



Manual Sobre los Derechos Humanos al Agua Potable y Saneamiento para Profesionales

Autor principal: Robert Bos

Autores contribuyentes: David Alves, Carolina Latorre, Neil Macleod, Gérard Payen, Virginia Roaf y Michael Rouse



MANUAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS AL AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO PARA PROFESIONALES

MANUAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS AL AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO PARA PROFESIONALES

Autor principal: Robert Bos

*Autores contribuyentes: David Alves, Carolina Latorre, Neil Macleod,
Gérard Payen, Virginia Roaf y Michael Rouse*



inspiring change

Publicado por

IWA Publishing
Alliance House
12, Caxton Street
Londres SW1H 0QS, Reino Unido
Teléfono: +44 (0)207 7654 5500
Fax: +44 (0)207 7654 5555
Correo electrónico: publications@iwap.co.uk
Sitio Web: www.iwapublishing.com

Primera publicación (en inglés) 2016

© 2019 IWA Publishing

Traducción al español: Robert Bos y Carolina Latorre

© 2019 Los Autores

Este es un libro de acceso abierto distribuido según los términos de la licencia de atribución de Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0), que permite copiar y redistribuir para fines no comerciales sin restricciones, siempre que el trabajo original se cite correctamente (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>). Esto no afecta los derechos autorizados o asignados por terceros en este libro.

© 2019 The Authors

This is an Open Access Book distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Licence (CC BY-NC-ND 4.0), which permits copying and redistribution for non-commercial purposes with no derivatives, provided the original work is properly cited (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>). This does not affect the rights licensed or assigned from any third party in this book.



Aparte de cualquier trato justo con fines de investigación o estudio privado, crítica o examen, según lo permitido por la Ley de Derechos de Autor, Diseños y Patentes (1998), ninguna parte de esta publicación puede ser reproducido, almacenado o transmitido en cualquier forma o por cualquier medio sin el permiso previo por escrito del editor. En el caso de la reproducción fotográfica, esto debe hacerse de acuerdo con los términos y condiciones de las licencias emitidas por la Agencia de Licencias de Derechos de Autor en el Reino Unido, o de acuerdo con los términos de las licencias emitidas por la organización correspondiente que se ocupa de cuestiones de derechos de autor fuera del Reino Unido. Las consultas sobre reproducciones fuera de los términos establecidos en este documento deben enviarse a IWA Publishing a la dirección impresa arriba.

El editor no ofrece ninguna garantía, expresa o implícita, en cuanto a la exactitud de la información contenida en este libro y se exime de cualquier responsabilidad legal o responsabilidad por cualquier error u omisión que se pueda cometer

Descargo de responsabilidad

La información proporcionada y las opiniones expresadas en esta publicación no son necesariamente las de la IWA y no deben tenerse en cuenta sin una revisión independiente o asesoramiento profesional. La IWA y los editores y autores renuncian a toda responsabilidad por cualquier pérdida o daño sufrido por cualquier persona que actúe o se abstenga de actuar sobre la base de cualquier información contenida en esta publicación.

ISBN: 9781789060515 (libro en edición tradicional)

ISBN: 9781789060522 (libro electrónico)

Tabla de contenido

Sobre el autor principal y los autores contribuyentes	ix
Agradecimientos	xi
Abreviaturas	xiii
Prólogo	xv
Capítulo 1 <i>Introducción</i>	3
Capítulo 2 <i>Principios operativos principales</i>	9
2.1 Incorporación de criterios y principios de derechos humanos en las operaciones de agua y saneamiento	9
2.2 La creación de un entorno habilitador	10
2.3 Incorporación de los DHAS en las estructuras institucionales	11
2.4 Los DHAS en las funciones esenciales de los proveedores de servicios y las entidades reguladoras	12
Capítulo 3 <i>Los derechos humanos al agua y saneamiento en términos operacionales</i>	17
3.1 Definiciones	17
3.2 Los criterios normativos de los derechos humanos: Agua potable	18
3.3 Los criterios normativos de los derechos humanos: Saneamiento	24
3.4 Principios de derechos humanos	29
3.5 Consideraciones básicas para la aplicación de los derechos	31
Capítulo 4 <i>Un entorno habilitador para los derechos humanos al agua y al saneamiento</i>	39
4.1 Introducción	39
4.2 Pasos fundamentales	40
4.3 Análisis y reforma de la legislación existente	43
4.4 Arreglos institucionales	47
4.5 Prestación de servicios	47
4.6 Regulación	49

Tabla de contenido

Capítulo 5	<i>Incorporación de los derechos humanos al agua y al saneamiento en el marco operativo y institucional de los prestadores de servicios y las autoridades reguladoras</i>	55
5.1	Introducción	55
5.2	Modelos de gestión para la prestación de servicios	55
5.3	Categorías de arreglos institucionales	57
5.4	El marco regulatorio	60
Capítulo 6	<i>Los derechos humanos al agua y saneamiento en las funciones esenciales de los prestadores de servicios y las entidades de regulación</i>	67
6.1	Introducción	67
6.2	Planificación y gestión	68
6.3	Asistencia jurídica	70
6.4	Presupuesto, finanzas y comptabilidad	71
6.5	Operación y mantenimiento	72
6.6	Seguimiento y evaluación	73
6.7	Servicio al cliente	74
6.8	Comunicaciones	75
6.9	Recursos humanos	75
6.10	En conclusión	76
Capítulo 7	<i>Abordar las prácticas sensibles y los retos, y evitar escollos</i>	79
7.1	Opciones técnicas	79
7.2	Mecanismos de asequibilidad	80
7.3	Cortos, control de crédito y recolección de deudas	82
7.4	La realización progresiva simultánea contra varios criterios	84
7.5	Configuración de prioridades geográficas y de inversión	85
7.6	Tenencia de tierra	86
7.7	Contadores prepagos	87
7.8	Normas intermedias	88
7.9	Continuidad del abastecimiento	88
Anexo A	<i>Contexto y contenido de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento</i>	93
A.1	Los desafíos globales en llegar al acceso universal al agua potable y al saneamiento	93
A.2	¿Qué es el marco para los derechos humanos?	96
A.3	Breve reseña de eventos que llevaron a la adopción de las resoluciones de La ONU en 2010	97
A.4	La realización progresiva y sus implicaciones	98
A.5	Desmitificando los derechos humanos al agua potable y saneamiento	99

Tabla de contenido

Anexo B <i>Los Objetivos del Desarrollo Sostenible</i>	101
B.1 Introducción	101
B.2 ODS6: asegurar el acceso para todos al agua y al saneamiento y asegurar la gestión sostenible de los recursos hídricos	101
B.3 Los indicadores propuestos	102
Referencias	103
Recuadros y figuras	
Recuadro 1.1 ¿Derechos o derechos?	4
Recuadro 1.2 Ejemplos de deberes de titulares de obligaciones en el marco de los DHAS	4
Recuadro 3.1 Cronología del recorrido de Sudáfrica para los derechos universales al agua y saneamiento	19
Recuadro 3.2 Gestionar la asequibilidad en Zambia .	22
Recuadro 3.3 El caso de la Autoridad de Abastecimiento de Agua de Phnom Penh (PPWSA)	24
Recuadro 3.4 Un ejemplo de saneamiento de calidad: la letrina VIP	26
Recuadro 3.5 Camboya: la evaluación de la cadena de servicios y de la demanda para conceptualizar el saneamiento	27
Recuadro 3.6 Consideraciones sobre la asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento	28
Recuadro 3.7 Experiencias de la autoridad reguladora de Zambia	32
Recuadro 3.8 Ejemplos de problemas encontrados por los operadores que necesitan ser analizados para la realización de los DHAS	34
Recuadro 4.1 Lista de tareas propuesta para un organismo nacional coordinadora de la realización progresiva de los DHAS	42
Recuadro 4.2 Evolución legal y regulatoria en Kenia	44
Recuadro 4.3 Ejemplos de financiamiento dirigido a usuarios pobres en Chile, Francia y Zambia	48
Recuadro 4.4 Aspectos destacados de un análisis por la IWA de necesidades y deficiencias De recursos humanos para agua, saneamiento e higiene	51
Recuadro 5.1 Lista de verificación para las autoridades nacionales y locales	59
Recuadro 5.2 La opinión de expertos de RegNet sobre la implementación de actividades de los derechos humanos al agua y al saneamiento	63
Recuadro 7.1 Acceso al agua, tenencia de tierra y derechos humanos a Mumbai, la India	87
Figure 3.1 Ejemplo del seguimiento de progreso resultando de un programa de inversiones destinado a la mejora y la expansión de un sistema de agua existente	35
Figure 4.1 La cadena de valores para la realización de los derechos al agua potable y al saneamiento	49

Sobre el autor principal y los autores contribuyentes

Robert Bos, Ginebra, Suiza

Robert Bos es un biólogo de salud pública holandés que completó su carrera de 32 años en la Organización Mundial de la Salud como Coordinador, Agua, Saneamiento y Salud, de 2009 a 2013. Durante su mandato, el Derecho Humano al agua potable y saneamiento fue reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. En el proceso de desarrollo y formulación de objetivos e indicadores de agua y saneamiento para el marco de los ODS post-2015, hizo un esfuerzo especial para garantizar que los principios y criterios de derechos humanos se tomaron en consideración. Desde marzo de 2013, ha ocupado un puesto a tiempo parcial como asesor principal de la International Water Association (IWA). Las tareas asociadas con esta función incluyen liderar el proceso de desarrollo del Manual de la IWA sobre Derechos Humanos al Agua Potable y Saneamiento y su posterior promoción.

David Alves, Lisboa, Portugal

David Alves es Jefe del Departamento de Proyectos Estratégicos de la Autoridad Reguladora de Servicios de Suministro de Agua y Tratamiento de Residuos (ERSAR) en Portugal. Ha participado en varios estudios en los campos de regulación económica, la definición de tarifas para servicios de agua, tarifas sociales, la asequibilidad de los servicios de agua, la regulación de la calidad de los servicios y ejemplos prácticos sobre el tema regulatorio. Ha contribuido a una serie de informes, artículos y otras publicaciones de ERSAR sobre una variedad de temas, con un enfoque particular en, entre otros, las áreas de regulación económica, regulación de la calidad del servicio, planificación estratégica y el uso eficiente del agua. En los últimos años, ha sido miembro de varios grupos internacionales sobre el derecho humano al agua y el saneamiento, la gobernanza y las mejores prácticas regulatorias. Sus otras áreas de especialización son la gestión de proyectos (informática, estrategia, reestructuración), desarrollo de políticas económicas y estratégicas, gestión de servicios de agua y gestión del conocimiento. Su formación académica ha sido en áreas como administración pública (Maestría en Ciencia), economía (Licenciatura en Ciencia), gestión de proyectos, regulación y derecho de la competencia, gestión, regulación y estrategias para servicios públicos.

Carolina Latorre, La Haya, Países Bajos

Carolina Latorre es una abogada chilena especializada en derecho administrativo y corporativo en su país, cuyo trabajo incluye la regulación y el litigio en una variedad de temas relacionados con las industrias reguladas y los recursos naturales (derechos de agua). Después de especializarse en leyes y políticas de agua en el Reino Unido, se unió a la Asociación Internacional del Agua (IWA) en 2013, donde actualmente se desempeña como jefa del programa IWA de Cuencas del Futuro. Entre sus tareas se encuentra la coordinación de la preparación del Foro Internacional de Entidades Reguladoras del Agua y sus productos, el más importante de los cuales es la Carta de Lisboa, un marco internacional de principios rectores para políticas y regulaciones públicas sólidas, servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y manejo de aguas residuales.

Neil Macleod, Durban, Sudáfrica

Neil Macleod tiene más de 40 años de experiencia en el sector de servicios de agua, incluidos 22 años al frente de eThekweni Water and Sanitation en Durban, Sudáfrica. Él instituyó el concepto de agua básica gratuita para las familias pobres en Durban en 1997 y ha estado trabajando en temas relacionados con los derechos al agua y al saneamiento desde entonces. Ahora se ha jubilado y trabaja como consultor para varias organizaciones en el sector de agua y saneamiento. También es un académico honorario en la Universidad de KwaZulu-Natal.

Gérard Payen, Paris, Francia

Gérard Payen es un profesional experimentado en la gestión del agua y en la prestación de servicios de agua. Ha trabajado durante 30 años resolviendo problemas relacionados con el agua en muchos países del mundo. Hoy en día, trabaja en varias capacidades para movilizar a la comunidad internacional para mejorar la gestión del agua y lograr los objetivos globales del agua. Desde 2004 hasta finales de 2015, fue miembro de la Junta Asesora del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Agua y Saneamiento (UNSGAB). De 2004 a 2014, fue presidente de AquaFed, la Federación Internacional de Operadores Privados de Agua. Actualmente es miembro de la Junta Directiva de la Asociación Internacional del Agua (IWA). En su libro "¡Agua para todos!" publicado en 2013, analiza los conceptos erróneos populares que crean retrasos u obstáculos a las políticas públicas de agua. Hasta 2002, dirigió todas las actividades acuáticas del grupo empresarial que sucesivamente se llamó Lyonnaise des Eaux y luego Suez para hacerlo (con la marca Ondeo, ahora llamada Suez) el líder en la prestación de servicios de agua y saneamiento. Siete millones de personas tuvieron acceso a agua potable segura a través de Ondeo durante su mandato.

Virginia Roaf, Berlín, Alemania

Virginia Roaf es una consultora independiente que se especializa en las implicaciones prácticas de reconocer y realizar los derechos humanos al agua y al saneamiento para las políticas y prácticas gubernamentales. Ha trabajado como consejera con Catarina de Albuquerque y Léo Heller, la primera y el segundo Relator Especial de las Naciones Unidas sobre derechos humanos al agua potable y saneamiento. Fue la autora principal del Manual de Catarina de Albuquerque sobre la implementación de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

Michael Rouse, Oxford, Reino Unido

Michael Rouse ofrece asesoramiento como experto independiente sobre cuestiones relacionadas con la industria del agua. Tiene un amplio conocimiento y experiencia en la gobernanza y regulación del agua, incluidos todos los aspectos relacionados con la auditoría y el cumplimiento, así como los problemas de gobernanza relacionados con la gestión del sector público y la privatización. Michael tiene experiencia trabajando con gobiernos y gerentes de agua y saneamiento, tanto en el Reino Unido como en todo el mundo. Tiene un amplio conocimiento de los problemas técnicos y operativos relacionados con el agua a través de su experiencia en investigación y desarrollo aplicados. Se ha desempeñado como Director Ejecutivo del Centro de Investigación del Agua del Reino Unido y Director de la Inspección de Agua Potable a Londres. En los últimos años, ha trabajado en temas de políticas, gobernabilidad y regulación en China (incluyendo Hong Kong), India, Singapur, Malasia, Egipto, Ghana, Australia, Hungría, Bulgaria, Ucrania y otros países. Es investigador asociado sénior en la Universidad de Oxford y es responsable del módulo de gobernanza institucional y regulación del curso de maestría, ciencias, políticas y gestión del agua de la Universidad. Es miembro del equipo de la Universidad que trabaja en temas de gobernabilidad del agua urbana, incluido el Programa REACH sobre Agua y Pobreza del DFID. Es profesor visitante en la Universidad de Tsinghua en Beijing y profesor visitante en la Academia de Ciencias Sociales de Shanghái. Ha sido presidente de la Asociación Internacional del Agua (IWA). La segunda edición de su libro sobre gobernanza institucional y regulación de los servicios de agua se publicó en 2013.

Agradecimientos

Los autores agradecen los comentarios críticos y las contribuciones y sugerencias útiles recibidas sobre el borrador de texto de los siguientes revisores:

En el Banco Inter-americano de Desarrollo (BID), a Washington DC, EE.UU.:

Jorge Ducci, Especialista Principal en Agua y Saneamiento

Barbara Mateo, consultora

María del Rosario Navia, Especialista en Agua y Saneamiento

Moez Allaoui

Oficial jurídico principal

Secretariado Internacional de WaterLex

Ginebra, Suiza

Mark R. Bannister

Jefe Ingeniero

Servicio de Gestión Local de Agua

Departamento de Agua y Saneamiento

Pretoria, Sudáfrica

Oswald M Chanda

Jefe de División

Departamento de Agua y Saneamiento

Banco Africano de Desarrollo (BAD)

Abidjan 01, Costa de Marfil

Robert Gakubia

Director Ejecutivo,

Consejo Regulador de los Servicios de Agua

Nairobi, Kenya

Professeur Ivanhildo Hespanhol

Director Ejecutivo,

Centro Internacional de Referencia para el Re-uso de Agua (IRCWR/CIRRA)

Universidad de São Paulo,

São Paulo,

Brazil

Agradecimientos

Gérard Luyet
Director de operaciones
Services Industriels de Genève (SIG)
Ginebra, Suiza

Shigeyuki Matsumoto
Asesor principal
Abastecimiento de Agua y Saneamiento
Agencia japonesa de cooperación internacional (JICA)
Tokio, Japón

Profesor Maggy N.B. Momba
Profesora-investigadora en calidad de agua y manejo de aguas residuales en Sudáfrica
Universidad de Tecnología de Tshwane
Facultad de Ciencias
Pretoria, Sudáfrica

Helgard Muller
Consultor, Agua y Saneamiento
Políticas, regulaciones, instituciones
Pretoria, Sudáfrica

Jonathan Parkinson
Oficial estratégico para el desarrollo de programas en agua y saneamiento
Oxfam
Oxford, Reino Unido

Angella Rinchold
Consultora con la Organización Mundial de la Salud
Portland, Oregon, EE.UU.

