo dispuesto en la resolución 7/22 del Consejo. En la resolución el Consejo pide a la Experta independiente que dialogue con los gobiernos, los órganos competentes de las Naciones Unidas, el sector privado, las autoridades locales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas para identificar, promover y comentar las prácticas óptimas relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento y, a ese respecto, preparar un compendio de las mejores prácticas. Para abordar esa tarea la Experta independiente decidió centrar su trabajo en las buenas prácticas y elaborar un conjunto de criterios que pudieran usarse como una norma para evaluar si una práctica es "buena" desde el punto de vista de los derechos humanos.

2. La identificación de las buenas prácticas intenta determinar la forma de hacer efectivos los derechos humanos relacionados con el agua y el saneamiento y los métodos que han aplicado algunos actores para ello con el fin de inspirar a otros a promulgar leyes y a formular políticas y prácticas conformes con los derechos humanos. La difusión de información sobre las prácticas que han dado buenos resultados permite que otros aprendan de esas experiencias y que puedan promover el progreso para asegurar el acceso al agua potable y el saneamiento en condiciones seguras y asequibles. En este sentido, la determinación y la difusión de las buenas prácticas pueden contribuir a la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, así como a la prevención de las violaciones de los derechos humanos.

A. Proceso y método

3. Al asumir su mandato, la Experta independiente consultó a numerosas personas, recabando consejos e intercambiando opiniones sobre la manera de abordar la recopilación de las mejores prácticas. Su primera decisión fue ajustar ligeramente la terminología de la resolución 7/22 del Consejo para centrarse en las "buenas" prácticas. Esta decisión se basa en la observación de que distintos métodos pueden ser igualmente buenos en diversos contextos.

4. De acuerdo con el informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos en su décimo período de sesiones, en el que planteaba el programa de actividades para cumplir con su mandato, la Experta independiente comenzó a examinar los criterios que le permitirían calificar una práctica de "buena" (A/HRC/10/6, párr. 34). Por cuanto el concepto de lo que es "bueno" es muy subjetivo, y dado que los diferentes actores pueden tener puntos de vista diferentes (o incluso opuestos) sobre la virtud de una práctica determinada, la Experta independiente considera que es necesario elaborar criterios basados en normas y principios de derechos humanos, para llegar a tener elementos para hacer una evaluación más clara y objetiva.

5. La Experta independiente organizó una consulta de expertos en Lisboa, celebrada los días 7 y 8 de octubre de 2009, para examinar los posibles criterios que deberían informar las buenas prácticas. Asistieron representantes de organismos de las Naciones Unidas, organizaciones de desarrollo, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, de instituciones nacionales de derechos humanos, de gobiernos y de instituciones académicas. Se les pidió que examinaran una serie de criterios, que se les habían comunicado de antemano, para determinar si las prácticas relacionadas con el agua y el saneamiento podrían calificarse de buenas desde la perspectiva de los derechos humanos.

Tras provechosos debates, la Experta independiente determinó dos conjuntos de criterios, que se incluyen en el presente informe: a) los criterios normativos, a saber, disponibilidad, calidad y seguridad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad, y b) los criterios comunes, que son no discriminación, participación, responsabilidad, repercusión y sostenibilidad.

6. En función de esos criterios la Experta independiente elaboró un cuestionario, al que se dio amplia difusión entre los distintos grupos interesados, entre ellos, los Estados, las autoridades reguladoras en materia de agua y saneamiento, los proveedores públicos y privados de servicios de agua y saneamiento, las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil, los organismos donantes y las organizaciones intergubernamentales. La Experta independiente espera que estos criterios de derechos humanos sean útiles a los distintos agentes al autoevaluar sus respectivas prácticas y escoger ejemplos para que se incluyan en el compendio.

7. Para preparar el compendio la Experta independiente se basará en al menos dos tipos de información. En primer lugar, examinará las respuestas por escrito al cuestionario. En segundo lugar, ha empezado a organizar consultas con las partes interesadas que le permitan examinar más pormenorizadamente algunas prácticas. En el momento de redactar este informe se han celebrado ya dos consultas con organizaciones intergubernamentales y organismos bilaterales de desarrollo. Se prevén nuevas consultas con gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos, proveedores públicos y privados de servicios de agua y saneamiento y probablemente con otras personas. Al reunir a personas de un mismo sector para debatir las buenas prácticas relacionadas con los derechos humanos, el agua y el saneamiento, la Experta independiente espera facilitar el intercambio de esas buenas prácticas para permitir que otros aprendan de ellas. También espera definir los problemas comunes de la realización de los derechos al agua y al saneamiento, así como sus posibles soluciones.

8. Sobre la base de los escritos presentados y los ejemplos de buenas prácticas que se recogieron en las consultas con los interesados, la Experta independiente presentará al Consejo de Derechos Humanos en 2011 un compendio de prácticas relacionadas con el agua y el saneamiento que han sido calificadas de "buenas" desde la perspectiva de los derechos humanos.

B. Criterios basados en los derechos humanos

9. La Experta independiente considera que las prácticas recolectadas deben lograr, o contribuir a lograr, la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

10. La Experta independiente entiende el término "práctica" en un sentido amplio, y considera que abarca tanto la política como la ejecución. Una buena práctica, por tanto, puede abarcar, entre muchas otras posibilidades, iniciativas tan diversas como los tratados internacionales, la legislación (en los planos nacional, subnacional y local), los reglamentos, las políticas, las estrategias, los marcos institucionales, los procedimientos de coordinación y planificación, las políticas de cooperación internacional, los programas, los proyectos, las campañas, las subvenciones, los mecanismos de financiación, las estructuras tarifarias, los contratos de los operadores, los procedimientos de denuncia y las resoluciones judiciales y cuasijudiciales.

11. Los criterios que figuran en el presente informe tienen por objeto determinar más claramente los requisitos concretos que permiten calificar una práctica determinada de buena. El contenido normativo de los derechos humanos al saneamiento y el agua aporta las normas pertinentes de derechos humanos, esto es, los criterios normativos (disponibilidad, calidad y seguridad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad). Los criterios comunes (no discriminación, participación, responsabilidad, repercusión y sostenibilidad) se basan

en los principios de derechos humanos y en consideraciones más generales sobre ellos. Ambos conjuntos de criterios se describen más adelante.

12. En otros contextos se han propuesto y utilizado muy diversos criterios para definir más claramente las buenas prácticas, entre ellos, por ejemplo, la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la solidez ética, la sostenibilidad¹, la repercusión, la capacidad de respuesta, la capacidad de innovación y creatividad, la transferibilidad, la reproducibilidad, la facilidad de aplicación y las consideraciones de género², o la participación, la no discriminación y la igualdad³, entre otros. Algunos de estos criterios, como la participación y la no discriminación, ya se abordan explícitamente desde la perspectiva de los derechos humanos. La repercusión y la sostenibilidad se han considerado criterios adicionales esenciales para evaluar las prácticas desde la perspectiva de los derechos humanos. En otros casos, como ocurre con la capacidad de respuesta, los criterios se consideran de forma implícita, por ejemplo, por medio de los criterios de participación y aceptabilidad. El criterio de la eficacia queda comprendido asimismo en el de la repercusión, y la pertinencia queda dentro del espectro de los cinco criterios normativos. Las consideraciones de igualdad y de género quedan comprendidas implícitamente en los criterios de no discriminación y participación. Sin embargo, otros, en particular, la solidez ética y la capacidad de innovación y creatividad, parecen redundantes o indiferentes desde la perspectiva de los derechos humanos. Criterios sobre la utilidad de la reproducción o la transferencia de las prácticas podrían ser útiles también en el contexto de los derechos humanos. Sin embargo, no pueden considerarse requisitos, ya que una práctica puede considerarse buena desde la perspectiva de los derechos humanos aunque su único propósito sea encontrar una solución para una pequeña comunidad con problemas singulares, por lo que no es necesariamente reproducible. Asimismo, es importante que las soluciones sean eficientes o que sea fácil aplicar los criterios. Las normas de derechos humanos reconocen la obligación de progresar aun cuando los recursos financieros son limitados y requieren que se avance de la manera más expedita y eficaz hacia la plena realización de esos derechos⁴. Sin embargo, la rentabilidad y la facilidad de ejecución no son consideraciones dominantes y generales; de hecho, es incluso posible que los derechos humanos exijan soluciones que impliquen un costo relativamente elevado. Por ejemplo, los procesos participatorios, que se estiman fundamentales desde la perspectiva de los derechos humanos, pueden tener altos costos, pero se consideran indispensables para la realización de los derechos humanos y para lograr un efecto sostenible.

13. Los criterios de derechos humanos esbozados a continuación son deliberadamente amplios, flexibles y dúctiles. Las normas de derechos humanos no prescriben la elección de una política o tecnología particulares, sino que exigen soluciones adaptadas a cada contexto. Requieren que se cumplan las necesidades particulares y con ello excluyen una solución única aplicable a todo contexto. En este sentido, las normas de derechos humanos destacan la perspectiva del individuo, siempre que el ejercicio de los derechos individuales no menoscabe los derechos de los demás. Teniendo esto en cuenta, delimitar las buenas

¹ Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), "Summary booklet of best practices", N° 1 (Ginebra, 1999), pág. 5.

² Organización Internacional del Trabajo, informe resumido del taller "Good practices – decent work and the informal economy", Turín (Italia), 30 y 31 de agosto de 2004. Se puede consultar en inglés en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/event/wcms_080299.pdf.

³ Grupo de trabajo dedicado a la protección, del Comité Permanente entre Organismos, "Discussion note on collection of good practices in protection", pág. 3. Se puede consultar en inglés en www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/clusters%20pages/Protection/PCWG%20Note%20on%20Good%20Practices.pdf.

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, párr. 9.

prácticas tiene por objeto captar la mayor diversidad posible de métodos para velar por el respeto de los derechos humanos de todos.

14. En las secciones que siguen la Experta independiente analizará todos los criterios, así como la forma en que cada uno de ellos se aplica a los derechos al agua y el saneamiento.

II. Criterios normativos

15. Los criterios normativos para determinar las buenas prácticas se basan en el contenido normativo de los derechos humanos al saneamiento y el agua. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales describe el contenido del derecho al agua en su Observación general N° 15 (2002), y la Experta independiente, en su informe sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el saneamiento (A/HRC/12/24), describe el contenido normativo del derecho al saneamiento. La Experta independiente decidió basarse en este marco al definir los criterios normativos para las buenas prácticas, a saber: disponibilidad, calidad y seguridad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad. Las categorías están relacionadas entre sí y algunas prácticas pueden concordar con varios de los criterios normativos o sólo con uno. Por ejemplo, una estructura tarifaria que tenga en cuenta los problemas particulares que enfrentan las personas que viven en la pobreza podría evaluarse en términos de asequibilidad, mientras que otros criterios serían menos pertinentes. Por otra parte, un enfoque sectorial remitiría a la totalidad de los criterios normativos. Las prácticas que contribuyan a hacer efectivos los derechos al agua y el saneamiento al cumplir con uno o más de estos criterios serán consideradas por la Experta independiente al preparar el compendio, siempre que la práctica no vulnere o contradiga los demás criterios.

16. A continuación se explican con más detalle estos criterios. Se analiza también su pertinencia desde la perspectiva de los derechos humanos y se dan ejemplos de los tipos de buenas prácticas con las que podrían relacionarse.

A. Disponibilidad

17. En muchos casos simplemente no hay una cantidad suficiente de instalaciones de agua y saneamiento. El agua que llega a las personas no basta para satisfacer sus necesidades básicas personales y domésticas, o es suficiente sólo en forma intermitente. En cuanto al saneamiento, más de 1.000 millones de personas defecan aún al aire libre porque no cuentan con instalaciones de saneamiento⁵. Este criterio pretende dar respuesta a esa realidad.

18. Las normas de derechos humanos requieren que haya un número suficiente de instalaciones de saneamiento con servicios asociados para que los tiempos de espera no sean excesivamente largos. Resulta tentador definir un número mínimo de retretes para una población dada, pero puede ser contraproducente, porque así podrían obviarse las características particulares de una comunidad determinada y las necesidades especiales de cada uno de sus miembros. Por ejemplo, las mujeres, las personas con discapacidad, los

⁵ Véase Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (OMS y UNICEF), *Progresos en materia de saneamiento y agua potable – Informe de actualización 2010* (Ginebra), pág. 22. Se puede consultar en inglés en http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563956_eng_full_text.pdf.

niños y otras personas pueden tener necesidades especiales en materia de saneamiento (A/HRC/12/24, párr. 75).

19. En cuanto al agua, el criterio establece que debe estar disponible de forma continua y en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de agua potable y de higiene personal, así como para otros usos personales y domésticos, como cocinar y preparar alimentos, o lavar vajilla y ropa⁶. No pueden cuantificarse en abstracto ni la continuidad ni la cantidad exactas requeridas, porque los requisitos particulares para el consumo de agua varían por causas como las condiciones climáticas, el nivel de actividad física y las condiciones personales de salud. Por tanto, no es posible señalar cantidades precisas que se apliquen en todo el mundo. La provisión de agua debe ser lo suficientemente continua para permitir la recolección de cantidades que permitan satisfacer todas las necesidades, sin comprometer la calidad del agua⁷. En cuanto a la cantidad necesaria, los cálculos y las recomendaciones internacionales pueden servir de orientación general para determinar si se cumple el criterio de disponibilidad. Por ejemplo, se calcula que todas las necesidades domésticas pueden ser atendidas con unos 100 l por habitante al día⁸. En el contexto de respuesta a los desastres se ha fijado un mínimo absoluto de 15 l per cápita al día⁹. Sin embargo, esta cantidad plantea inquietudes con respecto a la salud, ya que resulta insuficiente para satisfacer los requisitos de higiene, y no debe entenderse que equivale a la realización plena del derecho al agua.

20. Interpretando de este modo la disponibilidad, podrían calificarse de buenas desde la perspectiva de los derechos humanos muy diversas prácticas, como leyes y políticas que den prioridad al agua para uso personal básico y doméstico, que eximan ese uso de la concesión de licencias, que aseguren una cantidad mínima de agua para uso doméstico y personal, que aporten tecnologías para mejorar la continuidad del agua, que promuevan el saneamiento dirigido por la comunidad o la construcción de letrinas en las comunidades que carezcan de ellas. Esas prácticas se refieren a la disponibilidad de servicios, pero lo más probable es que se crucen con otros criterios mencionados a continuación.

B. Calidad y seguridad

21. Si bien los cálculos más recientes señalan que 884 millones de personas aún no utilizan fuentes mejoradas de agua¹⁰, el cómputo de las personas que dependen de agua de mala calidad todavía arroja, por desgracia, cifras mucho más elevadas¹¹. La contaminación

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15, párr. 12 a).

⁷ Esta cuestión se relaciona también con la calidad, puesto que el almacenamiento de agua en los hogares implica un riesgo para su calidad y salubridad. Gundry, Wright y Conroy concluyen que mejorar el almacenamiento de agua en los hogares puede reducir la incidencia del cólera. Véase S. Gundry, J. Wright y R. Conroy, "A systematic review of health outcomes related to household water quality in developing countries", *Journal of Water and Health*, vol. 2, N° 1 (marzo de 2004), pág. 1. Véase también OMS, *Lucha contra las enfermedades transmitidas por el agua en los hogares* (Ginebra, 2007); se puede consultar en https://www.who.int/household_water/advocacy/combating_disease_es.pdf.

⁸ Guy Howard y Jamie Bartram, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health* (OMS, Ginebra, 2003), pág. 22.

⁹ El Proyecto Esfera, *Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre* (Ginebra, 2004), pág. 63. Se puede encontrar en http://www.sphereproject.org/dmdocuments/handbook/hdbkpdf/hdbk_full_sp.pdf. Howard y Bartram señalan que 20 l por día resulta una cantidad básica, pero que no asegura el cumplimiento de requisitos fundamentales en materia de higiene (*Domestic Water Quantity*, pág. 22).

¹⁰ OMS/UNICEF, *Progresos*, pág. 7.