Peregrine Swann
Consultor
Agua, Saneamiento e higiene
Londres, Reino Unido

Johan Sundberg
Asesor principal
Abastecimiento de agua, saneamiento e higiene
Agencia sueca de cooperación internacional al desarrollo (SIDA)
Estocolmo, Suecia

Jan van de Venis
Director del servicio jurídico
Secretariado Internacional de WaterLex
Ginebra, Suiza

Kirsten de Vette
Oficial responsable para la capacitación
Asociación Internacional de Agua (IWA)
Oficina de operaciones
La Haya, Holanda

Abreviaturas

ADERASA	Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
APP	Asociaciones Público-Privadas
AquaFed	Federación internacional de operadores privados en el sector del agua
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDESR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDHNU	Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CEE-ONU	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
DHAS	Derechos Humanos al Agua Potable y al Saneamiento
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAOLEX	Base de datos legislativos del Gabinete Jurídico de la FAO
IWA	Asociación Internacional de Agua
JMP	Programa Conjunto OMS/UNICEF para el seguimiento del suministro de agua potable, saneamiento e higiene
O&M	Operación y Mantenimiento
OBC	Organización de Base Comunitaria
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de Salud
PSA	Planes de Seguridad de Agua
PPWSA	Autoridad para los servicios de agua potable y saneamiento de Phnom Penh
RADWQ	Evaluación rápida de la calidad del Agua
RAS	República de Sudafrica

Abreviaturas

RegNet	Red internacional de autoridades reguladoras de agua potable (coordinada por la OMS)
SAGUAPAC	Cooperativa de Servicios Públicos de Santa Cruz Ltda (Bolivia)
SIG	Services Industriels de Genève (servicio público de agua y electricidad de Ginebra en Suiza)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UVW	Unie van Waterschappen (Autoridades holandeses responsables para el agua)
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
VIP	Letrina mejorada de fosa séptica ventilada
WASREB	Water Services Regulatory Board (Oficina de las Autoridades Reguladoras de Agua en Kenia)
WOPs	Water Operator Partnerships

Prólogo

Me complace escribir un prólogo a este Manual sobre derechos humanos al agua y al saneamiento para proveedores de servicios y reguladores, una herramienta esencial que muchos profesionales encontrarán útil para entender e implementar estos derechos humanos cruciales.

Creo firmemente que nosotros, como defensores de los derechos humanos, y ustedes, los proveedores de servicios y reguladores, compartimos el objetivo común de alcanzar agua y saneamiento para todos. El reconocimiento por parte de la ONU de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento tiene un impacto positivo en la forma en que el sector del agua y el saneamiento aborda los numerosos desafíos planteados a su realización progresiva, en particular el acceso adecuado al agua y saneamiento para todos sin discriminación.

Esto se puede ver en los Objetivos de Desarrollo Sostenible recientemente adoptados, que estipulan el acceso universal al agua y al saneamiento para 2030, con mención explícita de los derechos humanos al agua y saneamiento, y atención especial a mujeres, niñas y personas vulnerables. Esto tiene implicaciones importantes para las organizaciones e instituciones que son responsables de proporcionar servicios de agua y saneamiento.

Los proveedores de servicios y los reguladores tienen un papel central a desempeñar para garantizar que las metas de agua potable, saneamiento y gestión de aguas residuales identificados en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 se alcanzarán para 2030 y no hay tiempo que perder para resolver este problema. Al lograr el ODS 6 y al utilizar los principios de no-discriminación y responsabilidad por los derechos humanos, tenemos muchas más posibilidades de lograr otros ODS, como el Objetivo 1, Erradicación de la pobreza, Objetivo 3, Salud, Objetivo 5, Igualdad de género y Objetivo 10, reducción de la desigualdad.

¿Qué hay que hacer? Este Manual describe el papel que deben desempeñar los proveedores de servicios y los reguladores en la realización de los derechos, discutiendo su responsabilidad de revisar sus políticas y prácticas actuales y garantizar que sean compatibles con los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. El Manual orienta a los proveedores de servicios y reguladores sobre cómo trabajar con los gobiernos para eliminar las prácticas discriminatorias, garantizar que las personas que usan o desean usar los servicios tengan la información para la implementación adecuada y mecanismos eficaces de reclamación. Estos mecanismos, así como los espacios adecuados para una participación activa, libre y significativa, son las soluciones adecuadas en los casos en que el servicio no respeta los derechos al agua y al saneamiento, para garantizar que existan recursos suficientes, incluso para aquellos que aún no reciben un servicio, pero que están al alcance del proveedor del servicio. Este Manual también complementa el Manual sobre el logro de los derechos humanos al agua y al saneamiento de mi predecesora, Catarina de Albuquerque, que se enfoca principalmente en las acciones del Estado.

Este Manual es bienvenido en la discusión sobre lo que se debe hacer para garantizar el acceso universal al agua y al saneamiento en el contexto de los derechos humanos, y aliento a todos los responsables de asegurar el acceso a estos servicios para trabajar con esta herramienta. Solo asegurándonos de que cada actor cumpla su papel y tome sus responsabilidades seriamente, garantizaremos el acceso universal a estos servicios esenciales.

Prólogo

Estoy encantado de que la Asociación Internacional del Agua (IWA) haya dedicado gran parte de su tiempo institucional a un estudio exhaustivo de este tema.



Léo Heller

Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento



© Jesus Keller/Shutterstock.com

Capítulo 1 Introducción

La adopción en 2010 de las resoluciones¹ de las Naciones Unidas (ONU) que reconocen el Derecho Humano al Agua Potable y al Saneamiento abrió nuevas perspectivas para alcanzar el acceso universal a los servicios de agua y saneamiento. También ha creado nuevas oportunidades y desafíos para los profesionales de agua y saneamiento en todo el mundo. Tanto la Asamblea General de las Naciones Unidas (en Julio de 2010) como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (en septiembre de 2010) reconocieron que el acceso al agua potable y al saneamiento es un derecho implícito en el establecido derecho humano a un nivel de vida adecuado. Además, que está vinculado intrínsecamente a los derechos a tener una vivienda digna, al más alto nivel posible de salud y a la vida. Sobre el tema de la terminología (derecho o derechos), véase el recuadro 1.1.

A través de la adopción de estas resoluciones, los Estados miembros de la ONU han aceptado sus obligaciones como responsables de la realización de dichos derechos. Por lo tanto, pueden ser responsabilizados por el progreso hacia su plena realización. Como titulares de obligaciones, los gobiernos tienen tres tipos de deber: respetar, proteger y cumplir los derechos humanos (véase recuadro 1.2). Los derechos humanos al agua y al saneamiento han pasado de ser una responsabilidad implícita, bajo los derechos a la salud, al desarrollo y a un nivel de vida adecuado, a ser una obligación explícita (Gupta et al. 2010).

Como se aplica a todos los derechos pertenecientes al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el concepto de realización progresiva es el tema central de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento (consulte el Anexo A para más información). Claramente, el acceso universal al agua potable y al saneamiento no puede alcanzarse de un día para otro. El término "realización progresiva" se refiere al principio de que los Estados, como titulares principales de las obligaciones, deben actuar de la mejor manera posible y con el fin de maximizar el progreso hacia una situación en la que toda su población disfruta de los derechos humanos sin desigualdades ni discriminación. Sin embargo, para lograrlo se requerirán contribuciones de muchos actores a nivel local, nacional, regional y global. Entre estos actores se encuentran los operadores y las autoridades reguladoras de los servicios de abastecimiento de agua potable, de saneamiento y del manejo de aguas residuales, incluidos los proveedores formales de servicios (administradores de servicios públicos, ya sea una empresa pública o privada, o un modelo mixto); los encargados de la prestación de servicios semi-formales o informales, tales como las organizaciones no gubernamentales locales (ONG); proveedores de servicios informales a pequeña escala; reguladores ambientales y de agua potable responsables de mantener las normas y estándares nacionales; y aquellos con responsabilidades relevantes en otras agencias gubernamentales nacionales y locales.

¹ El 28 de julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su 64ª sesión, aprobó la Resolución A/64/292 (El Derecho Humano al Agua y Saneamiento) <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E>; el 28 de setiembre, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su 18ª sesión, aprobó la Resolución A/HRC/RES/18/1 (El Derecho Humano al Agua Potable y Saneamiento) <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/HRC/RES/18/1&lang=E>.

Recuadro 1.1 ¿Derecho o Derechos?

La declaración oficial de las resoluciones de las Naciones Unidas de 2010 se refiere al derecho humano (singular) al agua potable y saneamiento, considerando la prestación del abastecimiento de agua y el suministro de instalaciones y servicios de saneamiento como una unidad, como ha sucedido desde la Conferencia de la ONU, en 1977, sobre el Abastecimiento de Agua para Consumo Humano y Saneamiento, en Mar del Plata, Argentina. Esta asociación indiscriminada entre el agua para el consumo humano y el saneamiento ha sido cada vez más cuestionada.

A nivel de desarrollo e inversión, el foco ha sido en el abastecimiento de agua para consumo humano, en detrimento del desarrollo de instalaciones y servicios de saneamiento. También puso de manifiesto la interpretación de saneamiento en su sentido estricto (es decir, la creación de instalaciones para la eliminación y el tratamiento de excrementos humanos), en lugar de saneamiento en su sentido más amplio, que incluye también la gestión de aguas residuales, otros agentes físicos, químicos y biológicos en el medio ambiente, que representan un riesgo para la salud humana. En su manual (2014), Catarina de Albuquerque, Relatora Especial de la ONU sobre el Derecho Humano al Agua Potable y Saneamiento, de 2008 a 2014, defendió que los derechos (plural) al agua y al saneamiento debían abordarse como dos componentes distintos, dentro del derecho a un nivel de vida adecuado. Este manual de la IWA adopta su sugerencia pragmática, y la abreviatura DHAS se refiere a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Esto facilita la concepción de criterios específicos y la aplicación de procedimientos específicos para cada derecho. Así, abre el camino para dirigir esfuerzos para alcanzar la expansión de los servicios de saneamiento a nivel de disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad y asequibilidad. Además, reconoce que no todo el saneamiento, incluso en su sentido estricto, se basa en sistemas a base de agua. También permite relaciones más eficaces, sobre las cuestiones específicas del agua para consumo humano o saneamiento, entre los diferentes sectores públicos, entre el sector público y el privado y entre los procesos de realización de diferentes conjuntos de derechos humanos.

El 17 de diciembre de 2015, la Asamblea General de la ONU resolvió este debate a favor de dos derechos distintos: el derecho al agua potable y el derecho al saneamiento. Aprobó, por consenso, la Resolución A / RES / 70/169, que reconoce que "el derecho humano al saneamiento garantiza que todas las personas, sin discriminación, tengan acceso físico y económico al saneamiento, en todas las esferas de la vida, y que este sea seguro, higiénico, social y culturalmente aceptable y que proporcione privacidad y garantice dignidad."²

Recuadro 1.2 Ejemplos de deberes de los titulares de obligaciones en el marco de los DHAS

Respetar: el Estado no puede impedir que las personas que ya se benefician de derechos sigan beneficiándose de ellos. Por ejemplo, el Estado no puede permitir que un sistema individual de abastecimiento de agua se interrumpa sin respetar las garantías procesales.

Proteger: el Estado debe prevenir que terceros interfieran con los derechos de las personas al agua y el saneamiento, por ejemplo, por contaminación de recursos hídricos que sirven de fuente para el agua para el consumo humano. Independientemente de que los servicios de agua sean proporcionados por una entidad del sector público o privado, el Estado debe garantizar la asequibilidad a través de la adecuada regulación de precios.

Cumplir: el Estado debe garantizar que las condiciones se reúnen para que todos puedan beneficiarse de sus plenos derechos, es decir, asignar el máximo de recursos para garantizar que todas las personas están progresivamente conectadas a un abastecimiento de agua potable y reciben servicios de saneamiento.

La Asamblea Gobernadora de la Asociación Internacional del Agua (en inglés: International Water Association, IWA) se pronunció sobre este y otros acontecimientos internacionales durante su reunión en Busán, República de Corea, en septiembre de 2012, con la adopción de una Resolución sobre el seguimiento

²<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16903&LangID=E#sthash.XEuyj8Lq.dpuf>

Introducción

de Río+20 por parte de la Asociación: *Contribución efectiva de los profesionales del agua a la realización de los compromisos asumidos por los gobiernos a nivel internacional*³. La Resolución invita a la membresía de la IWA, entre una serie de otros artículos:

- *a respetar y contribuir a la aplicación del derecho humano al agua potable y al saneamiento en todas sus actividades, y a ayudar a los servicios públicos y a los gobiernos nacionales y locales en sus esfuerzos de mejorar los servicios de agua y saneamiento; y,*
- *a desarrollar conjuntamente directrices operacionales para la contribución de los profesionales del agua a la implementación práctica y la realización progresiva del DHAS, [...].*

En seguimiento a esta Resolución, IWA estableció un grupo de trabajo con el objetivo de producir un Manual sobre los DHAS para profesionales, y se comprometió en un acuerdo de colaboración para apoyar esta actividad, en particular en estrecha consulta con el equipo del Relator Especial de la ONU sobre el Derecho Humano al Agua Potable y al Saneamiento.

El público objetivo de este Manual está definida, en general, por los intereses de los miembros de la IWA: operadores y administradores de servicios públicos o privados del sector, otros responsables del abastecimiento formal o informal de agua potable y saneamiento, ONG y otros grupos de la sociedad civil y agencias gubernamentales a todos los niveles, que se ocupan de la planificación, el diseño, la aplicación, la vigilancia y la regulación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. El público objetivo también será invitado a contribuir al proceso de alcanzar las metas de agua y saneamiento contenidas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, véase Anexo B).

Los objetivos del Manual son los siguientes:

- presentar a su público objetivo los principios y conceptos contenidos en los DHAS;
- aclarar a su público objetivo el lenguaje y la terminología utilizados en la promoción de los derechos humanos;
- señalar el valor añadido por los DHAS para las empresas prestadores de servicios, ya que la realización progresiva implica una expansión de la base de clientes, mejoras en relación con la operación y el mantenimiento, y con el agua no recaudada, y oportunidades para aumentar los niveles de servicio; y
- proporcionar orientación sobre los roles y responsabilidades de todos los actores a los que se dirige el Manual para contribuir a la realización progresiva de los DHAS, y sobre cómo los principios y acciones de derechos humanos pueden incorporarse en sus funciones esenciales.

En términos de público objetivo y de sus objetivos, este Manual complementa el Manual sobre la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento de la primera Relatora Especial de la ONU, Catarina de Albuquerque (2014).

Desde el principio, deben eliminarse algunos conceptos erróneos comunes y persistentes sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento, que se detallan en el Anexo A:

- (1) El derecho humano al agua no significa que los servicios de suministro de agua deban estar disponibles de forma gratuita; sin embargo, deben ser asequibles, especialmente para aquellos con bajo o ningún ingreso; los servicios de suministro de agua potable viables presuponen un sistema de recuperación de costos basado en un sistema de tarifas que refleje claramente los asuntos pertinentes a la asequibilidad;
- (2) Los derechos humanos al agua y al saneamiento no excluyen al sector privado de brindar estos servicios; de hecho, no existe una posición formal en los derechos humanos con respecto al modelo de negocio para la provisión de servicios; y
- (3) El derecho humano al saneamiento no debe entenderse como una obligación del gobierno de proporcionar a los ciudadanos instalaciones de saneamiento gratuitas. Sin embargo, el acceso al saneamiento debe ser asequible y los gobiernos tienen la obligación de crear un marco legal y normativo que respalde el acceso universal a un saneamiento adecuado.

Últimamente, la intención de este Manual es de promover la toma de decisiones informada por parte de

³<http://waterbriefing.org/home/water-issues/item/6301-iwa-pledges-%E2%80%98full-access%E2%80%99-to-safe-drinking-water>.

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

los operadores, gerentes y autoridades reguladoras en su rutina diaria, y alentarlos a participar activamente en los debates nacionales que se llevarán a cabo en muchos países donde se están traduciendo los DHAS en políticas nacionales y locales, en la legislación y en la regulación. De hecho, en la mayoría de los países, la creación de dicho entorno habilitador será el primer paso crítico en el proceso hacia la realización de los derechos, seguido de la asignación de roles y responsabilidades a los diversos actores, a nivel nacional y local.

Se reconoce que en muchos países los proveedores de servicios y reguladores han desempeñado un papel importante en la promoción de los conceptos de igualdad, no-discriminación, sostenibilidad, responsabilidad, participación y transparencia mucho antes de que los derechos humanos al agua potable y el saneamiento se incluyeran en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos esfuerzos se han expresado en estrategias hacia el acceso universal y programas a favor de los pobres. Ahora que los derechos humanos al agua y al saneamiento han sido formalizados, este Manual presenta opciones para abordar sistemáticamente los principios y criterios de derechos humanos. Por lo tanto, se enfoca en las implicaciones de las nuevas obligaciones de los derechos humanos en términos de nuevas leyes y regulaciones, o componentes actualizados de la legislación/regulación vigente, y en las consecuencias para las operaciones y la gestión por parte de todos los actores (ya sean públicos o privados) que abordan específicamente dichos principios y criterios.