¹¹ En el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no se controla la calidad del agua.

del agua, los fenómenos geológicos naturales, como la presencia de arsénico en las aguas subterráneas, un saneamiento insuficiente o un tratamiento y almacenamiento domésticos inadecuados afectan profundamente la salud de las personas y, en consecuencia, su capacidad para asistir a la escuela o el trabajo, o para participar de otras formas en la sociedad. La falta de acceso a un saneamiento seguro e higiénico plantea graves problemas de salud pública. El criterio de calidad y seguridad aborda estos problemas.

22. Los derechos humanos requieren que el uso de las instalaciones de saneamiento sea seguro desde el punto de vista de la higiene. Esto significa que se debe prevenir efectivamente que las personas y los animales, incluidos los insectos, entren en contacto con excrementos humanos. Debe evitarse el vaciado manual de letrinas de pozo. Además, en las instalaciones debe disponerse de agua apta para el consumo y jabón para lavarse las manos. Las consideraciones de higiene, como la higiene menstrual y la limpieza anal y genital, también tienen repercusiones importantes en la seguridad (A/HRC/12/24, párr. 72).

23. El agua debe ser de una calidad que no comprometa su salubridad¹². Debe evitarse la transmisión de las enfermedades de origen hídrico por la contaminación del agua. En las *Guías para la calidad del agua potable* la Organización Mundial de la Salud (OMS) define el agua potable como el agua que "no ocasiona ningún riesgo significativo para la salud cuando se consume durante toda una vida, teniendo en cuenta las diferentes vulnerabilidades que pueden presentar las personas en las distintas etapas de su vida"¹³. Pueden servir como referencia los máximos establecidos en esas guías a propósito de una gran variedad de sustancias potencialmente nocivas. El Estado puede adoptar estas normas o crear otras de alcance regional o nacional, pero en todo caso debe cerciorarse de que las normas adoptadas prevengan los riesgos para la salud humana.

24. Las buenas prácticas relacionadas con la seguridad y la calidad pueden referirse a diferentes aspectos, porque las dimensiones de este criterio son muy diversas. Pueden comprender, entre otras cosas, las leyes y los sistemas implantados para supervisar y comprobar la calidad del agua, los sistemas de saneamiento ecológico, los métodos innovadores para el vaciado de letrinas en entornos complejos como los barrios marginales, las soluciones de saneamiento de bajo costo que evitan de forma higiénica que los humanos y los animales entren en contacto con los excrementos humanos, la purificación, la filtración u otras soluciones de bajo costo para potabilizar el agua, o métodos higiénicos de almacenamiento en los hogares.

C. Aceptabilidad

25. Las perspectivas respecto de las soluciones para el saneamiento y el abastecimiento de agua que son aceptables en un contexto dado difieren. La higiene personal es una cuestión muy delicada en todas las regiones y culturas. Las personas no usarán las instalaciones y las fuentes si éstas no son aceptables debido, por ejemplo, a su ubicación. Por lo tanto, la aceptabilidad es un criterio igualmente importante.

26. En muchas culturas los aseos deben construirse de modo que garanticen la intimidad. A menudo, la aceptabilidad requiere que haya instalaciones diferentes para los hombres y para las mujeres en los lugares públicos, y para las niñas y los niños en las escuelas. Como se ha mencionado anteriormente con respecto a la calidad, las instalaciones deben adaptarse a las prácticas de higiene comunes en las culturas concretas, como la

Ibíd., pág. 31, y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, *MDG Monitoring for Urban Water Supply and Sanitation – Catching up with Reality in Sub-Saharan Africa* (Eschborn, 2007), pág. 13.

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15, párr. 12 b).

¹³ OMS, *Guías para la calidad del agua potable*, 3ª ed. (Ginebra, 2008), pág. 11.

limpieza anal y genital, y los aseos destinados a las mujeres deben tener en cuenta las necesidades de la menstruación (A/HRC/12/24, párr. 80).

27. La aceptabilidad es también pertinente para estimular el uso de fuentes de agua seguras. En especial, el color, el olor y el sabor del agua deben ser aceptables¹⁴. Estas características deben entenderse unidas a la seguridad del agua, que se relaciona directamente con las necesidades de salud, ya que el agua puede tener un sabor, color y olor aceptables y aun así su calidad puede ser insalubre.

28. Las buenas prácticas relacionadas con la aceptabilidad del agua potable y el saneamiento implican, inevitablemente, un gran número de consultas a los usuarios para entender completamente sus definiciones de "aceptabilidad", que pueden repercutir, por ejemplo, en el diseño o la ubicación de una instalación de saneamiento, o en la localización de un punto de obtención de agua o de la fuente de agua propiamente dicha. Las exigencias culturales también afectan a las condiciones de uso de esas instalaciones. Es necesario dialogar apropiadamente con los grupos interesados y sensibilizarlos para fomentar la comprensión de los vínculos con otros aspectos de los derechos al agua y al saneamiento.

D. Accesibilidad

29. Incluso cuando hay una disponibilidad general de agua y saneamiento suelen ser inaccesibles por una serie de razones. En todo el mundo los puntos de obtención del agua suelen ubicarse a gran distancia de los hogares, de modo que las personas, en especial las niñas y las mujeres, dedican una parte importante de sus días a caminar para recoger el agua para sus necesidades diarias. A menudo, la seguridad de las personas se ve amenazada en el camino a los puntos de obtención o en el momento de usar el servicio, en particular, al utilizar las instalaciones de saneamiento por la noche. Las prácticas que cumplan con el criterio de accesibilidad deben tratar de superar estos problemas.

30. La Experta independiente ha señalado que "[l]as instalaciones de saneamiento deben ser físicamente accesibles para todos en el interior, o en las inmediaciones de cada hogar, institución educativa o de salud, instituciones y lugares públicos y lugar de trabajo" (A/HRC/12/24, párr. 75). Lo mismo se puede decir de las instalaciones de agua. La instalación de saneamiento o la fuente de agua deben estar al alcance de todos los hogares, teniendo en cuenta las necesidades especiales de ciertos grupos e individuos. El camino que conduce a la instalación, y la propia instalación o fuente de agua, deben ser seguros y convenientes para todos los usuarios, incluidos los niños, las personas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres, incluidas las embarazadas, y las personas con enfermedades crónicas. Además, las personas deben tener la posibilidad de utilizar las instalaciones de saneamiento de forma segura por la noche. A ello pueden contribuir la iluminación de los senderos, la provisión de linternas u otras medidas. El riesgo de ataque de animales o personas, en particular para las mujeres y los niños, y las niñas en especial, debe tenerse en cuenta al elegir la forma y el lugar para la construcción del servicio con el fin de evitar esas amenazas.

31. La regularidad del mantenimiento y la limpieza (el vaciado de pozos o la limpieza de los alrededores de los puntos de agua) es esencial para garantizar la sostenibilidad de las instalaciones de saneamiento y agua, así como la continuidad del acceso.

¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15, párr. 12 b).

32. Entre las buenas prácticas que se centran en especial en la accesibilidad pueden citarse el diseño de instalaciones para personas con necesidades especiales, disponiendo rampas o pasamanos para personas con discapacidad, las intervenciones para acercar los puntos de obtención de agua a los hogares, o la movilización de grupos comunitarios para garantizar la seguridad en las instalaciones de agua y saneamiento y alrededor de ellas, entre muchas otras.

E. Asequibilidad

33. En demasiados lugares los más pobres pagan más por los servicios de agua y saneamiento. Al no estar conectados a la red pública de servicios de agua y saneamiento, quienes viven en la pobreza a veces no tienen más remedio que comprar agua a vendedores privados no oficiales, que pueden cobrar de 10 a 20 veces más que los proveedores públicos¹⁵. Los servicios de la red pueden resultar inasequibles para las personas, incluso aunque puedan conectarse a ellos. Dado que el agua y el saneamiento son tan básicos para la supervivencia, las personas pueden gastar el dinero adicional requerido para obtener el acceso, pero a menudo es a expensas del ejercicio de otros derechos humanos. El criterio de asequibilidad aborda este problema.