Claramente, incluso con el público objetivo bien definido, la aplicación de las acciones y procedimientos propuestos por este Manual tendrá que realizarse en una variedad de entornos diferentes: en países de ingresos bajos, medios y altos con diferentes niveles de desigualdad socioeconómica, en países y regiones con diferentes niveles de escasez o abundancia de agua, en diferentes condiciones de infraestructura y niveles de administración de activos, con diferentes desafíos geográficos, estacionales y transfronterizos en la disponibilidad de agua, diferentes características demográficas que se reflejan en, por ejemplo, la composición y la dinámica de una población en términos de subgrupos urbanos, periurbanos y rurales, y la presencia de comunidades indígenas, y diferentes aspectos y requisitos ambientales, culturales y de igualdad de género para la gestión y el uso de los recursos hídricos. Los distintos actores deben adaptar sus enfoques para satisfacer las necesidades de los entornos específicos en los que operan, teniendo presente que el proceso debe garantizar una reducción gradual de las desigualdades y de la discriminación. Sin embargo, se prevé que el resultado de sus esfuerzos será el mismo: acceso universal al agua y al saneamiento que sea seguro, asequible, confiable y sostenible.

El Manual está estructurado en una parte introductoria (Capítulos 1 y 3) y una parte operativa (Capítulos 4, 5, 6 y 7). El Capítulo 2 presenta una síntesis de las acciones clave recomendadas para los diferentes actores principales. En el Capítulo 3, los criterios de derechos humanos están cubiertos en detalle, tanto para el agua potable como para el saneamiento, así como los cinco principios de derechos humanos. Las implicaciones que surgen de estos criterios y principios se discuten desde una perspectiva operativa. El Capítulo 4 propone formas en que los profesionales de agua y saneamiento pueden contribuir a la creación de un entorno habilitador para la implementación efectiva de las acciones de los DHAS. El Capítulo 5 proporciona orientación sobre cómo los DHAS pueden incorporarse de manera efectiva en los marcos institucionales de los servicios públicos y los organismos reguladores.

El Capítulo 6 propone cómo las acciones que apoyan la realización progresiva de los DHAS pueden formar parte de las funciones esenciales de los operadores, gerentes y reguladores. Hace la vinculación entre las acciones propuestas de DHAS y los actores específicos. Finalmente, dentro de este marco genérico, aparecerán muchos asuntos prácticos, y obstáculos y dificultades a surgir, y algunos de ellos se discuten en el Capítulo 7.

El Anexo A proporciona información de antecedentes detallada que incluye un recordatorio de la escala de los retos de agua potable y saneamiento a nivel mundial, una descripción de marco de derechos humanos, los acontecimientos que llevaron a la adopción de las resoluciones de la ONU, una explicación del concepto de realización progresiva y un intento de aclarar algunos conceptos erróneos e interpretaciones erróneas sobre los DHAS. El Anexo B introduce el marco de objetivos, metas e indicadores de los ODS, con especial referencia al ODS 6.



Manila, Filipinas © Robert Bos, IWA

Capítulo 2 Principios operativos principales

RESUMEN

Este capítulo presenta los principios operativos para incluir consideraciones de derechos humanos en la rutina diaria de los proveedores de servicios formales e informales y de las autoridades reguladoras. Proporciona a los lectores una visión general condensada de los conceptos, temas, retos y acciones clave que son de importancia inmediata para ellos en sus esfuerzos de contribuir a la realización de las DHAS. Estos conceptos, temas, retos y acciones se desarrollan en más detalle en el Capítulo 3 y en los principales capítulos operacionales del Manual: 4, 5 y 6.

2.1 INCORPORACIÓN DE CRITERIOS Y PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS EN LAS OPERACIONES DE AGUA Y SANEAMIENTO

Son cinco los principios que forman la base de los derechos económicos, sociales y culturales: igualdad y no-discriminación; responsabilidad y rendición de cuentas; sostenibilidad; participación; y acceso a la información/transparencia. Tanto para el suministro de agua potable como para los servicios de saneamiento se aplican los mismos criterios normativos de los derechos humanos: disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad. Traducir los criterios a términos operacionales es un desafío, con un alcance y enfoque diferentes para el suministro de agua potable y para el saneamiento. Se aplica a la prestación de servicios formales e informales.

En el ámbito del abastecimiento de agua potable, la disponibilidad se refiere a cantidades suficientes y confiabilidad en la provisión del servicio; calidad se refiere a la necesidad de que el agua para ser potable esté libre de patógenos y niveles tóxicos de sustancias químicas, tanto en situaciones de rutina o de emergencia; la aceptabilidad (que incluye la apariencia, el sabor y el olor) es un concepto altamente subjetivo, que depende de las percepciones relacionadas con la ecología local, la cultura, la educación y la experiencia; la accesibilidad se refiere a la distancia a cubrir o el tiempo necesario para llegar a un suministro de agua fiable (desde la casa, pero también desde el lugar de trabajo, la escuela u otros lugares públicos) y si, por ejemplo, las personas con discapacidades pueden acceder a los servicios; la asequibilidad se refiere al costo de la conexión y el costo del consumo, y supone la recuperación concomitante de los costos y la aplicación de mecanismos para garantizar la asequibilidad para todos.

En relación con los servicios de saneamiento, las instalaciones deben estar disponibles para todos, en cualquier lugar, en todo momento: en el hogar, en el lugar de trabajo y en lugares públicos. Ya sean privados, compartidos o públicos, deben diseñarse al menos según estándares básicos. Los servicios de recolección y tratamiento deben funcionar a una capacidad adecuada en todo momento. Los estándares de calidad para las instalaciones sanitarias se refieren principalmente a las salvaguardas dirigidas a los riesgos potenciales de su uso. Se extienden a la recolección, el transporte, el tratamiento y la disposición seguro de desechos humanos. La aceptabilidad se refiere a la limpieza y la higiene, y por lo tanto, tiene importantes connotaciones de salud pública. También se refiere al tipo de tecnología propuesta. Las normas de accesibilidad deben garantizar el acceso a todos: mujeres, hombres, niños, ancianos y discapacitados; las escuelas requieren atención especial para separar sus instalaciones de saneamiento para niños y niñas. La asequibilidad de los servicios de saneamiento requiere un marco regulatorio consistente para el conjunto de

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

servicios, y políticas y mecanismos a favor de los pobres para garantizar que no se excluya a nadie por razones financieras.

Para ninguno de estos criterios existen valores absolutos que se apliquen globalmente. Los gobiernos deberán establecer estándares nacionales de acuerdo con las situaciones locales de recursos naturales, la asequibilidad de las medidas de gestión de riesgos y la aceptabilidad social local, ajustándolas a medida que se disponga de nueva evidencia.

Se requieren instrucciones claras de las autoridades públicas responsables que especifican lo que se exige de los reguladores y operadores para que los principios de derechos humanos sean operativos.

- *Igualdad y no-discriminación*: dentro de los marcos legales/regulatorios establecidos, las autoridades públicas/proveedores de servicios deben garantizar que no existan barreras para el acceso de personas o grupos marginados o vulnerables, en un proceso de consulta con dichas personas/grupos y con las autoridades gubernamentales.
- *Responsabilidad/rendición de cuentas*: los sistemas de seguimiento de prestadores de servicios, los mecanismos de quejas, las opciones para la resolución de conflictos y la transparencia del presupuesto y las operaciones deben cumplir con los requisitos legales.
- *Sostenibilidad*: los servicios de agua potable y saneamiento deben ser sostenibles de punto de vista económica, social y ambiental, lo que requiere una visión a largo plazo sobre la inversión y el uso de recursos en la operación y el mantenimiento, y el uso de indicadores de alerta temprana de riesgos para la sostenibilidad que implicarían una regresión en el estatus de los derechos humanos.
- *Participación*: todas las acciones deben proporcionar oportunidades significativas para la participación de todos los miembros de una comunidad, en particular para aquellos que generalmente están sub-representados. La provisión de información es solo el inicio para llegar al compromiso de la comunidad, que es esencial para cumplir con los criterios de derechos humanos.
- *Acceso a la información y transparencia*: la participación pública solo puede ser significativa en presencia del acceso total a la información sobre los detalles técnicos pertinentes de los servicios de agua y saneamiento, y sobre el presupuesto y las operaciones.

Poner en práctica los principios y criterios de derechos humanos requiere que, dentro de los marcos legales y regulatorios establecidos por los órganos legislativos y ejecutivos del gobierno, se deban clasificar muchos detalles prácticos en las negociaciones y los acuerdos contractuales convencionales entre las autoridades públicas, los prestadores de servicios y los clientes. Estos detalles incluyen los aspectos de derechos y responsabilidades de individuos e instituciones. La realización progresiva de los derechos es una tarea de múltiples dimensiones que requiere el seguimiento de una serie de indicadores. En el desarrollo de indicadores que se utilizarán para monitorear el progreso hacia el cumplimiento de las metas de agua potable, saneamiento y gestión de aguas residuales en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS; véase Anexo B), se han considerado los criterios de los DHAS.

2.2 LA CREACIÓN DE UN ENTORNO HABILITADOR

Un entorno propicio y habilitador para la realización progresiva de los DHAS presupone marcos legales y reglamentarios exigibles (con monitoreo de cumplimiento independiente) y arreglos institucionales eficaces. Los pasos en el proceso de crear un entorno habilitador incluyen los siguientes:

- el mapeo de la legislación existente en todos los niveles;
- la reforma del marco legal para acomodar los DHAS, definiendo roles, deberes y los mecanismos de rendición de cuentas;
- el establecer acuerdos institucionales, incluida una clara atribución de responsabilidad a las entidades públicas identificadas para cada principio o criterio de los DHAS;
- la creación o el fortalecimiento de un marco regulatorio, respaldado por estándares y normas acordados;
- el desarrollo de criterios de toma de decisiones para la evaluación de las necesidades, y la asignación y el uso de las necesidades de recursos;
- el desarrollo de orientaciones sobre los requisitos legales y regulatorios para el seguimiento de los indicadores de los DHAS;
- diseño de modos de reporte periódico.

Principios operativos principales

Es fundamental que exista un organismo nacional encargado de coordinar las cuestiones relacionadas con los DHAS, y los prestadores de servicios y reguladores deben estar representados, a través de sus asociaciones nacionales o de los comités nacionales de la IWA, donde estén presentes. Dichos organismos coordinadores deberían colaborar estrechamente con las instituciones nacionales de derechos humanos donde existan, e incluir en sus funciones un papel normativo, la identificación de las brechas y necesidades en los marcos legales e institucionales existentes, y la supervisión en la armonización del seguimiento de los indicadores de los DHAS.

Otro paso inicial importante es hacer un inventario y conciliar la información estadística existente sobre el agua potable y el saneamiento. Hay un papel clave para los prestadores de servicios formales y los reguladores con respecto a este proceso. También estarán al tanto de las leyes vigentes que rigen el abastecimiento de agua y el saneamiento; en la mayoría de los casos, la legislación para el primero estará mejor desarrollada que la del segundo. Uno de los objetivos de la reforma legal será incorporar a los prestadores de servicios informales al marco regulatorio.

Además de la necesidad de reflejar inequívocamente los principios y criterios de los derechos humanos en los textos legales existentes y nuevos, será importante ir más allá de las leyes de agua y saneamiento y considerar temas como la tenencia de la tierra, la incorporación de la perspectiva de género o la evaluación del impacto ambiental y sanitario del desarrollo desde una perspectiva legal, para identificar como se puede mejorar el acceso y la disponibilidad de los servicios. La incorporación de los DHAS en las constituciones nacionales mejorará la reforma legal y apoyará un enfoque más coherente para promover los derechos en toda la legislación y, a este respecto, los prestadores de servicios y las autoridades reguladoras pueden desempeñar un papel de cabildeo dirigido a los parlamentarios. En este contexto, se destaca el establecimiento de políticas y estrategias a favor de los pobres. En los países de altos ingresos, pueden ayudar a revisar las políticas de cooperación internacional a través de una perspectiva de derechos humanos. Desde su experiencia en la experiencia práctica, también pueden señalar en una etapa inicial cómo las propuestas de reforma legal pueden tener consecuencias adversas no deseadas. Al final del proceso de reforma legal, se deben establecer acuerdos institucionales que confirmen los roles y responsabilidades y que ayuden a superar las brechas en el dominio del agua y saneamiento, a menudo fragmentado.

Los DHAS no se expresan a favor de ningún modelo de negocio para el suministro de agua potable y servicios de saneamiento. Cualquiera que sea el modelo, la prestación de los servicios debe realizarse bajo condiciones licenciadas o acordadas contractualmente que deberán haber sido evaluados desde una perspectiva de derechos humanos. Las autoridades reguladoras desempeñan un papel importante a jugar para garantizar que los derechos humanos se aborden en el marco de dichas licencias o acuerdos contractuales, al evaluar el desempeño, la eficiencia, la gobernanza y la calidad de los servicios. Los indicadores bajo la vigilancia de las autoridades reguladoras deberán reflejar los principios y criterios de derechos humanos de manera directa.

La adopción de un código de conducto convenido colectivamente y centrado en temas de derechos humanos también ayudaría a reunir a los proveedores de servicios y las autoridades reguladoras en una acción conjunta de apoyo a los DHAS.

2.3 INCORPORACIÓN DE LOS DHAS EN LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES

El concepto de realización progresiva implica mejoras continuas y concretas en la prestación de servicios, junto con una reducción de las prácticas discriminatorias y las desigualdades en el acceso al agua y al saneamiento, y también implica la asignación máxima de recursos para acciones en su apoyo.

Los operadores formales (entidades públicas o privadas que operan bajo el mandato de una autoridad pública) muestran una diversidad considerable en términos de su estatuto jurídico, modelos de organización y niveles de escala y de descentralización. Sin embargo, esta diversidad está unificada dentro del marco legal dentro del cual operan. Esto se expresa en los mandatos y acuerdos contractuales, licencias o concesiones bajo los cuales operan. Una lista de verificación de las consideraciones sobre los DHAS que los proveedores de servicios deben plantear en la mesa de negociaciones donde se resuelven, tiene la intención de garantizar que todas las cuestiones de derechos humanos esenciales se tratan adecuadamente. Entre las

consideraciones presentes en la lista destaca la adopción de estándares e indicadores de desempeño relevantes para los DHAS, una revisión de la estructura de la organización y funciones para identificar opciones para modificaciones pro-DHAS, encuestas de referencia estratificadas de cobertura en el área del mandato para establecer la línea de base, disposiciones para informar y consultar a los usuarios y el fortalecimiento de las funciones de soporte esenciales para asegurar el uso óptimo de los recursos hacia la realización progresiva.

Esencialmente, la configuración institucional para el suministro de agua potable y la regulación de saneamiento debe reflejar las obligaciones del Estado con respecto a los DHAS. En muchos casos, los principios, criterios, reglas y requisitos existentes ya respaldarán el concepto de realización progresiva, pero estos deben comprobarse sistemáticamente, regla por regla. El ejemplo de la regulación de la calidad del agua potable, tal como se aplica en varios países, presenta el caso de cómo se pueden fortalecer los estándares y criterios, en el ámbito de la salud pública, del acceso y del uso colectivo, para cumplir todos los principios y criterios de derechos humanos. Tanto la Red Internacional de Reguladores (RegNet) organizada por la OMS, como el Foro de Reguladores de la IWA y, en América Latina, la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA) han brindado orientaciones sobre el tema de los DHAS. La Carta de Lisboa de la IWA para el Control de Políticas Públicas y Reglamentación de los Servicios de Suministro de Agua Potable, Saneamiento y Aguas Residuales enumera las acciones que las autoridades reguladoras pueden emprender en apoyo de los DHAS.

2.4 LOS DHAS EN LAS FUNCIONES ESENCIALES DE LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS Y LAS ENTIDADES REGULADORAS

En el presente Manual se revisan ocho funciones esenciales de los proveedores de servicios y las autoridades reguladoras para las opciones de incluir en ellas los principios y criterios de los DHAS: planificación y gestión; apoyo jurídico; presupuesto, finanzas y contabilidad; operación y mantenimiento; seguimiento y evaluación; servicios de atención al cliente; comunicaciones; y la gestión de recursos humanos.

El concepto central de la realización progresiva de los DHAS tiene sus bases en la planificación adecuada. Las autoridades públicas y los proveedores de servicios traducen los resultados de la evaluación y el seguimiento del progreso y las tendencias en objetivos de cobertura, calidad del agua, niveles de servicio, recuperación de costos, operación y mantenimiento (O&M) y preparación para emergencias. El requisito de incluir los principios y criterios de los derechos humanos en este proceso debe aplicarse a las licencias y los contratos. Existe una oportunidad importante para incluirlos en planes directores y planes de inversión para la expansión de los servicios. El compromiso de un profesional dedicado a los derechos humanos como miembro del equipo de administración es una opción recomendada para que esto suceda.

Las principales funciones jurídicas están relacionadas con los acuerdos contractuales con clientes, con los proveedores y con las autoridades mandatarias. La supervisión del cumplimiento de las leyes y regulaciones es un aspecto importante, y esto deberá revisarse a medida que evolucione la legislación de derechos humanos. Esto cubre los contratos con clientes y proveedores, pero va más allá de los límites estrictos de la prestación de servicios en sí misma: por ejemplo, la contaminación de recursos hídricos fuentes del agua para el consumo humano por parte de la industria, la agricultura o los individuos afecta el derecho humano al agua potable segura y exige un litigio. Dichos impactos deben abordarse en los planes de seguridad del agua que proponen las actividades de gestión de riesgos de los interesados desde el origen hasta el grifo. El enlace con las autoridades de derechos humanos será una nueva adición a las funciones legales, y ahora tendrán que abordar la traducción de los principios de los DHAS en una orientación de buenas prácticas en toda la organización, en términos de reglas de rendición de cuentas, la necesidad de transparencia, enfoques participativos en las relaciones con los clientes, y la introducción de criterios de sostenibilidad.

En el área de presupuesto, finanzas y contabilidad, una revisión de los flujos financieros debería ayudar a identificar opciones para asignar fondos a actividades específicas de los DHAS. Deberá invitarse a diferentes departamentos para proponer nuevas actividades en el ámbito de los DHAS, y debe explorarse la posibilidad de crear un fondo dedicado para las actividades de los DHAS. Los costos deben permanecer dentro de límites razonables y la eficiencia debe ser maximizada; la financiación de las actividades en apoyo de los DHAS no debe hacerse a costo de la inversión necesaria para el desarrollo de la infraestructura y la calidad

Principios operativos principales

del servicio que respalda la realización progresiva. El compromiso de la comunidad es otra forma de fortalecer la base de recursos para las actividades de los DHAS. Además, lo más importante es que las estructuras tarifarias deben evaluarse desde la perspectiva de los DHAS.

Con respecto a los DHAS, sigue existiendo una desconexión entre los responsables de las políticas de agua y saneamiento y los encargados de la operación y el mantenimiento. La relevancia de los DHAS para la práctica rutinaria de agua y saneamiento se cuestiona con frecuencia, lo que se explica en parte por las ya considerables presiones y desafíos que enfrentan los proveedores de servicios diariamente. Sin embargo, las oportunidades para contribuir a la realización progresiva en O&M son excelentes. Un punto de partida puede ser la elaboración de un compendio de tecnologías, materiales y prácticas que cumplan con los principios y criterios de los derechos humanos. La gestión adecuada de los activos y el establecimiento de programas de mantenimiento realistas son cruciales en la prevención de la regresión en el acceso y otros criterios de los DHAS. El personal de O&M puede desempeñar un papel vital en las relaciones con los clientes y puede detectar señales de alerta temprana de riesgos de regresión por falta de un mantenimiento adecuado.

La coordinación y la armonización de las actividades de monitoreo interno con el monitoreo nacional no solo fortalecerán la base de información a nivel nacional, sino que también agregarán valor a la información en la que los proveedores de servicios basan sus pronósticos y planes. También puede ser una oportunidad para participar de manera constructiva con los usuarios del servicio. El monitoreo de los indicadores específicos de derechos humanos puede ubicarse mejor en un organismo nacional independiente, como la oficina nacional de estadísticas. La base de clientes de un proveedor de servicios es una fuente única de información, y la tecnología moderna permite una variedad de oportunidades de recopilación de datos. La publicación periódica de informes de seguimiento está en línea con el principio de transparencia de los derechos humanos.

Tratar las quejas de manera seria y oportuna es la responsabilidad de los servicios de atención al cliente, y al tratar las reclamaciones, ahora también se deben tener en cuenta los criterios de derechos humanos. Los protocolos deben estar fácilmente disponibles para tratar con los clientes en casos de interrupciones del servicio o emergencias, y estos deben abordar explícitamente las necesidades de las personas, hogares y comunidades vulnerables para que no sean afectados de manera desproporcionada.

La integración de los DHAS en la provisión y regulación del servicio requerirá una estrategia de comunicaciones mejorada, dirigida tanto al personal como a los clientes. Los clientes deben ser informados sobre la naturaleza de los DHAS, sobre los derechos y responsabilidades que les pertenecen y sobre los procedimientos de quejas. Las comunicaciones con la comunidad de derechos humanos son importantes para garantizar que la organización se mantenga informada sobre los nuevos desarrollos y sobre las experiencias relevantes en otros lugares.

Las nuevas funciones relacionadas con la promoción de los DHAS requerirán una evaluación de las necesidades del personal, incluida la formulación de descripciones de competencias y perfiles para nuevos puestos e indicadores de desempeño del personal. El departamento de recursos humanos puede necesitar reclutar nuevo personal y deberá desarrollar un programa de capacitación y desarrollo de personal sobre el tema de derechos humanos para los empleados existentes.

Para concluir, se abordan brevemente varios desafíos: cómo incluir las consideraciones que surgen de los DHAS en la selección de opciones técnicas; cómo manejar los mecanismos de asequibilidad; la forma correcta de manejar el control de crédito; cobro de deudas y corte de servicios; cómo lograr la realización progresiva simultánea contra los cinco criterios; cómo establecer prioridades geográficas para la extensión de la red; el tema de la tenencia de la tierra; el uso de contadores prepagos; el uso de normas interinas; y el tema de la continuidad del suministro.



Muchachas tomando agua de una bomba UNICEF en la isla de Sumba en Indonesia © Robert Bos, IWA

Capítulo 3 Los derechos humanos al agua y saneamiento en términos operacionales

RESUMEN

Este capítulo presenta los criterios y principios de los derechos humanos para el agua potable y el saneamiento. Discute cómo aplicarlos en términos operacionales para satisfacer tanto la comunidad de derechos humanos como los profesionales de agua y saneamiento. Una gran parte de la implementación exitosa de los DHAS se basa, de hecho, en la traducción de estos criterios y principios, que se han formulado en lenguaje legal, en una terminología que los proveedores y reguladores de los servicios de agua y saneamiento puedan entender fácilmente. Estos profesionales deben poder aplicarlos en sus operaciones diarias sin ambigüedad. Por lo tanto, el capítulo comienza con una breve reflexión sobre la importancia de definiciones.

3.1 DEFINICIONES

Cada vez más, la comunicación a través de las fronteras profesionales, disciplinarias y sectoriales es de vital importancia. El reciente enfoque en el nexo entre el agua, los alimentos y la energía es un buen ejemplo. Romper los silos puede, sin embargo, ser una fuente de confusión, malentendidos e ineficiencia que desafía a profesionales y no profesionales por igual. "Hablar el idioma del otro" no se refiere sólo a la interpretación correcta e inequívoca de la terminología, sino también de la confianza en las capacidades profesionales de cada uno y en los conceptos desarrollados en el campo de experiencia de la contraparte.

El uso coloquial de la terminología es a menudo inexacto y una fuente de malentendidos. En cuanto a los derechos humanos, los términos equidad e igualdad, por ejemplo, tienden a ser usados indistintamente por el público en general, pero tienen una connotación claramente definida y distinta en el lenguaje de los derechos humanos. La equidad es un término subjetivo que se refiere a un sentido de justicia social; la equidad es negociable y puede variar en diferentes contextos socioculturales. La igualdad, por otra parte, es un concepto absoluto con una base jurídica clara: las desigualdades en el acceso al agua y al saneamiento no son sólo moralmente inaceptables, sino están prohibidas por el Derecho Internacional.

La terminología en que se basan los argumentos presentados en este capítulo y en los siguientes debe entenderse de la misma manera por el público diverso de este Manual.

Un ejemplo es el de los términos estándar, norma, criterio e indicador. Para este Manual se definen de la siguiente manera:

- Estándar: un valor o una buena práctica establecida por una autoridad como un objetivo determinado o un nivel a alcanzar, voluntariamente o por obligación legal, a menudo en respuesta a un deseo de la sociedad.
- Norma: una meta de desarrollo o realización derivada del desempeño medio o mediado de un gran grupo de la sociedad en su conjunto.
- Criterio: una meta acordada sobre la que se basa un juicio o decisión.
- Indicador: una medida o métrica del estado, nivel o tendencia de un fenómeno o proceso.

Otro ejemplo es el de los términos política, estrategia y programa. Estos pueden ser interpretados de forma distinta en diferentes sectores. En el contexto del presente Manual se definen de la siguiente manera:

- Política: un curso de acción previsto, con criterios claros, para lograr un objetivo acordado.
- Estrategia: la asignación óptima de recursos limitados para apoyar una política, programa o proceso orientado a alcanzar los objetivos y metas acordados.
- Programa: un plan estructurado de proyectos, actividades y eventos para lograr los objetivos y metas acordados o producir resultados acordados.

Cinco criterios normativos (disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad, asequibilidad) y cinco principios (igualdad y no-discriminación, responsabilidad y rendición de cuentas, sostenibilidad, participación, y acceso a la información y transparencia) sirven como puntos de referencia para la realización progresiva de los DHAS. Los criterios se presentan y definen de forma separada a continuación para el agua potable y el saneamiento; posteriormente, se discuten los principios.

3.2 LOS CRITERIOS NORMATIVOS DE LOS DERECHOS HUMANOS: AGUA POTABLE

3.2.1 Disponibilidad

El agua limpia y segura debe estar disponible para uso doméstico, en edificios públicos y en el lugar de trabajo. Como criterio, la disponibilidad se refiere tanto a cantidades suficientes de agua como a la fiabilidad de la prestación de los servicios. Asociada a la fiabilidad está la continuidad, no sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras. Esto plantea importantes consideraciones operativas, que están cubiertas por el principio de sostenibilidad, incluida la solidez y la resistencia del sistema. El criterio de accesibilidad está relacionado con la disponibilidad y se considera por separado en la sección 3.2.4.

Para uso doméstico, el agua debe estar disponible en cantidad suficiente para satisfacer las exigencias del consumo y la higiene personal, y para cocinar, preparar alimentos, lavar la vajilla y la ropa, y la limpieza. El marco de derechos humanos se abstiene de proporcionar un valor global y absoluto para definir "cantidad suficiente", ya que esto dependerá de factores contextuales. Una indicación de un intervalo de valores puede derivarse del informe de un estudio realizado por la Organización Mundial de la Salud (OMS 2003), que presenta cantidades basadas en niveles de servicio y vinculadas a niveles de riesgo para la salud pública (consulte la Tabla 3.1.).

La disponibilidad se aborda específicamente en el marco jurídico para los servicios de agua y saneamiento de Sudáfrica. En 1996, la nueva Constitución de Sudáfrica entró en vigor, con su Capítulo 2 presentando una Carta de Derechos que incluye tres cláusulas que establecen el derecho al agua, con la especificación de las funciones relacionadas como "competencias del gobierno local". Seguido por la Ley de Servicios de Agua de 1997 (que define claramente el "suministro básico de agua" y el "saneamiento básico") y la Ley Nacional de Agua de 1998 (que garantiza la asignación prioritaria de agua para las necesidades humanas básicas), se creó en el 2002 el marco para la estrategia « Aplicación Básica de Agua Gratuita », dirigida a la provisión gratuita de 6000 litros de agua potable por hogar por mes (según las estadísticas demográficas: alrededor de 25 litros por persona por día). El consumo promedio de agua en Sudáfrica es más alto, y el precio de cantidades adicionales de agua se fija de acuerdo con una tarifa incremental por bloques. La recuperación de costos así lograda debe garantizar la operación, el mantenimiento y la expansión de todos los servicios. El caso sudafricano es de particular interés porque introdujo el derecho humano al agua y al saneamiento en su legislación mucho antes de su reconocimiento por las Naciones Unidas. Por lo tanto, los detalles de este caso se presentan en el recuadro 3.1.

Los derechos humanos al agua y saneamiento en términos operacionales

Tabla 3.1 Síntesis de los requisitos de los niveles de servicio de abastecimiento de agua para promoción de la salud (l/p/d: litros por persona al día, adaptado de OMS, 2003).

Nivel de servicio	Medida del acceso	Satisfacción de necesidades	Nivel del riesgo para la salud
Sin acceso (cantidad recogida a menudo inferior a 5 l/p/d).	Más de 1000 metros o 30 minutos de tiempo de recogida.	Consumo (no puede ser asegurado). Higiene (no es posible a menos que pratique donde la fuente).	Muy alto
Acceso básico (poco probable que la cantidad media supere los 20 l/p/d)	Entre 100 y 1000 metros o 5-30 minutos de tiempo de recogida total.	Consumo (debe ser asegurado). Higiene (lavado de manos e higiene alimentaria básica posible; lavado de ropa y bañarse difíciles a asegurar, a menos si se hayan efectuado donde la fuente).	Alto
Acceso intermedio (cantidad media aproximadamente 50 l/p/d).	Abastecimiento a través de un grifo en el lugar (o a menos de 5 minutos de tiempo o menos de 100 metro de recogida)	Consumo (asegurado). Higiene (toda la higiene personal y alimentaria asegurada; lavado de ropa y bañarse también deben estar asegurados).	Bajo (siempre que la ausencia de contaminación sea rigurosamente evaluada)
Acceso óptimo (cantidad media 100 l/p/d).	Agua suministrada continuamente a través de varios grifos.	Consumo (todas las necesidades aseguradas). Higiene (todas las necesidades deben estar aseguradas).	Muy bajo

Recuadro 3.1: Cronología del recorrido de Sudáfrica para los derechos universales al agua y saneamiento

- 1994 "En el Encuentro de las Necesidades Básicas" fue uno de los cuatro pilares del Programa de Reconstrucción y Desarrollo del nuevo y primer gobierno democrático de la República de Sudáfrica (RAS), que asumió el cargo en 1994. Una necesidad básica se convirtió en prioridad: el acceso al abastecimiento de agua y servicios de saneamiento. En la época, un número estimado de 14 millones de sudafricanos no tenían acceso a un abastecimiento de agua adecuado y 21 millones al saneamiento adecuado, en una población total de 39 millones.
- 1996 Una nueva Constitución entró en vigor en 1996, incluida una Carta de Derechos, con una referencia clara al derecho al agua y al saneamiento:
- Capítulo 2, artículo 24: "Todas las personas tienen el derecho [...] a un entorno que no sea perjudicial para su salud y bienestar.
 - Capítulo 2, artículo 26: "Todas las personas tienen derecho a tener acceso a una vivienda adecuada".
 - Capítulo 2, artículo 27: "Todas las personas tienen derecho a acceder a servicios de atención de salud, [...], comida y agua suficientes, [...]. Y, reconociendo el concepto de realización progresiva, afirma: "El Estado debe tomar medidas legislativas razonables y otras medidas dentro de sus recursos disponibles para lograr la realización progresiva de estos derechos."
- 1997 La Ley de los Servicios de Aguas (Ley 108 de 1997) también definió "abastecimiento básico de agua" y "saneamiento básico". Además, estableció la responsabilidad constitucional de los municipios, de la siguiente manera: "Toda la autoridad de servicios de agua tiene el deber, para todos los consumidores y potenciales consumidores de su área de jurisdicción, de asegurar progresivamente el acceso eficiente, y sostenible a los servicios de agua.

(a continuar)

Recuadro 3.1: Cronología del recorrido de Sudáfrica para los derechos universales al agua y saneamiento (continuación)

1998	La Ley Nacional del Agua establece el marco jurídico para la gestión de los recursos hídricos y la asignación del agua, incluida la introducción del concepto de reserva como primera prioridad en la asignación, refiriéndose a la reserva para necesidades básicas humanas y a la reserva ambiental para los servicios básicos de los ecosistemas.
2002	<p>Las metas para el abastecimiento básico de agua y saneamiento surgieron de un largo proceso de consulta a todos los niveles y se convirtieron formalmente en la legislación nacional con su publicación en el Diario del Gobierno de Sudáfrica en 2002:</p> <p><i>los niveles mínimos para los servicios básicos de saneamiento son:</i> <i>La oferta de educación adecuada en atención de salud e higiene; e instalaciones sanitarias que sean seguras, fiables, ambientalmente correctas, fáciles de mantener limpias, proporcionen privacidad y protección contra las intemperies, estén bien ventiladas, mantengan los olores a un nivel mínimo y que impidan la entrada y salida de moscas y otras plagas portadoras de enfermedades.</i></p> <p><i>Los niveles mínimos para los servicios básicos de abastecimiento de agua son:</i> <i>La educación apropiada en relación con el uso eficiente del agua; y una cantidad mínima de agua potable de 25 litros por persona al día o 6000 litros por familia al mes, a un caudal mínimo no inferior a 10 litros por minuto; a menos de 200 metros de una vivienda; y con una eficacia de tal manera que ningún consumidor esté sin suministro durante más de siete días completos en un año.</i></p> <p>La adaptación exitosa de tales leyes, políticas y programas fue impulsada por varios factores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • políticas sólidas con raíces prácticas; • compromiso político total a todos los niveles del gobierno; • un departamento técnico fuerte: el Departamento de Recursos Hídricos; • funciones y responsabilidades definidas con claridad; • créditos presupuestarios sustanciales; • el despliegue de competencias técnicas suficientes en los niveles adecuados; • atención prioritaria a la planificación adecuada; • sistemas de abastecimiento de agua existentes bien diseñados y con capacidad adecuada; • buena comercialización y promoción; • proyectos de tramitación acelerada listos para su implementación.
1994	Un número adicional de 13,4 millones de personas tienen acceso a los servicios básicos de abastecimiento de agua, más 6,9 millones de personas con saneamiento. Para revertir un proceso de regresión en el acceso a las familias más pobres y más vulnerables se introdujo un abastecimiento básico gratuito de agua de 25 l/p/d; 6000 l/familia/mes. Desafortunadamente, la capacidad técnica, financiera y de gestión necesaria para la aplicación exitosa de este modelo no siempre estuvo disponible a nivel municipal.
2011	En los próximos 20 años después de que la nueva Constitución de la RAS sentar las bases para los derechos al agua y el saneamiento, la población aumentó de 39 a 51,7 millones (2011), con el 91,2% de los hogares que se benefician del abastecimiento de agua canalizada, en su casa o en el patio, mientras que el 60% de las familias disfrutaban de las ventajas de una cisterna, y el 9% tiene acceso a una letrina VIP. Sin embargo, el 5% de los hogares aún no tienen instalaciones y tienen que recurrir a la defecación a cielo abierto.

Extraído de Muller (2014).