34. El uso de las instalaciones y servicios de saneamiento y abastecimiento de agua debe tener un precio asequible a todas las personas. La prestación de servicios incluye la construcción y el mantenimiento de las instalaciones, el tratamiento de las aguas y la eliminación de materias fecales. Pagar por estos servicios no debe limitar la capacidad de las personas de adquirir otros bienes y servicios básicos protegidos por los derechos humanos, como alimentos, vivienda, servicios de salud y educación. Para velar por la asequibilidad no es indispensable que el uso de los servicios sea gratuito. Cuando las personas no pueden obtener acceso a los servicios de saneamiento o de agua por sus propios medios, por razones ajenas a su voluntad, el Estado está obligado a encontrar soluciones que velen por este acceso.

35. Los casos de corte del suministro de agua por la incapacidad de pago de un usuario deben tratarse con especial precaución, y el proceso debe contar con todas las garantías. Deben existir medidas para que los usuarios no se vean privados del acceso al agua potable para satisfacer sus necesidades personales y domésticas más básicas, incluido el saneamiento cuando éste se basa en el uso de agua.

36. En lo que se refiere a la asequibilidad, pueden ser ejemplos de buenas prácticas la inclusión de servicios de saneamiento y agua en las redes de seguridad social, los programas de microcrédito o los fondos rotatorios para ayudar a las personas a pagar el costo de la conexión a la red, las estructuras tarifarias que integren subvenciones cruzadas, los criterios para el corte del servicio, o las iniciativas para controlar y regular el precio del agua y el saneamiento, entre otras cosas.

III. Criterios comunes

37. La no discriminación, la participación y hacer efectiva la responsabilidad son algunas de las características que definen los derechos humanos y, combinadas, tienen el efecto de empoderar a los desvalidos, los marginados y los excluidos. Por ello, estos tres

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe de desarrollo humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2006), pág. 83.

criterios se aplican normalmente para determinar las buenas prácticas desde una perspectiva de derechos humanos. Asimismo, se reflejan en el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos¹⁶, que es un marco de orientación de las intervenciones para garantizar el acceso al agua y al saneamiento. Al examinar otros criterios, y tras deliberar, en particular, con especialistas en agua y saneamiento, se agregaron las repercusiones y la sostenibilidad como elementos igualmente esenciales en el contexto de los derechos humanos.

38. La Experta independiente considera que las buenas prácticas deben cumplir los cinco criterios comunes en cierta medida y, por lo menos, la práctica no debe menoscabarlos ni contradecirlos. Un ejemplo que no podría considerarse una buena práctica desde la perspectiva de los derechos humanos sería realizar una actividad de gran envergadura para suministrar agua a toda la población de una zona determinada, pero que perpetuase algunas formas prohibidas de discriminación separando los grifos que usa la mayoría de la población y los que usa un grupo marginado o excluido, aunque se cumpliera el criterio de accesibilidad.

39. A continuación se explican estos criterios en mayor detalle, en particular su importancia desde la perspectiva de los derechos humanos, y se facilitan ejemplos de tipos de buenas prácticas que pueden guardar relación con ellos.

A. No discriminación

40. En muchos países existe discriminación por motivos de color, sexo, idioma, origen étnico, nacionalidad y otros. En los ámbitos del saneamiento y el agua la discriminación puede manifestarse, por ejemplo, cuando se niega o restringe el acceso a instalaciones de saneamiento o a fuentes de abastecimiento de agua a determinados grupos de personas. El objetivo del criterio de no discriminación es poner de relieve este tipo de situaciones y corregirlas.

41. La no discriminación ocupa un lugar central en la normativa de los derechos humanos, ya que existen disposiciones sobre la no discriminación en la mayoría de los tratados y declaraciones de derechos humanos. En el artículo 2, tanto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se prohíbe la discriminación en el disfrute de los derechos consagrados en cada tratado por motivos "de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"¹⁷. Los tratados ulteriores de derechos humanos se centran en las personas que sufren discriminación y enuncian sus derechos. Como ejemplos de esos tratados cabe citar la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención Internacional sobre la protección de todos los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares (1990) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006). A lo largo del tiempo la lista de motivos por los que se prohíbe la discriminación se ha ido ampliando hasta incluir también, entre lo que se considera "otras

¹⁶ Véase *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, disponible en www.undg.org/archive_docs/6959-The_Human_Rights_Based_Approach_to_Development_Cooperation_Towards_a_Common_Understanding_among_UN.pdf.

¹⁷ Véase también el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

condiciones", la edad, el estado de salud y la situación económica y social¹⁸, entre otras categorías.

42. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha definido la discriminación como "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto"¹⁹.

43. Ello se aplica por igual a la discriminación *de jure* y *de facto*²⁰. La discriminación *de jure* está expresada en las leyes, políticas y otros instrumentos, por ejemplo, cuando se dispone en una ley relativa al agua que sólo los ciudadanos (y no las personas que no lo son) pueden tener acceso al agua potable. La discriminación *de jure* constituye una violación de los derechos humanos y las disposiciones que la contengan deben ser derogadas y sustituidas.

44. Pero la discriminación no se manifiesta siempre de forma explícita, sino que a veces se observa en los efectos prácticos de políticas aparentemente neutrales. Por ejemplo, puede darse el caso de una política de abastecimiento de agua y saneamiento en la que se exija a los usuarios que presenten documentos, como un certificado de nacimiento, un título de propiedad o un permiso de construcción, para conseguir la conexión a la red. A simple vista este requisito parece neutral. Sin embargo, si se examina la situación concreta de un país, puede suceder que los miembros de un grupo minoritario particular tengan tasas muy bajas de registro de nacimientos o carezcan de propiedad oficial de la tierra en la que residen. Esa política tendrá un efecto discriminatorio *de facto* sobre ese grupo minoritario porque no podrá conectarse a las redes de agua y alcantarillado.

45. A fin de abordar la discriminación existente pueden precisarse medidas positivas y específicas. A este respecto, los derechos humanos requieren que se preste especial atención a las personas más marginadas y vulnerables a la exclusión y la discriminación. Entre ellas figuran las personas que tienen algunas de las características por las que se prohíbe la discriminación mencionadas más arriba, así como otros grupos específicos que pueden tener preocupaciones particulares en relación con el acceso al agua potable y al saneamiento, como las comunidades nómadas y en desplazamiento, las personas que viven en zonas rurales o en zonas urbanas pobres, los prisioneros y otros detenidos, las víctimas de catástrofes naturales, las personas que residen en zonas propensas a las catástrofes y las que viven en zonas áridas o semiáridas o en islas pequeñas. Las buenas prácticas relativas a la eliminación de la discriminación pueden estar orientadas, sobre todo, a hacer frente a la situación de los grupos desfavorecidos y las prácticas discriminatorias que perpetúan su exclusión. Por ejemplo, esas prácticas podrían centrarse en medios innovadores de garantizar la prestación de servicios en zonas rurales remotas o sectores marginales donde las personas no tienen el título de dominio de la tierra en la que residen. Otros ejemplos incluirían la garantía de que no se hicieran desalojos forzosos, o las asociaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG) como intermediarias para ampliar los servicios a los grupos discriminados.

46. Además, las buenas prácticas pueden identificar formas de discriminación tanto *de jure* como *de facto*, incluidas sus causas fundamentales, y formular intervenciones para poner fin a la discriminación. Ello es posible, entre otras cosas, mediante medidas legislativas y presión para que se modifiquen las leyes, actividades de sensibilización sobre

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párrs. 29, 33 y 35.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 7.

²⁰ *Ibid.*, párr. 8.

los efectos reales de discriminación derivados de políticas y la corrección de esas políticas, la movilización para modificar las actitudes y los prejuicios que fomentan la discriminación.

B. Participación

47. Algunas intervenciones en los ámbitos del saneamiento y el agua se planifican y ejecutan sin una participación suficiente de los beneficiarios, lo cual puede poner en peligro la eficacia del proyecto. Si, por ejemplo, se decide construir nuevas fuentes de abastecimiento de agua en una comunidad y los beneficiarios no participan activamente en el proceso, es posible que la intervención no satisfaga las necesidades de la población. Si sólo participan algunas personas y se deja de lado a otras en el proceso, puede ocurrir que las fuentes de suministro de agua beneficien solamente a una parte de la comunidad. Aunque la participación es importante como medida preventiva y como medio para garantizar un cambio sostenible, es importante también desde el punto de vista de los derechos humanos. El criterio de la participación aborda esos factores.