Como se mencionó, el marco de los derechos humanos no propone un valor absoluto para el criterio de la disponibilidad; sin embargo, en vista de las preocupaciones por salud pública implícitas en la Tabla 3.1, este Manual recomienda que los proveedores de servicios de agua deben alcanzar, lo más pronto posible, al menos el nivel de servicio de acceso inmediato de 50 litros por persona por día. Sin embargo, se reconoce que este nivel de disponibilidad puede no ser alcanzable continuamente en áreas donde la escasez de agua prevalece durante parte o todo el año. Bajo tales circunstancias, la ley debe priorizar el agua para el consumo humano y el uso doméstico sobre otros usos del agua.

En conclusión, no existe un punto de referencia global para el criterio de disponibilidad de los derechos humanos, en parte debido a la falta de evidencia y en parte porque la disponibilidad se determina contextualmente. En cuanto a la fiabilidad del servicio, los hitos hacia lo que se puede denominar como tal, en

última instancia, el servicio 24/7, siguen mal definidos. Un valor de indicador arbitrario, pero a menudo citado para la fiabilidad es "interrupción de servicios de no más de 7 días por año". Otro indicador es el nivel de preparación de los proveedores de servicios ante situaciones de emergencia.

Los aspectos de preocupación inmediata para las autoridades reguladoras deben incluirse en los marcos regulatorios para garantizar la disponibilidad de agua potable en circunstancias especiales:

- para servir a los que no tienen una vivienda permanente, como personas sin hogar o comunidades nómadas, sin ningún riesgo de discriminación de ningún tipo;
- para proporcionar acceso a través de puntos de agua en ambientes institucionales (como escuelas, hospitales, centros de salud y centros de detención) en números suficientes, para atender a las necesidades específicas de niños, personas mayores y discapacitados, y de detenidos (como prisioneros, refugiados y solicitantes de asilo);
- para respaldar, técnica y, cuando sea necesario, financieramente, el autoabastecimiento (extracción y tratamiento) de agua potable para aquellos que no tienen un servicio público a su disposición.

3.2.2 La calidad y la seguridad del agua

Por una cuestión de principio y definición, toda el agua potable debe estar libre de patógenos y niveles tóxicos de sustancias químicas. Los documentos de respaldo de los DHAS se refieren a las Directrices de la Organización Mundial de la Salud para la Calidad del Agua Potable (WHO 2011a) para cuestiones relacionadas con el criterio de calidad/seguridad del agua. La seguridad absoluta es un objetivo aspiracional. En la vida real es imposible eliminar todos los peligros asociados con el agua y sus riesgos inherentes para la salud. Los niveles de riesgo aceptables están asociados a la aceptabilidad social y a la asequibilidad de la gestión de los riesgos. La curva de "nivel de seguridad/ costo" es una curva de rendimientos decrecientes. Esto significa que la aplicación de estándares singulares en todo el mundo no es factible.

La planificación de la seguridad del agua (PSA, en inglés: WSP Water Safety Planning) es una práctica valiosa que ayuda a identificar los principales riesgos para la seguridad del agua potable y proporciona una base para el establecimiento de prioridades para la mejora incremental de los estándares, en frente a objetivos basados en la salud (WHO/IWA 2009; WHO 2011a). El énfasis está en el uso óptimo de los recursos financieros y humanos disponibles para el beneficio de la mayoría de las personas a través de la entrega de niveles básicos de agua "segura" para el consumo humano. Este concepto de mejora incremental de PSA es totalmente congruente con el concepto de realización progresiva. Sin embargo, en el contexto de un enfoque basado en los derechos, las autoridades, los proveedores y los reguladores deben prestar especial atención a los grupos más vulnerables para quienes los riesgos de agua potable de baja calidad son mayores. Entre ellos se incluyen no solo los pobres y los marginados en general, y los niños y los ancianos en particular, sino también las personas con una menor resistencia a las enfermedades infecciosas: las que son VIH-positivas y las que han sido sometidas a un trasplante de órgano).

La gestión de la calidad del agua potable tiene dos puntos de entrada distintos, uno relacionado con los estándares que deben cumplirse diariamente en las condiciones de funcionamiento rutinarias, el otro relacionado con el manejo de incidentes que amenazan o afectan la calidad del agua potable y pueden provocar brotes de enfermedades. En ambos casos, los principios de los derechos humanos deben ser parte de la toma de decisiones. En regiones con escasez estacional de agua, la urgencia de los problemas de calidad del agua puede fluctuar con las estaciones. Las condiciones meteorológicas extremas pueden tener el mismo efecto en un período de tiempo condensado.

En regiones con escasez estacional de agua, la urgencia de los problemas de calidad del agua puede fluctuar con las estaciones. Las condiciones meteorológicas extremas pueden tener el mismo efecto en un período de tiempo condensado. En condiciones donde la calidad del agua se convierte periódicamente en un factor crítico, las medidas efectivas deben garantizar que la carga de la mala calidad del agua no recaiga sobre los más vulnerables. Para los proveedores de servicios, la calidad del agua suministrada en el punto de suministro a los consumidores es una preocupación primordial. Para sistemas de tuberías, los aspectos de distribución deben considerarse además de los aspectos de tratamiento y recursos hídricos (OMS 2014). El transporte de agua al hogar (desde el tubo vertical hasta la casa) y el almacenamiento conllevan sus propios riesgos de calidad del agua, pero no son responsabilidad del proveedor del servicio de agua. Sin embargo, en un espíritu de participación y comunicación, los proveedores deben informar a los consumidores sobre la gestión de estos riesgos a través de representantes de los consumidores o a través de sistemas de información de los municipios.

El seguimiento global del progreso hacia la meta de agua potable en virtud del Objetivo de Desarrollo del Milenio 7 (ODM 7) utilizó "el porcentaje de personas que utilizan fuentes mejoradas de agua potable" como un indicador proxy. Las fuentes mejoradas implican un supuesto técnicamente definido de que el agua de dichas fuentes tiene una probabilidad elevada de ser segura. De acuerdo con esta definición, una fuente mejorada es aquella en la que el agua potable está protegida de la contaminación externa, especialmente la contaminación por la materia fecal. Al inicio del seguimiento de los ODM en el año 2000 había limitaciones insuperables, de naturaleza técnica y financiera, para llevar a cabo las pruebas de calidad del agua en todos los países de forma representativa a nivel nacional. Desde entonces, se ha reconocido que esta limitación ha excluido a al menos mil millones de personas y, muy probablemente, a muchas más de las estimaciones globales de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable segura. El indicador para medir el progreso hacia la meta 6.1 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 (véase Anexo B) abordará la calidad del agua potable.

El indicador, "el porcentaje de personas que utilizan servicios de agua potable gestionados de manera segura", incluirá un criterio de calidad del agua. Se ha desarrollado una tecnología confiable y asequible para medir la calidad del agua potable como parte de las encuestas de hogares. El elemento indicador relevante es el "cumplimiento de las normas de materia fecal y de sustancias químicas prioritarias". Este también es un requisito mínimo de los DHAS y, por lo tanto, su seguimiento representa una contribución importante para su plena realización.

3.2.3 Aceptabilidad

La apariencia aceptable, el sabor y el olor del agua son parámetros altamente subjetivos, y las percepciones de estas características dependen fundamentalmente de la ecología, cultura, educación y experiencia locales. Por lo tanto, no es posible establecer estándares de aceptabilidad globales claros y objetivos. Estas propiedades estéticas generalmente no están relacionadas con la seguridad del agua: los contaminantes de alto riesgo a menudo son incoloros y pueden no tener sabor ni olor. Los riesgos reales frecuentemente surgen de la preferencia del público en general por agua aparentemente limpia, insípida e inodora que, sin embargo, puede estar contaminada microbiológica o químicamente, sobre agua que tiene una puntuación pobre según los criterios externos de aceptabilidad, pero no presenta riesgos para la salud.

3.2.4 Accesibilidad

El agua debe ser accesible, incluso para los niños, las personas mayores y los discapacitados. La distancia entre la residencia o entre el lugar de trabajo a la fuente de agua debe estar al alcance de todos. ¿Qué significa en términos operacionales garantizar un sistema de suministro fiable en forma continua en casa, en el trabajo, en la escuela y en otros lugares públicos? Para que un abastecimiento domiciliario canalizado satisfaga un nivel de servicio intermedio (consulte la Tabla 3.1), debe haber un grifo o tubo vertical (o quiosco) que proporcione un suministro de agua fiable dentro de los 100 metros, o un tiempo total de recolección de cinco minutos, a las horas especificadas de cada día (véase ejemplo de Zambia en el recuadro 3.2). En muchos casos, es posible que un suministro continuo (24/7) no sea inmediatamente factible.

Recuadro 3.2: Gestionar la asequibilidad en Zambia

Durante mucho tiempo se negaron servicios públicos a viviendas informales en áreas periurbanas en Zambia: se consideraron ilegales y candidatas a la demolición. Las personas que vivían en estas viviendas informales eran susceptibles de ser desalojadas. A finales de 1990, esta situación se alteró cuando casi todos estos aglomerados poblacionales periurbanos fueron legalizados, de acuerdo con una planificación formal. Esta planificación formal no fue rápida y el peso de las enfermedades debido a la falta de instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento fue abrumador. En 1997, el gobierno de Zambia promulgó una ley de abastecimiento de agua y servicios de saneamiento, y proporcionó la creación de un fondo fiduciario, que tuvo como objetivo la expansión de los servicios para las áreas de bajo ingreso. Con el apoyo del gobierno y la cooperación de socios para reforzar los servicios de agua, estos servicios básicos se suministran ahora, en las zonas urbanas, a los usuarios pobres, con el Fondo para ayudar a garantizar un precio regulado y con garantía de calidad del agua. El acceso al agua en los quioscos públicos creció exponencialmente a casi el 90% en 2010, gracias a las intervenciones del Fondo.

Fuente: Oswald Chandra (BAD, Banco Africano de Desarrollo), comunicación personal.

Sin embargo, un suministro continuo es un requisito esencial a largo plazo para lograr un servicio sostenible dentro de las limitaciones de los recursos hídricos disponibles. La Sección 3.4.3 sobre sostenibilidad discute por qué el acceso 24/7 es esencial en el caso de suministros canalizados. En el trabajo, la escuela y los lugares públicos, el suministro de agua debe ser accesible a lo largo de los períodos en que las instalaciones están abiertas.

Para suministros de agua de pozo, puede que no sea técnicamente factible tener pozos que brinden acceso a una distancia de 100 metros desde el hogar, pero el tiempo total de recolección no debe exceder los 30 minutos.

A partir de 2016, el Programa Conjunto de Monitoreo de la OMS / UNICEF (JMP, por sus siglas en inglés) hará un seguimiento del progreso hacia la meta 6.1 del ODS6: para 2030, alcanzar el acceso universal y equitativo al agua potable asequible para todos. El indicador, el porcentaje de personas que utilizan servicios de agua potable gestionados de manera segura, incluye parámetros de accesibilidad en dos niveles:

- Servicios básicos de agua potable: una fuente o punto de entrega que, por la naturaleza de su construcción o por intervención activa, está protegida de la contaminación externa, en particular de la contaminación con materia fecal. En el caso de los puntos de recolección de agua, esto implica un tiempo total de ida y vuelta de no más de 30 minutos, incluida el tiempo de hacer cola.
- Servicios de agua gestionados de manera segura: como un próximo escalón en la escalera del servicio de agua potable, este parámetro mide el porcentaje de personas que usan una fuente de agua mejorada disponible en su casa o en las instalaciones de lugares públicos, cuando es necesario y libre de contaminación fecal y química prioritaria. Este parámetro debe medirse a través de encuestas de hogares y de vigilancia de la autoridad reguladora.

El nivel de "agua potable básica" no cumple con los criterios del derecho humano al agua potable; Los "servicios de agua gestionados de manera segura" representan un paso importante en la realización del derecho humano al agua potable segura. El JMP prevé un próximo nivel más alto para ser "servicios de agua potable sostenibles", definido como el porcentaje de personas que utilizan una fuente de agua potable gestionada de manera segura que proporciona los niveles de servicio esperados con fiabilidad, y está sujeta a una regulación sólida y a un plan de gestión de riesgos verificada (véase anexo B).

3.2.5 Asequibilidad

Las instalaciones y servicios de agua deben tener un precio asequible para todas las personas. Aunque esta es una afirmación simple, sus implicaciones prácticas son complejas. Se ha mencionado explícitamente que los DHAS no implican que los servicios deberían estar disponibles gratuitamente. Cualquier servicio, ya sea público o privado, requiere una recuperación sostenible de costos, definida como "costos que se recuperan para que una empresa de servicios de agua pueda lograr y mantener un determinado nivel de servicio, tanto para la presente generación como para las futuras" (Rouse 2006).

Cualquier esquema de recuperación de costos debe incluir recursos financieros para garantizar al menos un buen funcionamiento, un mantenimiento adecuado y el reemplazo oportuno de activos. No existe un criterio absoluto para la asequibilidad de los servicios de agua, saneamiento e higiene, aunque algunas agencias de desarrollo aplican un límite con un rango de 3 a 5% del ingreso familiar, que tiene su origen en una práctica del Banco Mundial. Este criterio global es discutible desde la perspectiva de los derechos humanos, ya que ignora las desigualdades de ingreso y las diferencias contextuales en el poder de compra.

Los dos componentes importantes de la carga del servicio son el del acceso a la red de suministro de agua (el cargo de conexión) y el del consumo de agua (el precio del agua). Cuando los niveles de acceso son bajos en comunidades en rápida expansión, los costos de conexión pueden ser una parte importante del costo total del servicio. También estarán por encima del promedio para las poblaciones en áreas escasamente pobladas. Los costos de conexión pueden representar un gasto único elevado que los hogares no pueden pagar. Como costo único, es un buen objetivo para los subsidios del gobierno. Como tal, como subsidio es preferible sobre el subsidio al consumo de agua que beneficia a quienes ya tienen acceso a un servicio de suministro de agua. Otro enfoque, como se tomó por ejemplo en Chile, es promover el pago del costo de la conexión en cuotas mensuales asequibles durante un período de tiempo más largo (en el ejemplo de Chile: cinco años)

Cuando una gran parte de la población ya está cubierta, una posible solución podría ser incluir los costos de las nuevas conexiones en la tarifa regular de cada hogar atendido. Esto implica implícitamente el subsidio cruzado para cubrir los costos de las nuevas conexiones. Soluciones técnicas apropiadas deben identificarse para expandirse a áreas sin servicio, equilibrando aspectos de la asequibilidad y la calidad de servicio.

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

La fijación de tarifas realistas y justas para la conexión y el consumo es un asunto que las autoridades públicas, a menudo los reguladores, deben implementar por los servicios públicos y otros proveedores de servicios de agua. Los proveedores de servicios de agua requieren que las políticas de tarifas reflejen aspectos prácticos tanto de recuperación de costos como de recaudación de ingresos. El precio del agua es políticamente sensible. Por lo tanto, es altamente deseable tener niveles de recuperación de costos generales que sean determinados objetivamente por un organismo independiente. El establecimiento y la actualización de las políticas de precios deben tener en cuenta el asesoramiento de los proveedores al gobierno. Puede incluir, por ejemplo, consejos sobre el uso de subsidios cruzados y cómo los subsidios del gobierno pueden estar orientados hacia los usuarios pobres. El diálogo entre proveedores y las autoridades reguladoras debe regirse por los principios de los derechos humanos de transparencia e intercambio de información. La participación pública en este diálogo es vital para crear un amplio entendimiento y apoyo a las decisiones sobre regímenes de precios del agua que pueden ser inherentemente impopulares.

Otro factor determinante importante de la asequibilidad es el método de pago. Para aquellos que viven en la pobreza no es concebible ahorrar dinero para pagar las facturas mensuales del agua. Su realidad presupone la satisfacción de sus necesidades básicas diariamente, pagando con frecuencia en pequeñas cantidades. Esto se puede acomodar de varias maneras: usando contadores de prepago acompañados por una tarifa de línea de vida o el establecimiento de quioscos de agua donde las personas pueden comprar 20 litros a la vez. El establecimiento de una red de oficinas donde se puedan pagar las facturas, las facilidades de pago de franquicias, por ejemplo, a través de cadenas de supermercados, o el pago por teléfono móvil ayudará a mantener bajos los costos de transacción. Las subvenciones generales (apoyo presupuestario a los prestadores de servicios) no alientan a los proveedores de servicios de agua a buscar una mayor eficiencia y no son fiables, especialmente en tiempos económicos difíciles. La política del gobierno debe apuntar a las subvenciones para ayudar a los usuarios pobres u otros grupos desfavorecidos mientras se mantiene el objetivo de que los servicios de agua se vuelvan financieramente autosuficientes. Un buen ejemplo de un servicio financieramente autosuficiente, con servicios asequibles para todos, es el que sirve a la capital de Camboya, Phnom Penh (véase Recuadro 3.3).

Recuadro 3.3: El caso de la Autoridad de Abastecimiento de Agua de Phnom Penh (PPWSA)

PPWSA es el servicio público encargado de prestar servicios de abastecimiento de agua a los residentes de la capital de Camboya. En 1993, sólo el 25% de las viviendas urbanas eran servidas por sistemas de abastecimiento de agua canalizada y el 73% de la producción correspondía al agua no facturada. Veinte años más tarde, estas cifras mejoraron a un nivel de 90% de acceso en los alojamientos urbanos y una reducción del agua no facturada al 6%. A raíz de una reestructuración interna de la Autoridad, que tuvo lugar cuando el Sr. Ek Sonn Chan asumió el cargo de director general en 1993 (centrándose en cambios en la gestión y los procedimientos y la eliminación de la corrupción), la Autoridad inició un trabajo de proximidad con la comunidad. La organización de consultas públicas eficaces por la PPWSA resultó en el entendimiento por la población de la necesidad de cargas para cubrir los costos incurridos por la prestación de los servicios, el mantenimiento de las infraestructuras y la expansión del sistema. A través de las consultas se animó a los usuarios a informar de fugas y conexiones clandestinas. En 38 aglomerados poblacionales informales, 32 fueron servidos con agua canalizada por primera vez; en los otros seis fueron instalados fontaneros municipales. Estas extensiones del sistema para áreas pobres se financiaron a partir de los ingresos del prestador de servicios y de las subvenciones gubernamentales exclusivamente dirigidos a cargas vinculantes, proporcionadas a los niveles de pobreza. Existe una cláusula permanente para grupos de bajo ingreso; las cuentas de agua pueden ser pagadas en prestaciones. Se aplica una tarifa progresiva con una tarifa básica para la primera fracción de siete m³/mes. En un intervalo de 13 años, desde que comenzó a desarrollar sus propios programas, PPWSA se ha vuelto financieramente autosuficiente. Es un ejemplo excelente de la realización progresiva.

Fuente: <http://successfulties.princeton.edu/interviews/ek-sonn-chan>

3.3 LOS CRITERIOS NORMATIVOS DE LOS DERECHOS HUMANOS: SANEAMIENTO

El derecho al saneamiento difiere del derecho al agua potable en su falta de definiciones técnicas sólidas en el derecho internacional y en la ausencia de una atribución consistente y estable de roles y responsabilidades institucionales e individuales en la gobernanza y la prestación de servicios. Basado en una declaración del Comité de Expertos en Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho al

saneamiento se entiende comúnmente como el derecho de toda persona a tener acceso a un saneamiento adecuado y seguro que respete la dignidad del usuario y sea propicio para la protección del medio ambiente y la salud pública. Esta definición se actualizó mediante la reciente resolución A/RES/70/169 de la AGNU (véase el recuadro 1.1). El derecho al saneamiento también incluye el derecho de los hogares individuales a no ser inundados con efluentes provenientes de viviendas vecinas.

El concepto de este derecho se deriva de una definición más amplia de saneamiento: la recolección, el transporte, el tratamiento y la disposición o la reutilización de excrementos humanos o aguas residuales domésticas, ya sea mediante sistemas de recolección tradicionales o simplificados, o por instalaciones que atienden a un sólo alojamiento, apropiadas para proteger la salud pública, la dignidad humana y el medio ambiente. Esta definición enfatiza aún más algunas de las brechas y ambigüedades en nuestra apreciación de qué es el saneamiento adecuado y quién es el responsable de cada etapa a lo largo de la cadena de saneamiento. Los riesgos para la salud pública y el medio ambiente que surgen del manejo inadecuado de las aguas residuales y excretas subrayan el hecho de que no es suficiente recolectarlos o eliminarlos, pero que el tratamiento adecuado, prevenir la contaminación ambiental y salvaguardar la salud humana son esenciales. En este concepto más amplio, el saneamiento está más intrínsecamente ligado a varios elementos en el ámbito de los derechos humanos.

Las instalaciones sanitarias pueden servir alojamientos individuales, pueden ser compartidos entre hogares o pueden ser públicas. La disposición de desechos humanos puede ser in situ (letrinas), o mediante plantas de tratamiento descentralizadas o centralizadas alimentadas por redes de alcantarillado o camiones cisterna que vacían periódicamente fosas sépticas o, a veces, letrinas.

Los sistemas de saneamiento ecológico, que separa la orina y las heces para un procesamiento y reutilización distintos se hacen cada vez más importantes. Los prestadores de servicios de saneamiento pueden ser empresas públicas, privadas o una combinación público-privada. El manejo informal de los desechos humanos cubre un espectro que se extiende desde el compostaje en sitio hasta el uso de aguas residuales domésticas que salen de las ciudades para la agricultura periurbana a pequeña escala. El equilibrio entre la prestación de servicios de saneamiento públicos y privados está determinado, en parte, por la viabilidad técnica y económica de las diferentes opciones. El importante valor añadido del nuevo marco de los derechos humanos es que crea la obligación de garantizar el acceso a servicios de saneamiento seguro para aquellas personas que "caen entre las grietas" en este laberinto incompleto de servicios, por razones de desigualdad o discriminación.

3.3.1 Disponibilidad

Las instalaciones de saneamiento seguro deben estar disponibles para todos, en cualquier lugar: a casa, en el lugar de trabajo y en lugares públicos. Este criterio debe abordar tanto la capacidad como la continuidad. Independientemente del tipo de instalación (pública, compartida o privada), los sistemas de saneamiento deben estar diseñados con estándares mínimos que aseguren que su funcionamiento sea suficiente en condiciones normales de operación. Las medidas de protección realistas para evitar desbordamientos, bloqueos y otro tipo de malfuncionamiento del sistema deben formar parte del diseño. Para nuevas infraestructuras, las condiciones climáticas extremas, incluidas las resultantes del cambio climático, deben tenerse en cuenta, especialmente porque los asentamientos informales donde vive la gente pobre, vulnerable y discriminada son afectados de manera desproporcionada.

En el caso de instalaciones privadas o compartidas, la responsabilidad de los operadores comienza con la evacuación de los desechos a los sitios de disposición o a las plantas de tratamiento, que pueden ser centrales o descentralizadas. Es responsabilidad de las autoridades públicas y reguladoras establecer un marco de medidas ejecutables que garantice la disponibilidad de instalaciones de saneamiento seguras:

- en lugares públicos, en número suficiente, que atiendan las necesidades específicas de hombres, mujeres y niños/niñas, personas mayores y discapacitados;
- para servir a los que no tienen una vivienda permanente, como las personas sin hogar o las comunidades nómadas;
- en instalaciones institucionales (tales como escuelas, hospitales, centros de salud y centros de detención) en número suficiente, que atiendan las necesidades específicas de hombres, mujeres y niños/niñas, personas mayores y discapacitados, y para personas detenidas (como presos, refugiados y solicitantes de asilo).

La continuidad como componente integrante de la disponibilidad implica que la recolección y el tratamiento deben funcionar en todo momento a una capacidad adecuada, que se implementa un programa bien establecido y claramente comunicado de vaciado periódico de las fosas sépticas, y que en instalaciones públicas e institucionales se mantienen condiciones higiénicas aceptables en todo momento.

3.3.2 Calidad

Los estándares de calidad para las instalaciones sanitarias deben abordar varias medidas de seguridad que limitan los riesgos asociados con su uso. Las salvaguardas son específicas para cada sitio, y están vinculadas al nivel de sofisticación de las instalaciones y tienen en cuenta la prevalencia de diferentes enfermedades asociadas al saneamiento deficiente (las enfermedades de transmisión por agua y por falta de saneamiento e higiene adecuado). Deben definirse normas y procedimientos claros con respecto a las condiciones mínimas de higiene y del saneamiento público que garanticen su calidad constante. Algunas especificaciones para las letrinas VIP se presentan en el Recuadro 3.4.

La calidad y la eficacia de la gestión de las aguas residuales son fundamentales para minimizar los posibles impactos en el medio ambiente, la salud pública y el bienestar humano. Los servicios públicos o las empresas privadas que operan servicios de saneamiento son responsables de garantizar que las aguas residuales se recolecten, traten y eliminen de manera efectiva de acuerdo con las regulaciones establecidas.

Recuadro 3.4: Un ejemplo de saneamiento de calidad: la letrina VIP

La letrina de fosa séptica mejorada ventilada (por sus siglas en inglés: VIP), desarrollada y promovida por el profesor Peter Morgan, en la época director del Laboratorio de Investigación Blair en Harare, Zimbabue, presenta varias medidas de protección. Consiste en una fosa cubierta por una losa de hormigón con un orificio en el medio, con una superestructura que incluye una puerta para acceso y privacidad y un tubo de ventilación negro. Sus características de seguridad incluyen la losa con el pequeño orificio, que permite la limpieza adecuada y protege a los niños de caer en la fosa, la superestructura que impide la entrada de serpientes y otros animales peligrosos, y un filtro en el tubo de ventilación que impide que la letrina se convierta en un lugar que propaga moscas y otros insectos. Los rayos solares en el tubo de ventilación negro producen circulación de aire, reduciendo los olores fecales y añadiendo calidad estética a la letrina. Las letrinas VIP han sido ampliamente introducidas en las comunidades rurales de África, Asia y América Latina; también fueron construidas en un patrón en parrilla en las áreas de producción agrícola, especialmente en áreas en que la esquistosomiasis (bilharziasis) es endémica, para servir a los agricultores que trabajan en los campos.

Fuentes: Morgan 2011; Chimbari 2012; Chimbari *et al.* 1993.

Las principales preocupaciones que orientan estas regulaciones se refieren a los riesgos directos de contaminantes fecales para la población, así como a los riesgos de contaminación de fuentes de agua potable. El papel de las entidades reguladoras en materia de la gestión de aguas residuales está evolucionando rápidamente, y en algunos países ya está bien definido.

3.3.3 Aceptabilidad

Las instalaciones y la infraestructura sanitarias deben estar bien gestionadas para evitar impactos adversos en el bienestar de los individuos y las comunidades, y en el medio ambiente. Quizás incluso más que para los servicios de suministro de agua, la aceptabilidad de las instalaciones de saneamiento tiene fuertes connotaciones culturales. En todo caso, nadie quiere usar un servicio sanitario que sea peligroso, antihigiénico y con mal olor. Por ejemplo, parte de la reversión reportada por los proyectos de saneamiento total liderados por la comunidad (por sus siglas en inglés: CLTS: Community-Led Total Sanitation) que promovieron letrinas de pozo seco tiene su origen en cuestiones relacionadas con consideraciones de aceptabilidad (Kunthy y Catalla 2009). En el Recuadro 3.5, se presentan en detalle los análisis relevantes de la cadena de suministro y los impulsores de la demanda, como base para los diseños de saneamiento comercializables. En términos generales, el papel de los operadores y reguladores necesita una definición adicional en relación con la aceptabilidad. Sin embargo, su función es obvia con respecto al mantenimiento de las instalaciones públicas bajo su responsabilidad directa.

3.3.4 Accesibilidad

Se deben establecer estándares para los servicios públicos de saneamiento básico, a fin de garantizar el acceso de todos: hombres, mujeres, niños y personas discapacitadas. Las medidas deben incluir salvaguardas contra el acoso y las agresiones, especialmente por la noche. Con respecto al acceso a la infraestructura de gestión de residuos, tanto los operadores públicos como los privados deben aplicar criterios transparentes para los derechos a la conexión a un sistema de alcantarillado, o las condiciones que deben cumplirse para permitir la eliminación efectiva de los lodos de las fosas sépticas. Para instalaciones sanitarias privadas o compartidas, la responsabilidad de garantizar el acceso para todos recae dentro del hogar individual o los hogares que comparten un establecimiento. En ausencia de instalaciones privadas o compartidas, las autoridades públicas, cuando sea posible en asociación con una entidad del sector privado, deben garantizar el acceso a las instalaciones públicas a una distancia razonable. La provisión de servicios sanitarios en las escuelas debe prestar atención prioritaria a los aspectos de género: la ausencia de instalaciones separadas para niños y niñas infringe el derecho a la educación, ya que se ha demostrado que impide que las niñas asistan. La ausencia de instalaciones de saneamiento en los centros de salud es un claro ejemplo de cómo se entrelazan el derecho al saneamiento y el derecho a la salud (Bartram *et al.* 2015)).

Recuadro 3.5 Camboya: la evaluación de la cadena de servicios y de la demanda para conceptualizar el saneamiento

Los datos globales sobre el acceso al saneamiento presentados por el Programa Conjunto de Seguimiento de la OMS/UNICEF (JMP) en 2010, indicaron que Camboya, con sólo otros dos países, excluyendo África al sur del Sahara, tuvo una cobertura de saneamiento rural inferior a 20% - con el 80% de la población que vive en zonas rurales. Esto tiene graves consecuencias en la salud pública, el medio ambiente, la calidad de los recursos hídricos, el desarrollo económico y la dignidad humana. En consecuencia, el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial inició evaluaciones de las cadenas de servicios y de las necesidades de saneamiento. Las investigaciones se realizaron en un transecto representativo de las poblaciones rurales y urbanas, incluyendo aldeas que habían sido sometidas al saneamiento total liderado por la comunidad (STLC). Ambas evaluaciones revelaron la importancia de la aceptabilidad en la selección de las opciones.

En las encuestas se consideraron intervenciones potenciales, desde el lado de la oferta, como la concepción de letrinas de bajo costo, la disponibilidad de materiales y componentes para mejorar las instalaciones sanitarias a lo largo del tiempo, una coordinación mejorada de los esfuerzos de los diferentes actores en la cadena de suministro y una mayor participación de las instituciones de micro-financiamiento. En el lado de la demanda, las posibles intervenciones probadas incluyeron el estímulo a la demanda mediante la creación de una conciencia informada, esquemas financieros -como el pago en prestaciones- para aumentar la asequibilidad y la demanda entre los usuarios pobres, la promoción de compras colectivas que crean economías de escala y presión social, y subsidios inteligentes con copagos por parte del destinatario para subrayar el valor real de las letrinas.

Los resultados de la investigación subrayaron la importancia de ciertas opciones. En una clasificación de la preferencia de las instalaciones, las letrinas secas se encuentran debajo de la defecación a cielo abierto en el campo; una letrina con sistema de descarga es considerada la más deseable, entre las opciones de bajo costo. Esta conclusión fue corroborada por el trabajo anterior de Kunthy y Catalla (2009), que demostró una reversión en la utilización de las letrinas secas para volver a utilizarse la defecación a cielo abierto en más del 50%, en algunas aldeas.

Las conclusiones del análisis de los aspectos de la demanda fueron: promover las letrinas con sistemas de descarga, que también son más comercializables, mantener el número de opciones de concepción limitado y concentrar los esfuerzos en las verdaderas aspiraciones, para hacer la inversión en el saneamiento relativamente atractiva. De la perspectiva de la oferta, quedó claro que no era necesaria ninguna concepción drásticamente diferente, sino una mejora en el proceso de producción para hacer que las letrinas con descarga más asequibles y, por lo tanto, más fáciles de comercializar.

Fuente: Rosenboom *et al.* 2011.

3.3.5 Asequibilidad

La mayoría de los principios mencionados en la sección 3.2.4 sobre la asequibilidad del acceso al agua potable también se aplica a los servicios de saneamiento (véase también el Recuadro 3.6). Para ser asequibles, el costo de los servicios de saneamiento debe ser proporcional al ingreso disponible de los hogares. Esta proporción no sólo depende de varios factores socioeconómicos, sino que también se influye contextualmente por las percepciones culturales. Además, el concepto de disposición a pagar tendrá mayor importancia en la asequibilidad de los servicios de sanitarios que en los servicios de suministro de agua potable, ya que el saneamiento a menudo no es un gasto prioritario en comparación con el agua, los alimentos y los medicamentos. En general, se supone que la propiedad de las instalaciones es un incentivo para que los hogares inviertan, en la medida de lo posible, en su mantenimiento.

Recuadro 3.6: Consideraciones sobre la asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento

El Dr Léo Heller, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua y el saneamiento, en su informe de 2015 para el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, destacó cuestiones relacionadas con el criterio de asequibilidad. Varias de estas cuestiones son de relevancia inmediata para los proveedores y las autoridades reguladoras (véase también la sección 7.2 de este manual). El tema central gira en torno al mantenimiento de un equilibrio entre la sostenibilidad económica y la asequibilidad de los servicios. El Dr Heller defiende un cambio de pensamiento, incluso en la filosofía de los prestadores de servicios: servicios universalmente accesibles deben ser el punto de partida y las herramientas económicas deben ser rediseñadas para alcanzar el objetivo de conciliación con la sostenibilidad económica. Varias acciones y temas son importantes en este contexto:

Costos: un análisis sólido de los costos permitirá el rediseño de las herramientas económicas para la promoción de la accesibilidad; estas incluyen no sólo el capital, los costos de inversión y los costos recurrentes y los costos operativos, sino también los costos de la corrupción, mala gobernanza y gestión deficiente, y el costo de la inacción.

Niveles: los niveles de asequibilidad en apoyo a la regulación y fijación de tarifas sólo pueden definirse en contextos locales y de forma participativa.

Desconexión: en el caso del no pago de servicios, corresponde al proveedor probar que los clientes no pagan porque son incapaces de hacerlo; sólo se permite desconectar las viviendas domésticas si hay evidencia de deliberado incumplimiento, sin obstáculos financieros para el pago. Antes de introducir los contadores prepagados de agua para garantizar el cumplimiento del pago, la asequibilidad y la disponibilidad de las cantidades mínimas de agua, en los casos en que los hogares son incapaces de pagar el servicio, deben ser cuidadosamente investigados (véase también la sección 7.3 de este Manual).

Mecanismos para asegurar la asequibilidad en la práctica: los prestadores de servicios deben ayudar a los gobiernos a desarrollar y dirigir con precisión estos mecanismos, que incluyen el establecimiento de precios adecuados, la concepción de la estructura tarifaria y las subvenciones. En el artículo del Dr. Heller, los desafíos en torno a la dirección se describen en detalle y son relevantes para los proveedores y las autoridades reguladoras.