48. La participación es una condición fundamental del marco de derechos humanos y está intrínsecamente vinculada al disfrute de los demás derechos humanos. Para velar por una participación adecuada es necesario, en particular, que se respeten plenamente las libertades de expresión, reunión y asociación, así como el derecho a la información. El derecho a participar está claramente reflejado en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece el derecho a participar en los asuntos públicos. En su Observación general N° 25 (1996) sobre el derecho a participar en los asuntos públicos, a votar y a tener acceso a la función pública, el Comité de Derechos Humanos interpreta el artículo 25, explicando que los ciudadanos pueden participar directamente, o indirectamente a través de representantes libremente escogidos, en los asuntos públicos, concepto que se considera que abarca "todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales" (párr. 5). La importancia de la participación desde una perspectiva de los derechos humanos se ha reafirmado en forma reiterada en otros convenios y tratados en los que se detallan los derechos de grupos concretos de personas²¹. En la Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986) se pide a los Estados que alienten "la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y la plena realización de todos los derechos humanos"²².

49. La participación ha de ser activa, libre y significativa²³ y, por consiguiente, trascender la mera consulta y divulgación de información. Requiere una posibilidad verdadera de expresar las exigencias y preocupaciones e influir en las decisiones. Poder participar o estar representados en procesos participatorios es asimismo fundamental para la totalidad de personas, grupos y comunidades interesados. En particular, debe velarse por la inclusión de la mujer, pues, en caso contrario, el proyecto podría verse menoscabado. Cabe citar como ejemplo un proyecto para acercar las fuentes de obtención de agua a una aldea que se ejecutó tras consultar con el consejo municipal y, sobre la base de las consultas, se construyeron puntos de abastecimiento de agua cerca de la mayoría de las viviendas. Sin embargo, más tarde se observó que las mujeres seguían recorriendo largas distancias

²¹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, arts. 7 b) y 14; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 12; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 29; Convención Internacional sobre la protección de todos los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares, art. 41.

²² Resolución 41/128 de la Asamblea General, anexo, art. 8, párr. 2.

²³ *Ibid.*, art. 2, párr. 3.

hasta el río, en lugar de utilizar las fuentes nuevas. Tras investigar, se comprobó que no había ninguna mujer en el consejo municipal y que su opinión hubiera sido clave porque eran las únicas que recogían agua. Posteriormente las mujeres indicaron que hubieran preferido que las fuentes de agua se hubieran situado más cerca de sus viviendas de lo que estaba la fuente antigua, pero no tanto como las nuevas, para preservar el aspecto social de recoger agua juntas y mantener su privacidad al margen de los hombres.

50. Dos elementos esenciales para garantizar una participación eficaz y significativa son la transparencia y el acceso a información. Es necesario recurrir a diversos cauces de información y a la comunicación en las lenguas vernáculas para llegar hasta la población. Además, tal vez sea necesario desarrollar la capacidad e impartir formación, porque si la población no comprende la legislación y las políticas vigentes no puede juzgar si se protegen adecuadamente sus derechos.

51. La Experta independiente ha examinado numerosas intervenciones en diversos países que insisten especialmente en la participación y que tienen efectos extraordinarios en la disponibilidad de agua y saneamiento para la población. Los programas participatorios ocupan ya un lugar destacado en muchas iniciativas de desarrollo, en particular debido a las importantes consecuencias de la participación en sus resultados y sostenibilidad²⁴. Algunas prácticas que cumplen el criterio de la participación consisten en movilizar a la comunidad para que dé su opinión sobre las intervenciones propuestas, establecer procesos participatorios en relación con las políticas de agua y saneamiento, hacer partícipes a miembros de la comunidad en la supervisión del acceso al agua potable y el saneamiento, entre muchas otras iniciativas.

C. Responsabilidad

52. En algunos casos se perciben las intervenciones en los sectores del agua y el saneamiento como obras de caridad. Las personas reciben los servicios como beneficiarios pasivos que esperan tener acceso, pero no se consideran titulares de un derecho. A menudo, los cometidos y las obligaciones no están definidos claramente y las personas no saben a quién acudir cuando no disponen de agua y saneamiento o los servicios son insuficientes. Sin una forma de hacer efectiva la responsabilidad no es seguro que los derechos humanos estén garantizados, pues no puede exigirse el cumplimiento de las obligaciones. Hacer efectiva la responsabilidad es una de las características de la normativa de derechos humanos y, por consiguiente, un elemento fundamental para determinar las buenas prácticas, desde la perspectiva de los derechos humanos. Si está clara la forma de hacer efectiva la responsabilidad, los responsables conocerán sus obligaciones y los ciudadanos podrán reivindicar sus derechos.

53. Los mecanismos judiciales para hacer efectiva la responsabilidad, como las cortes y los tribunales, son parte indispensable de la responsabilidad. En el artículo 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se garantiza que "todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia", cuya interpretación comprende el derecho a un acceso igual a los tribunales²⁵. Para que esta garantía sea eficaz los Estados deben establecer un sistema judicial independiente e imparcial dotado de una estructura

²⁴ Emilie Filmer-Wilson, "The human rights-based approach to development: the right to water", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 23, N° 2 (2005), 213 a 241, pág. 219.

²⁵ Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, 2ª ed. revisada (Kehl am Rhein, Engel, 23005), pág. 308; véase también la Observación general N° 32 (2007) del Comité de Derechos Humanos sobre el derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y el derecho a un juicio imparcial.

institucional adecuada y de financiación suficiente para tramitar juicios imparciales²⁶. Además, los mecanismos deben estar facultados para responder a la violación de los derechos humanos de que se trate y hacer que se cumplan sus sentencias.

54. Para hacer efectiva la responsabilidad, los Estados deben establecer mecanismos que sean accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces²⁷. Debe velarse por el acceso a la justicia en términos prácticos, lo que significa que la población debe tener acceso físico y económico, incluso mediante sistemas de asistencia letrada, y debe proporcionarse información en las lenguas vernáculas. El Estado debe asegurarse de que las víctimas de las violaciones tengan derecho a una reparación adecuada, que puede consistir en restitución, indemnización, satisfacción o garantías de que no se repetirán los hechos²⁸.

55. Aunque no todos los problemas relacionados con los derechos humanos precisan que se recurra en forma inmediata a los tribunales, es fundamental tener acceso asequible y oportuno a un sistema judicial independiente que funcione bien en caso de que las demás formas de hacer efectiva la responsabilidad no respondan eficazmente a las violaciones²⁹. Es imposible garantizar la plena efectividad de los derechos sin que se asigne una función al poder judicial.

56. Además del sistema judicial, existen muchos otros tipos de mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad a nivel estatal y no estatal. Si bien la principal obligación de garantizar el goce de los derechos humanos incumbe al Estado, otros actores, como los donantes, las organizaciones intergubernamentales, los proveedores de servicios de abastecimiento de agua, los actores privados y las organizaciones de la sociedad civil tienen también responsabilidades en relación con el derecho al agua y el saneamiento, que también deben ir acompañados de mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad. Los mecanismos estatales y no estatales pueden cumplir diversas funciones, incluidas las de supervisar, recibir denuncias y responder a ellas, y proporcionar recursos o reparación en caso de violación de los derechos humanos.

57. Los mecanismos cuasijudiciales, como las instituciones nacionales de derechos humanos y los órganos de tratados internacionales de derechos humanos, pueden desempeñar un importante papel en velar por que se cuente con una forma de hacer efectiva la responsabilidad supervisando la observancia de los derechos e informando de las violaciones, además de admitir denuncias individuales. Dado que el agua y el saneamiento suelen ser responsabilidad de las autoridades locales o de ministerios concretos dentro del gobierno, los mecanismos administrativos deben establecerse a esos niveles, por ejemplo, en el ámbito de órganos reguladores. Los mecanismos han de estar facultados para recibir denuncias de los usuarios de servicios de agua y saneamiento, responder a esas denuncias y evaluar los efectos sobre los derechos humanos.