Regímenes tarifarios: la concepción del régimen de tarifas es fundamental para la obtención de accesibilidad universal: tasas fijas, tarifas volumétricas uniformes, la diferenciación de precios y los costos de conexión deben tenerse en cuenta en una perspectiva de la accesibilidad. La supervisión y la regulación deben garantizar la gestión adaptativa de los regímenes tarifarios.

Fuente: Informe 2015 del Relator Especial de la ONU.⁴

En muchos países no existe una tarifa explícita para el saneamiento debido a la existencia de mecanismos para subvenciones cruzadas de los ingresos de los servicios de suministro de agua potable. Esto tiene sus raíces en el hecho de que existe una mayor disposición a pagar por el suministro de agua potable que por los servicios de saneamiento. Además, la facturación combinada puede contribuir a reducir los costos administrativos. Sin embargo, en muchos casos se recomienda mantener una configuración de tarifas separada, una facturación

⁴ Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua y el saneamiento, 30ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en agosto de 2015: "La asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento". <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/AnnualReports.aspx>.

específica y un mecanismo de recuperación de costos distinto para el saneamiento, a fin de que los usuarios reconozcan el valor del servicio que se brinda, pero también por el bien de contabilidad transparente para cada uno de los servicios. Esto debería ayudar a reducir la subinversión en saneamiento que perpetúa la brecha entre la provisión de servicios para el suministro de agua y para el saneamiento.

Existen principalmente dos tipos de costos para los servicios de saneamiento para los usuarios finales: los cargos de conexión generalmente representan un desafío mayor para la asequibilidad como una sola cuota; por lo tanto, representan un mayor obstáculo para acceder al servicio. Cuando el servicio público es ampliamente accesible, se debe dar prioridad a los mecanismos de subvención dirigidos a enfrentar este desafío. Por otra parte, si no se dispone de ningún servicio público, el apoyo público para la construcción de instalaciones de saneamiento en el lugar es una opción viable, siempre que se dirija a los necesitados y esté acompañado por una campaña de sensibilización para el uso de las instalaciones. Se debe establecer un marco regulatorio para garantizar el vaciado periódico de las instalaciones in situ, como las fosas sépticas, a un precio asequible.

3.4 PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS

3.4.1 Igualdad y no-discriminación

Los servicios de agua y saneamiento deben proporcionarse sin ningún tipo de discriminación. Por lo tanto, los proveedores de servicios de agua y saneamiento deben garantizar que sus sistemas no puedan excluir a los individuos y grupos marginados o en riesgo de marginación. Además, los proveedores de servicios deben trabajar con las autoridades locales, municipales y, cuando corresponda, con los gobiernos nacionales para garantizar que todos puedan acceder a servicios de agua potable y de saneamiento adecuados, independientemente de su nivel de ingreso. Una buena práctica asegurará que se otorgue prioridad a las personas que tienen un nivel de acceso básico en lugar de mejorar los niveles de servicio para aquellos que ya disfrutaban de este nivel de acceso. Aquellas personas que viven con una discapacidad, o que son cuidadores de personas con una discapacidad, y aquellas que viven en tierras precarias o sin una tenencia de la tierra establecida, deben tener acceso a servicios adecuados de agua y saneamiento. Dentro de los marcos legales y regulatorios creados por las autoridades públicas, los proveedores de servicios tienen la responsabilidad de discutir estas necesidades con las personas y comunidades afectadas, así como con el nivel relevante del gobierno, y garantizar que se cumplan estas necesidades, identificando y gestionando cualquier obstáculo específico para lograr este objetivo.

Los temas desafiantes en el contexto de la igualdad y la no-discriminación, como las restricciones formales en la conexión de hogares sin tenencia de la tierra, o los procedimientos correctos en situaciones donde los hogares no pueden pagar por los servicios, se presentan en el Capítulo 7.

3.4.2 Responsabilidad y rendición de cuentas

El Estado tiene la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos al agua potable y al saneamiento, y debe responsabilizarse de cumplir con estas obligaciones para las personas efectivamente bajo su gobierno. La rendición de cuentas puede tomar muchas formas, pero incluirá monitoreo, mecanismos de reclamación, resolución de conflictos y transparencia. Los proveedores de servicios deben garantizar que sus sistemas de seguimiento, incluso el seguimiento de la calidad del agua y del riesgo de contaminación, y de los niveles de accesibilidad, cumplan con las normas e instrucciones gubernamentales recibidas de las autoridades públicas. También es en el interés de los proveedores de servicios garantizar que exista un procedimiento eficaz de reclamos para los usuarios de sus servicios, de modo que el proveedor de servicios pueda comprender la adecuación de la prestación del servicio, pueda identificar medidas para mejorar el servicio y fomente buenas relaciones con sus clientes. Los datos y la información deben estar disponibles públicamente sobre temas como la calidad del agua, la fiabilidad del servicio, y los precios y la estructura de las tarifas.

3.4.3 La sostenibilidad

Los servicios de agua y saneamiento deben ser sostenibles económica, social y ambientalmente para que las generaciones futuras puedan disfrutar de sus derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Las autoridades públicas y los proveedores de servicios deben mirar más allá de los objetivos a corto plazo de ampliar el acceso a los servicios de agua y saneamiento y ampliar su base de clientes, y deben considerar cómo se asegurarán los recursos para la operación y el mantenimiento a largo plazo. En el caso del saneamiento, es importante que comprendan que la sostenibilidad y la efectividad del servicio también requerirán la consideración de un buen comportamiento de higiene. Esto puede requerir educación y promoción de prácticas de higiene, incluidas las prácticas de transporte de agua desde un tubo vertical y el almacenamiento doméstico. Las autoridades públicas y los proveedores de servicios son responsables de garantizar que esto sea parte integral de sus procedimientos de planificación; su responsabilidad no termina con la simple provisión de una instalación o servicio. Es útil para ellos, no sólo desde la perspectiva de los derechos humanos, considerar los indicadores relevantes que servirían como una alerta temprana de los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo.

Estos pasos ayudarán evitar la regresión. Los indicadores incluyen parámetros financieros, operativos, institucionales y sociales, como los siguientes:

- si existen recursos suficientes para cubrir los costos de operación y mantenimiento a mediano y largo plazo;
- si se asegura una base de recursos humanos con la capacidad adecuada para mantener continuamente un sistema (IWA 2014: observación 13, página 34);
- si existen sistemas adecuados para el financiamiento a más largo plazo;
- si el sistema está respaldado por un organismo regulador para monitorear la calidad del agua, la continuidad del servicio y otros indicadores críticos; y
- si la población que usa el servicio entiende el servicio y qué se requiere de ellos para que siga funcionando, incluida la disposición a pagar o reportar defectos como fugas en la canalización).

3.4.4 Procesos participativos

Todas las acciones que tienen un impacto en el acceso de las personas a los servicios de agua y saneamiento deben proporcionar oportunidades significativas para la participación y el compromiso de la comunidad. Los usuarios, especialmente aquellos que generalmente están subrepresentados, incluidas las mujeres, las minorías étnicas y raciales y los grupos marginados, deben tener la oportunidad de participar de manera significativa en la toma de decisiones en relación con su acceso a agua potable y saneamiento. Las autoridades públicas y los proveedores de servicios tienen la responsabilidad de garantizar que los usuarios del servicio y los afectados por las decisiones tomadas sobre el tipo de servicio se mantengan informados y puedan participar de manera significativa en este proceso de toma de decisiones. Esto es tan relevante a nivel de la fuente puntual o tipo de letrina, como lo es para la priorización de dónde los proveedores deben extender sus servicios para incluir nuevos usuarios o mejorar los servicios existentes.

Los procesos participativos también pueden ser relevantes en relación con las cuestiones de asequibilidad: la participación de las comunidades en el trabajo necesario para ampliar los servicios de agua y/o saneamiento puede sustituir las transacciones monetarias, pero hay que tener cuidado para evaluar adecuadamente los costos de oportunidad para los miembros de la comunidad y asegurar que su trabajo sea valorado honestamente contra los servicios que reciben.

De otra perspectiva, la participación implica el compromiso de quienes administran los servicios de agua y saneamiento formales o informales o de aquellos con responsabilidades de naturaleza regulatoria y para la formulación de políticas, políticos y otros encargados de dar forma a los marcos legales y de políticas nacionales para los DHAS. Un tal diálogo asegurará que los criterios y procedimientos contenidos en dichos marcos correspondan a la realidad sobre el terreno, reflejen situaciones excepcionales de desigualdad y discriminación que se capturan de las operaciones diarias en la prestación de servicios y no crean expectativas que no puedan ser cumplidas.

3.4.5 El acceso a la información y la transparencia

La transparencia y el acceso a la información son esenciales para que la participación sea significativa. En el contexto de los servicios de agua y saneamiento, el acceso a la información puede incluir información sobre la calidad del agua, el precio del agua y las estructuras tarifarias, sobre la disponibilidad de subsidios para grupos de población e individuos en particular, sobre sistemas para el pago de facturas, así como sobre temas presupuestarios macroeconómicos, como los programas y presupuestos nacionales/regionales existentes y planificados para los servicios de agua y saneamiento.

La transparencia en la prestación de servicios de agua y saneamiento exige que se proporcionen conocimientos sobre el proceso presupuestario, incluida la supervisión y la asignación presupuestaria y los gastos, y qué áreas o grupos de población deben priorizarse en la prestación de servicios. Esto es congruente con el principio de realización progresiva, que requiere que los Estados puedan demostrar e informar sobre el progreso tangible en un proceso planificado, utilizando los recursos máximos disponibles, incluso cuando ellos mismos no tienen que prestar los servicios sino delegarlos a proveedores públicos o privados.

3.5 CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS

3.5.1 Composición de la población

La mayoría de la población mundial (cerca del 60%) se beneficia de los servicios de suministro de agua organizados por las autoridades públicas. Una proporción significativamente menor se beneficia de los servicios de saneamiento públicos. En muchos casos, estos servicios de agua y saneamiento son prestados por proveedores públicos. En otros casos, la prestación de servicios se delega a empresas privadas con instrucciones de funcionamiento claras. En varios países, los servicios están regulados independientemente de acuerdo con las normas y estándares acordados. Donde hay servicios públicos disponibles, es poco probable que los usuarios individuales de agua tengan opciones alternativas más baratas. Estos servicios tienen un monopolio de facto (de hecho) si no de jure (legal). Sin embargo, las obligaciones del Estado en virtud de los DHAS implican acciones que pueden no estar contempladas en la forma tradicional de prestación de servicios. Estas acciones adicionales incluyen, entre otras, garantizar un servicio alternativo en caso de una interrupción importante, mantener la seguridad del agua cuando emerge un nuevo contaminante, identificar a todos aquellos que no se benefician del servicio público existente y asegurar un acceso satisfactorio, organizar subsidios cruzados o subsidios directos a quienes no pueden pagar por completo las conexiones y los servicios, y detectar y resolver desigualdades en el acceso. En resumen, el suministro de agua convencional a través de sistemas y operaciones públicas no es suficiente para asegurar que cada individuo disfrute de acceso al agua y al saneamiento de una manera que satisfaga los requisitos de derechos humanos.

Se requiere una acción específica por parte de las autoridades públicas. A continuación se presentan algunos ejemplos ilustrativos:

- Cuando el agua es suministrada por camiones cisterna privados, los usuarios del agua sólo pueden confiar en la seguridad del agua si su origen y la limpieza de los camiones cisterna son controlados por las autoridades públicas.
- Como las redes de aguas residuales son más caras y técnicamente limitadas que las redes de agua potable, en muchas áreas urbanas (por ejemplo, Manila, Filipinas) existen sistemas de agua corriente junto a instalaciones de saneamiento personales en el lugar, como tanques sépticos. En las zonas rurales, el saneamiento *in situ* es común.
- El precio cobrado al usuario individual por el agua suministrada por una empresa de agua formal puede diferir significativamente cuando se entrega a través de un tubo vertical público o cuando se entrega al propietario de un edificio de apartamentos que luego cobra a los inquilinos individuales. En circunstancias tan diferentes, la asequibilidad debe verificarse y garantizarse; esta no es necesariamente una tarea para los proveedores de servicios, sino para las autoridades reguladoras con responsabilidades para la correcta aplicación de las regulaciones de vivienda y arrendamiento

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

Otra gran parte de la población mundial, miles de millones de usuarios individuales de agua, debe confiar en la provisión de servicios e instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento sin ninguna forma de participación operativa del gobierno. En este contexto informal, comparten recursos hídricos con otros, compran agua a proveedores de servicios informales, sus instalaciones de saneamiento son mantenidas por contratistas privados y no hay soporte técnico público para los sistemas que utilizan. Aunque en estos casos las autoridades públicas no prestan el servicio directamente, como responsables de los derechos para los DHAS, sus obligaciones siguen siendo las mismas y son responsables de la realización progresiva. Esto implica que, para este sector informal y para pequeños suministros de agua comunitarios, deben verificar que los servicios de agua y saneamiento estén disponibles y sean aceptables para todos, que todos se beneficien de un acceso satisfactorio a estos servicios e instalaciones, que la calidad del agua entregada a los usuarios cumple con los estándares nacionales, que la cadena de provisión de servicios no da lugar a precios inasequibles y, en todos estos criterios, que se eliminan las desigualdades y la discriminación en la prestación de servicios. También implica que, cuando las situaciones o condiciones se consideran insatisfactorias, las autoridades públicas deben imponer las medidas correctivas. Como la rentabilidad del tratamiento y transporte del agua se optimiza a través de acciones colectivas que permiten economías de escala, en general las autoridades públicas no tendrán otra opción que extender el suministro formal de agua bajo los auspicios de un organismo regulador a todas las personas "no servidas" progresivamente o, alternativamente, integrar a los proveedores informales en un marco formal. En el recuadro 3.7 se presenta un ejemplo de las iniciativas del regulador creativo de Zambia.

Recuadro 3.7: Experiencias de la autoridad reguladora de Zambia

En Zambia, la autoridad reguladora ha permitido una tasa de solidaridad del 3% sobre la tarifa del agua con el fin de que los ingresos resultantes se destinen a la mejora de las instalaciones y de los servicios de saneamiento en las áreas periurbanas. Los fondos fueron autónomos y el proveedor del servicio de aguas sólo puede utilizarlos para implementar planes aprobados por la autoridad reguladora para mejorar el saneamiento en las áreas designadas. Se han reunido cantidades significativas de fondos para esta causa. Sin embargo, esta iniciativa enfrentó un gran desafío: el proveedor del servicio de aguas no tenía capacidad suficiente para asegurar el saneamiento de bajo costo en las áreas periurbanas, lo que resultó una gran dificultad. Al final, debido a un brote de cólera en una de las zonas periurbanas, una parte de los fondos generados fue utilizada para controlar la propagación de la epidemia. La autoridad reguladora en Zambia también ha promovido esfuerzos para implicar a los consumidores en la supervisión del rendimiento de los prestadores de servicios. Estableció grupos de vigilancia del agua constituidos por representantes del público en general, que se formaron para comprender el nivel de servicio acordado entre los prestadores de servicios de aguas y la autoridad reguladora. Los grupos de vigilancia del agua fueron capaces de compilar muchas reclamaciones no solucionadas y facilitar el diálogo entre los prestadores de servicios y los clientes para resolver estas cuestiones. Como resultado inmediato, la calidad del servicio y la recaudación de ingresos (particularmente en áreas de bajo rendimiento) mejoraron y los colaboradores corruptos de los proveedores de servicios de aguas fueron denunciados. Las cuestiones que quedaron por resolver se comunicaron a la autoridad reguladora para su resolución.

Fuente: Oswald Chandra (BAD), comunicación personal.

Para completar el cuadro es necesario mencionar al tercer grupo de personas que se benefician del suministro de agua potable y saneamiento utilizando sus propios medios privados sin la prestación de servicios externos. Esto se refiere a las personas que viven en áreas remotas o aisladas que tienen sus propias fuentes de agua e instalaciones de saneamiento en el lugar. Dependiendo de la ubicación, sus números pueden variar significativamente. En algunas partes del mundo (Europa occidental) este grupo puede ser relativamente pequeño, en otras partes (Asia rural, América) puede tener un tamaño considerable. Para este grupo, las obligaciones de las autoridades públicas y los gastos asociados deben centrarse en garantizar que las personas estén protegidas de condiciones de servicio malas: la calidad del agua potable debe comprobarse periódicamente para garantizar que cumple con las normas nacionales, las instalaciones individuales deben ser verificadas para asegurar que no infrinjan los derechos de los demás o afecten negativamente el medio ambiente y, cuando se demuestra que los servicios públicos son más baratos, deben considerar la sustitución del abastecimiento por las instalaciones privadas a través de algún tipo de soporte técnico.

3.5.2 Organización de interacciones efectivas entre los titulares de derechos, los operadores y las autoridades

Todos los detalles prácticos deben resolverse antes de que el proceso de realización de los DHAS sea operativo. La eliminación de las desigualdades entre los diferentes usuarios, y de la discriminación y la exclusión son los mayores desafíos. A continuación, se enumeran algunos ejemplos prácticos de detalles operativos a nivel de usuarios individuales de agua que necesitan aclararse. Serán revisados en más detalle en los próximos capítulos.