58. Los proveedores de servicios de agua y saneamiento deben establecer también mecanismos de reclamación a nivel de los operadores para que éstos respondan a las denuncias y preocupaciones de los usuarios. Los sistemas extraoficiales de justicia, como los sistemas de justicia tradicional o indígena, pueden ser también útiles en el contexto del agua y el saneamiento.

²⁶ Nowak, *UN Covenant*, pág. 307.

²⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto, párr. 9.

²⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15, párr. 55.

²⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 9, párr. 9.

59. Los mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad a nivel político pueden establecerse por medio de comités parlamentarios de revisión o entidades análogas³⁰. Además puede hacerse efectiva la responsabilidad mediante la movilización social, la información en los medios de comunicación, la realización de campañas, la promoción de intereses y el activismo social. El correcto funcionamiento de estos mecanismos está supeditado al ejercicio de los derechos de libertad de expresión, prensa, reunión, asociación y acceso a la información, así como los derechos a participar en los asuntos públicos y votar, entre otras cosas. La forma de hacer efectiva la responsabilidad suele depender de la existencia de diversos mecanismos, que pueden utilizarse de forma paralela o sucesiva.

60. Las buenas prácticas en el ámbito de la responsabilidad pueden adoptar formas muy diversas. Pueden garantizar la existencia de mecanismos de fácil acceso para todos los usuarios situados, por ejemplo, a nivel del proveedor del servicio, para responder a las denuncias de los afectados. Asimismo, pueden comprender instrumentos que expresen claramente el cometido y las obligaciones de las distintas partes y sean transparentes y de fácil uso para los usuarios. También aseguran la coordinación entre las entidades que participan. Las intervenciones orientadas al fortalecimiento institucional y la lucha contra la corrupción se relacionan también con el criterio de responsabilidad.

61. A nivel judicial, los procesos judiciales o la representación de los intereses públicos por las organizaciones de la sociedad civil en representación de las víctimas pueden facilitar también que se haga efectiva la responsabilidad. Los sistemas de supervisión basados en la comunidad pueden cumplir este criterio. Las evaluaciones de los efectos sobre los derechos humanos como parte de mecanismos administrativos para hacer efectiva la responsabilidad pueden ser otras de las prácticas positivas importantes. Además, las instituciones nacionales de derechos humanos que trabajan activa y dedicadamente en este ámbito supervisando, entre otras cosas, el ejercicio del derecho al agua y el saneamiento, y responden a las denuncias, pueden representar también una buena práctica en relación con la responsabilidad. En los casos en que participan donantes bilaterales, organizaciones internacionales u ONG, sus buenas prácticas pueden incluir el establecimiento de mecanismos de transmisión de información y la inclusión de las comunidades en las actividades de supervisión y evaluación.

D. Efectos

62. La garantía de los derechos humanos requiere algo más que la mera retórica. Se deben proporcionar los medios para garantizar el goce efectivo de los derechos, y las buenas prácticas desde la perspectiva de los derechos humanos deben contribuir positivamente al ejercicio de los derechos humanos al agua y el saneamiento. Este criterio es esencial para velar por una actuación significativa que contribuya a mejorar la vida de las personas.

63. En los sectores del agua y el saneamiento, como en otros ámbitos del desarrollo, a veces se interviene con buenas intenciones pero con poco resultado. Por ejemplo, si se proporcionan letrinas a comunidades sin hacer antes actividades oportunas de sensibilización de modo que las personas comprendan la importancia de un saneamiento inocuo, la intervención estará destinada al fracaso porque los miembros de la comunidad no comprenderán la necesidad de modificar sus hábitos de defecación al aire libre. La participación de las comunidades afectadas es importante para obtener resultados y

³⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, (Ginebra, 2006), párr. 84.

extraer enseñanzas de otras experiencias. Se debe incluir la responsabilidad también en el criterio de los efectos, ya que los mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad son un medio importante para transmitir información sobre las prácticas que deben mejorarse.

E. Sostenibilidad

64. La sostenibilidad reviste especial pertinencia respecto de las cuestiones relacionadas con el agua y el saneamiento, ya que se relaciona con los efectos positivos o negativos a largo plazo de una práctica concreta. Es posible construir redes de abastecimiento de agua u otras fuentes hídricas, pero si no se fortalece la capacidad correspondiente para mantener la infraestructura, las necesidades de la comunidad quedarán sin satisfacer. El costo del mantenimiento de las instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento es una causa frecuente de que se interrumpa su uso, por ejemplo, cuando las comunidades no están en condiciones de pagar la reparación del sistema o el vaciado de las fosas sépticas. La explotación excesiva de las aguas subterráneas puede redundar en un agotamiento del nivel freático, lo cual tendría repercusiones graves para el medio ambiente en general. El criterio de sostenibilidad asegura que se tengan en cuenta estas consideraciones.

65. El desarrollo sostenible se ha definido como "la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades"³¹. El Convenio de la Comisión Económica para Europa sobre la protección y utilización de los recursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales (1992) dispone que "los recursos hídricos se gestionarán de modo que se atiendan las necesidades de la generación actual sin poner en peligro la capacidad de las de las generaciones futuras para proveer a la suyas" (art. 2, párr. 5 c)). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma, asimismo, que el ejercicio del derecho al agua requiere "velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre"³², lo que se aplica también al saneamiento. Las intervenciones no sostenibles pueden dar lugar a un retroceso injustificable en el disfrute progresivo de los derechos que equivaldría a violarlos³³. La sostenibilidad implica también que la práctica en cuestión no repercuta negativamente en otros derechos humanos.

66. A este respecto, deben tenerse en cuenta los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible³⁴. La sostenibilidad ambiental³⁵ significa que debe asegurarse la calidad y la disponibilidad del agua de modo que se respete y apoye el medio ambiente en general. Debe evitarse la contaminación del agua y la extracción excesiva para velar por un acceso continuado al agua salubre en cantidades suficientes. En este sentido, las buenas prácticas podrían, por ejemplo, consistir en repertoriar la disponibilidad de aguas subterráneas y los patrones de utilización, y evitar una absorción excesiva de aguas

³¹ Resolución 42/187 de la Asamblea General, relativa al informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

³² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15, párr. 28.

³³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 3, párr. 9.

³⁴ *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.A.1), cap. 1, resolución 1, párr. 5; W. M. Adams, *The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century* (Unión Mundial para la Naturaleza, 2006), pág. 2, disponible en http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_future_of_sustainability.pdf.

³⁵ Por lo que se refiere a la sostenibilidad ambiental, véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Making Progress on Environmental Sustainability: Lessons and Recommendations from a Review of over 150 MDG Country Experiences* (New York, 2006), disponible en http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset_id=2461718.

subterráneas por los usuarios industriales o agrícolas a fin de asegurar la disponibilidad suficiente de recursos hídricos para el consumo personal y doméstico. Además, la capacidad de adaptación es importante habida cuenta de los efectos del cambio climático y la disponibilidad y variabilidad cambiantes del abastecimiento de agua. Análogamente, las buenas prácticas en la esfera del saneamiento contribuirían al saneamiento ambiental, por ejemplo, al asegurar que los excrementos humanos no se filtren hacia las aguas subterráneas.

67. La sostenibilidad económica requiere, entre otras cosas, que, además de la inversión inicial, se tengan en cuenta los costos asociados al funcionamiento, la gestión y la inversión desde la fase de planificación en adelante con miras a garantizar el funcionamiento ininterrumpido del sistema. Una posible fuente de ingresos es el cobro de tarifas a los consumidores. Sin embargo, para lograr la sostenibilidad económica deben tenerse en cuenta los aspectos de equidad de modo que se garantice que esos servicios sean asequibles a las categorías más pobres de la población. La disponibilidad de mano de obra calificada y de piezas de repuesto asequibles para el funcionamiento y el mantenimiento son también factores importantes. En este contexto, las buenas prácticas pueden incluir el fortalecimiento de la capacidad de la comunidad o del sector privado local para mantener las instalaciones después de que termine un proyecto iniciado por organismos de desarrollo u organizaciones de la sociedad civil³⁶. Podrían incluir también un sistema de tarifas según el cual las personas que puedan sufragar los servicios contribuirán a la sostenibilidad del sistema y las que no puedan recibirán asistencia del Estado.

68. Por último, pero no menos importante, la sostenibilidad social³⁷ se refiere a las cuestiones de equidad social y aceptación. Los procesos participatorios contribuyen en gran medida a la sostenibilidad en este sentido³⁸. La participación de todas las personas, comunidades y grupos afectados es fundamental para garantizar que las intervenciones aumenten la apropiación por la comunidad y, de ese modo, contribuyan a lograr la sostenibilidad. Las buenas prácticas pueden incluir procesos participatorios desde el inicio y aprovechar las aportaciones de esos procesos en la preparación de intervenciones para garantizar su duración.

IV. Actores pertinentes

69. Existe un elevado número de actores pertinentes en cuanto a la realización de los derechos al agua potable y el saneamiento para todos y, por ende, para determinar las buenas prácticas en ese contexto. Si bien no se trata de elaborar una lista exhaustiva, en la presente sección se tratará de ilustrar algunas de las formas en que los distintos actores pueden contribuir a las buenas prácticas. Entre estos distintos actores se incluyen, aunque no de manera exclusiva, los Estados (incluidas las autoridades locales), los órganos

³⁶ Con respecto a la sostenibilidad económica del servicio de abastecimiento de agua, véase, por ejemplo, Naciones Unidas, "Providing water to the urban poor in developing countries: the role of tariffs and subsidies", Sustainable Development Innovation Briefs, N° 4 (octubre de 2007), disponible en www.un.org/esa/sustdev/publications/innovationbriefs/no4.pdf.

³⁷ En relación con los factores sociales que inciden en la utilización sostenible del agua, véase Programa de Evaluación de los Recursos Hídricos del Mundo, *The United Nations World Water Development Report 3: Water in a Changing World* (París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Londres, Earthscan, 2009), págs. 36 a 39, disponible en www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/pdf/WWDR3_Water_in_a_Changing_World.pdf.

³⁸ En cuanto a la participación en la gestión de los recursos hídricos, véase Libor Jansky y Juha I. Uitto, eds., *Enhancing Participation and Governance in Water Resources Management: Conventional Approaches and Information Technology* (Tokio, United Nations University Press, 2005).

reguladores, los proveedores de servicios públicos y privados de abastecimiento de agua y saneamiento, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de cooperación para el desarrollo, las organizaciones intergubernamentales, las instituciones de educación, capacitación e investigación, así como los particulares y las comunidades. Además, el ejercicio de los derechos al agua y al saneamiento requiere un amplio número de prácticas diferentes y trasciende la prestación de servicios e incluye otros tipos de intervenciones, como la formulación de leyes y políticas, el fortalecimiento institucional, la sensibilización, la formación, la promoción y los procesos judiciales.

A. Los Estados

70. El Estado es el encargado y responsable en última instancia de garantizar la realización de los derechos humanos de todos los ciudadanos. Aunque el Estado puede tomar la decisión de prestar los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento directamente, no está obligado a hacerlo, pero debe crear un entorno propicio para el ejercicio de esos derechos, incluso mediante las medidas legislativas y normativas necesarias para regular esos sectores. Muchos Estados disponen de buenas prácticas que pueden compartir por lo que se refiere al ejercicio de los derechos al agua y al saneamiento. Esas prácticas pueden ir desde la prestación directa de servicios, el establecimiento de un marco regulador y la garantía de la existencia de mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad, e incluso actividades de sensibilización y la formulación de políticas sociales para proteger a quienes viven en la pobreza. Los Estados que han adoptado planes nacionales de acción para la realización de los derechos al agua y al saneamiento, con procesos de determinación y supervisión de indicadores, se encuentran en una posición privilegiada para compartir su experiencia, ya que esos planes forman la piedra angular de la realización progresiva de esos derechos.

71. Con frecuencia la responsabilidad de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento recae en las autoridades locales o municipales. Como parte del Estado, las entidades de esos niveles tienen obligaciones de derechos humanos con respecto a la garantía del ejercicio de los derechos al saneamiento y el agua por todos los ciudadanos que residen en su jurisdicción. A nivel local, muchas veces es posible formular soluciones apropiadas para responder a las necesidades específicas de la comunidad. Por ejemplo, las autoridades locales y municipales pueden, entre otras cosas, adoptar medidas concretas para ampliar el acceso a comunidades excluidas, velar por la participación de grupos marginados, realizar actividades de sensibilización sobre salud pública, medio ambiente y otros aspectos relacionados con el agua y el saneamiento, así como establecer mecanismos locales para hacer efectiva la responsabilidad a fin de responder a los posibles problemas y resolver eficazmente las controversias.

B. Órganos reguladores

72. El concepto de marco regulador se ha definido como la promulgación de un conjunto de normas con fuerza legal acompañadas de algún tipo de mecanismo, normalmente un organismo público, encargado de la supervisión y la promoción de la observancia de esas normas³⁹. En los sectores del agua y el saneamiento suele abarcar los ámbitos de la calidad del agua, la fijación de precios y las normas de los servicios.

³⁹ Baldwin et al., citados en Naren Prasad, "Overview: social policies and private sector participation in water supply", en *Social Policies and Private Sector Participation in Water Supply*, N. Prasad, ed. (Houndsmill, Palgrave Macmillan, 2008), pág. 5.

Los órganos reguladores pueden hacer importantes contribuciones a los derechos humanos en relación con el agua y el saneamiento, por ejemplo mediante el establecimiento y la vigilancia de normas relativas a la calidad del agua. Asimismo, desempeñan un papel importante respecto de las tarifas a fin de conseguir un equilibrio delicado entre la asequibilidad y la sostenibilidad económica. Además, órganos reguladores pueden supervisar las normas de rendimiento para cerciorarse de que se cumplan los criterios de derechos humanos, por ejemplo, en los objetivos de política y los procedimientos institucionales. La supervisión puede extenderse a los proveedores informales de servicios, que a menudo suministran agua a los sectores más pobres de la población. Otra contribución importante puede ser la formulación de normas con respecto a nuevas conexiones en zonas sin servicios o con servicios insuficientes, y el establecimiento de criterios para la interrupción del suministro y las desconexiones ajustados a consideraciones de derechos humanos. Otros temas de los que pueden ocuparse los órganos reguladores son las fuentes de abastecimiento de agua que no funcionan en red, como los pozos, los tanques elevados, los quioscos, los camiones cisterna y el agua envasada. Esas instituciones pueden recibir asimismo denuncias directamente de los usuarios de los servicios de agua y saneamiento. Además, pueden ofrecer asesoramiento y facilitar el diálogo en relación con decisiones sobre el modelo de prestación de servicios elegido por el Estado para garantizar el respeto de los derechos humanos en ese proceso.

C. Proveedores de servicios

73. Los proveedores de servicios de agua y saneamiento se encuentran también en una posición óptima para compartir buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y el saneamiento. Estos proveedores de servicios pueden desempeñar un importante papel en muchos aspectos, entre otras cosas, en la ampliación de las redes de agua y saneamiento a zonas sin servicios o con servicios insuficientes, la prestación de servicios, en particular la distribución de agua mediante camiones cisterna, a precios asequibles para las comunidades que no están conectadas a la red y el desarrollo de tecnología de bajo costo para velar por que cada vez más personas disfruten plenamente de esos derechos. Asimismo, pueden fomentar el debate público sobre el modo de mejorar el ejercicio de los derechos al agua y el saneamiento. Dado que disponen de conocimientos técnicos especializados en los ámbitos de abastecimiento de agua y saneamiento, pueden ser asociados fundamentales para el gobierno en la formulación de estrategias para la realización progresiva de los derechos al saneamiento y el agua.

D. Sector privado

74. Además de su función de prestación de servicios, los actores privados intervienen en numerosos ámbitos relacionados con los derechos al agua y el saneamiento. El sector privado está constituido por empresas y negocios que pueden hacer una aportación al incluir el respeto y la realización de los derechos al agua y el saneamiento en sus operaciones básicas y sus procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, pueden consultar con las comunidades locales y responsabilizarse con ellas de que el agua proporcionada por la empresa no pone en peligro el agua potable disponible en la comunidad. Además, las iniciativas empresariales de responsabilidad social que cumplen las normas relativas a los derechos humanos pueden resultar útiles para contribuir a la realización de los derechos humanos, por ejemplo, en el caso de proyectos orientados al suministro de productos esenciales a las poblaciones necesitadas a precios reducidos.

E. Sociedad civil

75. La sociedad civil es una categoría variada que incluye a organizaciones comunitarias locales, grupos religiosos, ONG centradas en el agua y el saneamiento en el contexto del desarrollo, ONG que se centran en los derechos humanos, incluidos los derechos al agua y al saneamiento, ONG centradas en el medio ambiente y grupos de presión, entre otros. Los ámbitos de intervención y las contribuciones de estas organizaciones pueden variar ampliamente. Pueden funcionar como proveedores de servicios, supervisar la prestación de estos o realizar actividades de capacitación o formación de la capacidad en aspectos técnicos (el modo de construir instalaciones de agua y saneamiento) o cuestiones normativas (como el modo de ejercer presión sobre los representantes del gobierno acerca de estas cuestiones). Pueden realizar campañas y actuar como grupos de presión para promover el cambio a nivel local, nacional e internacional. Asimismo, pueden hacer investigaciones sobre diversos temas relacionados con los derechos humanos al agua y el saneamiento, que pueden servir de base para actividades futuras en esos sectores⁴⁰.

F. Instituciones nacionales de derechos humanos

76. Una institución nacional de derechos humanos es un organismo establecido por el gobierno en virtud de la constitución, una ley o un decreto cuyas funciones están específicamente relacionados con la promoción y la protección de los derechos humanos⁴¹. En el ámbito del agua y el saneamiento las instituciones nacionales de derechos humanos pueden participar en el examen de las acciones emprendidas por el gobierno, como en el ámbito legislativo, normativo y programático, para velar por su conformidad con los derechos humanos. Además, pueden hacer un seguimiento de la observancia de las leyes, políticas y programas pertinentes. Pueden también investigar las denuncias de los usuarios y procurar una reparación adecuada.

G. Organismos de desarrollo

77. Los organismos de desarrollo, que llevan a la práctica la cooperación y la asistencia bilaterales en materia de desarrollo de un país donante, pueden también hacer una contribución positiva. Esos organismos suelen formar parte de la estructura del gobierno. En tanto Estados que han asumido compromisos específicos en materia de derechos humanos, los países donantes están también obligados a respetar, proteger y promover los derechos humanos en sus actividades, incluso por medio de su asistencia oficial para el desarrollo⁴². Además, los organismos que adoptan explícitamente un enfoque basado en los derechos humanos en sus actividades relacionadas con el agua y el saneamiento pueden tener una experiencia particular que convendría dar a conocer.

78. Los organismos de desarrollo pueden promover los derechos al saneamiento y el agua de muy diversas maneras: por ejemplo, la asistencia financiera puede facilitar la construcción de infraestructura de saneamiento y abastecimiento de agua, mientras que la

⁴⁰ Véase, por ejemplo, Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios, *Manual on the Right to Water and Sanitation* (Ginebra, 2008), págs. 51 a 53.

⁴¹ National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.XIV.2), párr. 39. Véanse también los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París), resolución 48/134 de la Asamblea General, anexo.

⁴² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 3, párr. 14.

asistencia técnica puede apoyar al país receptor con el fortalecimiento de las instituciones, la transferencia de tecnología y la aportación de conocimientos especializados para el mantenimiento y el funcionamiento sostenible de la infraestructura. Esos organismos pueden promover procesos participatorios en sus proyectos. Asimismo, pueden ofrecer un asesoramiento valioso para establecer marcos reguladores y mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad ajustados a las normas de derechos humanos. Además, pueden fortalecer la capacidad de la sociedad civil para supervisar la observancia de los derechos humanos, incluidos los derechos al agua y el saneamiento.

H. Organizaciones intergubernamentales

79. Las organizaciones intergubernamentales incluyen a organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, sus organismos especializados, fondos y programas, así como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, además de organizaciones regionales como los bancos regionales de desarrollo. Las organizaciones de las Naciones Unidas están obligadas a promover y alentar el respeto de los derechos humanos, tal como se dispone en la Carta de las Naciones Unidas; de manera más amplia, dado que las organizaciones intergubernamentales están integradas por Estados, puede sostenerse que estas adquieren las obligaciones de derechos humanos que han asumido los países⁴³.

80. Muchas organizaciones intergubernamentales realizan actividades en los ámbitos del agua y el saneamiento y pueden hacer una contribución útil a la promoción del reconocimiento y la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento tanto en su respectiva organización como en colaboración con otros asociados. Por ejemplo, pueden respaldar la capacidad de las instituciones nacionales de abastecimiento de agua y saneamiento por medio de la cooperación técnica, hacer y divulgar investigaciones sobre tecnología de agua y saneamiento y defender las políticas de mejora del agua y el saneamiento a nivel nacional. Asimismo, pueden identificar a grupos marginados y excluidos y colaborar con el gobierno para velar por que no se deje de lado a esos grupos cuando se amplíe el acceso al agua potable y al saneamiento. Las organizaciones intergubernamentales participan también en importantes actividades de formulación de normas y de supervisión.

I. Instituciones de educación, formación e investigación

81. Las instituciones dedicadas a la educación, la formación y la investigación, como las escuelas, las universidades y los institutos, pueden desempeñar un importante papel en favor de la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento. En lo que concierne a las escuelas, esto incluye instruir a los jóvenes sobre cuestiones fundamentales como sus derechos humanos, la relación que existe entre el saneamiento y la contaminación del agua, y la comprensión de que el agua es un recurso valioso. Los institutos de formación pueden capacitar a las personas para trabajar en el sector, por ejemplo, dotándolas de competencias técnicas o de gestión. Las instituciones de investigación son también importantes para solucionar el problema del acceso al agua y el saneamiento de modo adaptado a la situación local.

⁴³ Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales (A/HRC/11/10), párr. 75. Véase un análisis pormenorizado de si las instituciones financieras internacionales tienen obligaciones de derechos humanos en Bahram Ghazi, *The IMF, the World Bank Group and the Question of Human Rights* (Ardsley, Nueva York, Transnational Publishers, 2005).

J. Particulares y comunidades

82. Los particulares y las comunidades suelen ser quienes mejor conocen sus propias necesidades y prioridades; con el conocimiento de sus derechos pueden desempeñar un papel destacado en mejorar su propio acceso al agua y el saneamiento. También pueden supervisar la prestación de servicios, proponer políticas apropiadas al gobierno y fomentar su aplicación. Además, las comunidades y los particulares pueden promover los derechos humanos al agua y el saneamiento alentando un uso responsable de las instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento y difundiendo el conocimiento de prácticas de higiene correctas, así como ayudando a las personas y familias vulnerables y marginadas de la comunidad⁴⁴.

V. Conclusión y recomendaciones

83. **En el presente informe se ha planteado el marco que utilizará la Experta independiente para evaluar las buenas prácticas desde una perspectiva de derechos humanos. Si bien las buenas prácticas no deben menoscabar ninguno de los diez criterios indicados, las prácticas pueden centrarse en aspectos particulares de la realización de los derechos al agua y el saneamiento. Sobre la base del presente informe, la Experta independiente desea continuar la recolección de buenas prácticas y presentar al Consejo de Derechos Humanos en 2011 el compendio de buenas prácticas solicitado.**

84. **A fin de velar por incluir el mayor número posible de buenas prácticas que se ajusten a este marco, la Experta independiente recomienda que todas las partes interesadas, incluidos los actores a los que se ha hecho referencia en este informe, le presenten sus buenas prácticas para su consideración.**

⁴⁴ Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios, *Manual*, págs. 50 y 51.