- ¿Un hogar está obligado a conectarse a una red existente si se beneficia de una opción alternativa satisfactoria?
- ¿Debería contribuir al costo de esta red incluso sin usarla?
- ¿Es obligatorio tener una conexión medida antes de recibir el suministro de agua potable a la casa?
- ¿A través de qué mecanismo se debe informar a las personas en caso de incidentes de seguridad del agua (contaminación o interrupción del servicio)?
- ¿Cómo deben informarse las personas que usan una tubería pública sobre el precio regulado del agua?
- ¿Qué procedimiento se debe seguir en caso de no pago de las facturas de agua o alcantarillado, y existe un método fiable para distinguir entre los usuarios que no están dispuestos a pagar y los que no pueden pagar?
- ¿Qué debe permitirse como el tiempo máximo entre una solicitud de una conexión individual y la conexión y el suministro que se vuelven operativos?
- ¿Cómo se puede estimular un uso juicioso y justo de los subsidios?
- ¿Cómo deben los usuarios presentar una queja y cuáles deben ser los procedimientos de seguimiento?

Estos detalles operativos generalmente se describen en documentos contractuales estándar que se entregan a los usuarios del agua por la autoridad responsable del agua o el operador a quien se le ha delegado la prestación del servicio. Al proceso de estandarización de estos documentos deberá aplicar una lente de derechos humanos. Debe garantizarse que los contratos estén conformes a los criterios y principios de derechos humanos, y que las cuestiones importantes, como los mecanismos de denuncia efectivos, se aborden de manera efectiva.

3.5.3 Aspectos prácticos de los derechos y responsabilidades

Para que la búsqueda de la realización progresiva sea verdaderamente operativa, es necesario reconocer las responsabilidades tanto individuales como institucionales.

Las responsabilidades individuales incluyen abstenerse de acciones que impiden que otros (individuos o comunidades) disfruten de sus derechos, contribuir al costo del servicio según la capacidad de pago y, de manera voluntaria, informar sobre condiciones que están en conflicto con la extensión de los derechos o conducir al desperdicio de los servicios.

Las responsabilidades institucionales de las entidades implementadoras (autoridades nacionales, autoridades locales y operadores de servicios) implican que tienen una base legal que les permite desempeñar sus funciones, por ejemplo, el derecho a no ser impedido de suministrar agua a los asentamientos informales. La realización progresiva también implica, sin embargo, que las autoridades maximizan demostrablemente los recursos asignados para lograr los objetivos de derechos humanos. Para garantizar que las funciones esenciales de los proveedores (autoridades públicas y operadores de cualquier naturaleza) y las entidades reguladoras puedan desempeñarse de manera adecuada, efectiva, sostenible y equitativa, las empresas de servicios públicos tienen que justificar los argumentos de las limitaciones de sus operaciones, impuestas, por ejemplo, por la restricción de recursos.

El éxito de la poner en operación los derechos depende de la cuidadosa identificación, asignación y separación de las funciones de todas las partes. Las autoridades públicas responsables del suministro de agua potable no son necesariamente las mismas que las responsables de garantizar la asequibilidad del servicio. En Chile, por ejemplo, asegurar la asequibilidad está bajo la responsabilidad del Ministerio de Asuntos Sociales y se administra a través de un sistema de subsidios. Por lo tanto, se sugiere encarecidamente que, además de definir funciones y asignar responsabilidades, es necesario definir las condiciones bajo las cuales cada parte podrá desempeñar las funciones que se le han encomendado y los medios para su implementación. Estos deben ir acompañados de mecanismos correctivos en caso de que las condiciones no conduzcan a un rendimiento óptimo. También debe reconocerse que los deberes implícitos en las responsabilidades transfieren cierto número de riesgos a la parte. Para los operadores dedicados a hacer operacional los DHAS, tales riesgos incluyen el abuso por parte de los clientes, la corrupción y la mala gobernanza; algunos ejemplos se presentan en el Recuadro 3.8.

Llevados al extremo, muchos de los ejemplos de abuso e incompetencia conducirán a una grave degradación de las fuentes de agua y de la infraestructura, y a una disminución en la calidad de los servicios prestados.

Recuadro 3.8: Ejemplos de problemas encontrados por los operadores que necesitan ser analizados para la realización de los DHAS

- Un usuario con capacidad para pagar se niega a hacerlo o soborna a un agente del operador para pagar un precio reducido. Esta situación plantea una carga extra en los costos incurridos para todos los usuarios y/o impide que la entidad gestora tenga los recursos necesarios para el mantenimiento adecuado del sistema público de agua.
- Los usuarios que desperdician agua, no reparan fugas en las redes privadas o cuya conexión no está asociada a un contador comprometen de esta forma la disponibilidad del agua para los demás.
- Los contadores domésticos están dañados o son rodeados por los usuarios de agua que quieren evitar contribuir al costo de los servicios de abastecimiento público de agua.
- Confrontados con un servicio intermitente, los usuarios intentan mejorar su acceso al agua conectando una bomba eléctrica a la red para obtener mayor cantidad de agua. Esto provoca presión negativa en la red, llevando a la infiltración de aguas subterráneas, potencialmente contaminadas, afectando la calidad del agua para todos los usuarios.
- Un sistema de subsidios creado para apoyar a las familias pobres en el pago de sus cuentas de agua es utilizado de forma inadecuada o incluso abusado por familias.
- Instituciones gubernamentales locales o nacionales se niegan a pagar las cuentas de abastecimiento de agua para, por ejemplo, los ministerios, el ayuntamiento, o para escuelas o parques, añadiendo así un cargo extra para todos los demás usuarios y comprometiendo seriamente la recuperación de costos y la sostenibilidad.
- La autoridad local es elegible para una subvención del Estado para mejorar sus infraestructuras, pero debido al cambio de gobierno, este pago se mantiene y las inversiones necesarias no se realizan.
- El operador lanzó un costoso proyecto de nuevas infraestructuras, de acuerdo con un contrato-programa, pero la autoridad pública se niega a pagar las parcelas acordadas.
- Los residuos líquidos o sólidos se vierten, por individuos o entidades, en lugares donde ponen en peligro la calidad de los recursos hídricos que sirven de fuente de agua para el consumo humano.
- Individuos captan agua de pozos particulares que descargan, después del uso, en redes de saneamiento públicas, sin aportar al costo de las infraestructuras.
- Las personas o entidades capturan volúmenes significativos de agua de acuíferos subterráneos sin las autorizaciones necesarias, poniendo así en riesgo los recursos hídricos de los demás usuarios o provocando la intrusión de contaminantes externos (como el agua de mar) en el acuífero.

Fuente: Gérard Payen, comunicación personal.

3.5.4 Seguimiento del progreso

No existe un índice único para medir el progreso en relación con los diversos criterios y elementos de los DHAS. Una serie de indicadores existe que pueden variar independientemente. Por ejemplo, el acceso a áreas sin servicio puede extenderse sin mejorar la calidad del agua o viceversa. La realización progresiva es una tarea de múltiples dimensiones. Debe abordar el progreso para cada criterio y principio de los DHAS. Por lo tanto, monitorear el progreso requiere el uso de una serie de indicadores, al menos uno por criterio de DHAS.

La Figura 3.1 ilustra las especificaciones de monitoreo del progreso del derecho humano al agua potable en un ejemplo teórico. Este ejemplo supone un programa de inversión que tiene como objetivo actualizar y expandir un sistema existente. Las tarifas del agua se incrementan para financiar la inversión. La infraestructura se ha mejorado y ampliado de manera eficaz. Sin embargo, en ausencia de un mecanismo dirigido a los usuarios pobres, la asequibilidad promedio de los servicios de suministro de agua ha disminuido.

Los derechos humanos al agua y saneamiento en términos operacionales

Los detalles de las actividades de monitoreo que realizarán los operadores y reguladores se tratarán en el Capítulo 6.

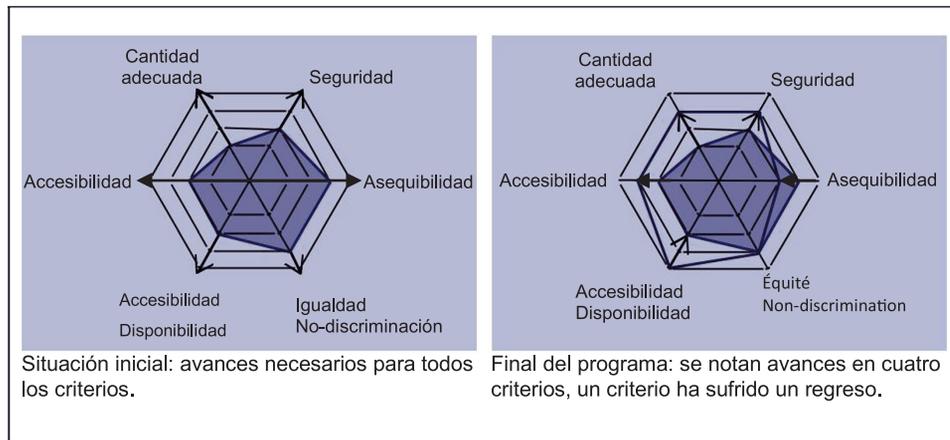


Figura 3.1 : Ejemplo de seguimiento del progreso resultando de un programa de inversiones destinado a la mejora y la expansión de un sistema de agua existente.

Fuente: Aquafed 2015.

Los detalles de las actividades de seguimiento que realizarán los operadores y las autoridades reguladoras se analizarán en el Capítulo 6.



Londres © Michael Ash/unsplash.com

Capítulo 4 Un entorno habilitador para los derechos humanos al agua y al saneamiento

RESUMEN

Los gobiernos deben crear y fortalecer el entorno habilitador para la realización progresiva de los DHAS, fomentando una clara asignación de roles y responsabilidades de los diferentes actores dentro del contexto nacional. Todos los actores pueden contribuir a la creación de dicho entorno. El proceso contempla la facilitación de esfuerzos coordinados para actualizar y ampliar el marco legal y regulatorio para la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, y la promoción de acuerdos institucionales efectivos. Juntos, estos aseguran una orientación independiente para la identificación de brechas y necesidades, sobre normas regulatorias, estándares y buenas prácticas, sobre procedimientos para administrar correctamente los recursos financieros y humanos, y sobre el monitoreo del progreso medido por indicadores relacionados con los criterios y principios de los DHAS.

Este capítulo destaca las contribuciones que los profesionales del agua y saneamiento, las autoridades públicas y las autoridades reguladoras pueden hacer a la creación y la funcionalidad de un entorno habilitador, en función de su experiencia y conocimientos. Podrán agregar valor a los procesos de formulación de legislación, diseño de regulaciones y desarrollo de estrategias, establecer arreglos institucionales y ayudar de evitar escollos y obstáculos innecesarios, a cerrar brechas y resaltar oportunidades.

Existen grandes diferencias entre los países en el mundo con respecto al desarrollo de marcos políticos, legales y regulatorios en general y para los derechos humanos en particular. Por consecuencia, las contribuciones que los proveedores de servicios, las autoridades reguladoras y las ONG pueden hacer para fortalecer los marcos de los derechos humanos al agua potable y el saneamiento variarán ampliamente, y una evaluación de las opciones para contribuir dentro del contexto nacional debería ser el punto de partida de cualquier esfuerzo constructivo.

4.1 INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos universales están divididos entre derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales, cada uno regido por su respectivo tratado internacional, legalmente vinculante, conocido como un Pacto Internacional (consulte el Anexo A para más detalles). Las libertades individuales garantizadas por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos exigen que los gobiernos tomen medidas para garantizar que las libertades asociadas sean respetadas, protegidas y mantenidas.

Los derechos económicos, sociales y culturales, por otro lado, se refieren, en muchos casos, a los derechos de individuos a necesidades básicas en términos de bienes y servicios. El derecho a un nivel de vida adecuado cubre el acceso a agua potable y saneamiento, así como el acceso a alimentos y vivienda. Los derechos al agua potable y al saneamiento también están asociados al derecho a la salud.

En comparación con los derechos civiles y políticos, las dimensiones de los recursos de estos derechos económicos, sociales y culturales son de diferente orden de magnitud. En la mayoría de los casos, los gobiernos, como líderes, no pueden hacer que su disfrute universal tenga un efecto inmediato, de ahí el concepto de realización progresiva, que se explica en el Anexo A. Esto brinda a los gobiernos la oportunidad

de adoptar un proceso de progreso incremental hacia el objetivo del disfrute de los derechos por parte de todos, en el marco de su realidad socioeconómica nacional. Sin embargo, esto también estipula que los gobiernos deben demostrar que maximizan la asignación de recursos en la búsqueda de la realización progresiva y que no dejan espacio para el retroceso en el progreso ya realizado.

El primer paso en el proceso de realización progresiva es la creación de un entorno habilitador por el gobierno, para cumplir con las obligaciones implícitas por los DHAS en beneficio de todas las personas que viven en su territorio. Actualmente (2015), muchos gobiernos están en una etapa de planificación o implementación de este primer paso. Varios gobiernos han encabezado el esfuerzo (algunos incluso antes de que el marco legal internacional entrara en vigor), ya sea incorporando los DHAS a su Constitución (Sudáfrica, Kenia y Uruguay se encontraban entre los primeros ejemplos cada vez más numerosos) o mediante la adopción de leyes dirigidas hacia lograr cobertura universal. Su experiencia puede servir a otros para acelerar el proceso.

Un entorno habilitador para los DHAS incluye la formulación de legislación nacional y local, marcos regulatorios para mantener estándares, normas y buenas prácticas, arreglos institucionales entre sectores públicos en diferentes niveles de gobierno y con proveedores de servicios públicos y privados, y orientación sobre procedimientos para la gestión de los recursos financieros y humanos y para el seguimiento del progreso hacia alcanzar el disfrute universal de los DHAS, sobre la base de los criterios y principios acordados internacionalmente.

La gobernanza de los Estados modernos distingue tres ramas separadas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Las leyes son concebidas y adoptadas por el poder legislativo; su aplicación correcta es verificada independientemente por el poder judicial. Dentro del marco legal, el poder ejecutivo puede emitir regulaciones, que en conjunto conforman el marco regulatorio. La conformidad con las regulaciones está verificada por entidades reguladoras independientes. Los pasos en el proceso de crear un entorno habilitador incluyen los siguientes:

- el mapeo de la legislación existente en todos los niveles;
- la reforma del marco legal para acomodar los DHAS, definiendo roles, deberes y los mecanismos de rendición de cuentas;
- el establecer acuerdos institucionales, incluida una clara atribución de responsabilidad a las entidades públicas identificadas para cada principio o criterio de los DHAS;
- la creación o el fortalecimiento de un marco regulatorio, respaldado por estándares y normas acordados;
- el desarrollo de criterios de toma de decisiones para la evaluación de las necesidades, y la asignación y el uso de las necesidades de recursos;
- el desarrollo de orientaciones sobre los requisitos legales y regulatorios para el seguimiento de los indicadores de los DHAS;
- diseño de modos de reporte periódico.

Dentro de los marcos legales y regulatorios, una serie de cuestiones debe definirse: estándares técnicos adecuados, reglas para los contratos entre los proveedores de servicios y usuarios, estándares mínimos de buenas prácticas para la calidad del servicio, instrumentos para garantizar la asequibilidad y mecanismos de quejas disponibles para todos los usuarios.

4.2 PASOS FUNDAMENTALES

Una acción que los gobiernos deben emprender es el establecimiento o fortalecimiento de una estructura funcional a nivel nacional para coordinar la implementación de los pasos anteriores. La realización progresiva de los DHAS involucra a muchos actores a diferentes niveles. El diseño de un marco que respalde la ejecución eficaz de estos pasos requiere la participación de todos los actores, dentro de sus mandatos y autoridad individuales. Esto es congruente con el principio de participación de los derechos humanos.

A todos los niveles de gobierno, las instituciones pertinentes del sector público, las entidades del sector privado y la sociedad civil, incluidos los titulares de derechos, deben contribuir, desde la perspectiva de sus

Un entorno habilitador para los derechos humanos al agua y al saneamiento

intereses y ventajas comparativas, hacia la creación de este entorno habilitador en el que ellos mismos deberán cooperar. Claramente, los operadores de servicios de agua y de servicios de saneamiento (privados y públicos, incluido el gobierno local), los proveedores informales de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento (ONG, pequeñas empresas e individuos sin licencia) y las entidades reguladoras deben formar parte de este esfuerzo coordinado.

Un organismo nacional de coordinación para la creación o el fortalecimiento de un entorno habilitador para los DHAS puede tomar diferentes formas. En varios países, las juntas nacionales de abastecimiento de agua y saneamiento que se remontan a la Década Internacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento (1980-1990) continúan funcionando, y su mandato y composición pueden adaptarse para asumir tareas relacionadas con la realización de los DHAS. En otros países, los consejos nacionales de planificación económica pueden proporcionar la capacidad de coordinación. Por su naturaleza, estos organismos coordinadores están acostumbrados a trabajar a través de los límites sectoriales e institucionales, y la planificación es clave para la realización progresiva.

Más de 100 países tienen instituciones nacionales de derechos humanos en forma de comisiones de derechos humanos o defensores de los derechos humanos (WaterLex 2014). Estas instituciones tienen dos funciones básicas: la revisión independiente de los compromisos de derechos humanos de la nación y el tratamiento de quejas o denuncias de violaciones de derechos humanos. El papel de estas instituciones nacionales de derechos humanos con respecto a los derechos de DHAS debe reforzarse, y una opción para esto es la adopción del Comentario General 15 sobre el derecho al agua (2002). Esto debería resultar en la incorporación de estos organismos entre las principales instituciones de gobernanza del agua en los países.

En los países donde existen comisiones nacionales de derechos humanos, son parte de la estructura del gobierno o existen como ONG. Su membresía debe incluir una gama de instituciones públicas relevantes, de diferentes niveles de gobierno, así como miembros de la academia que pueden influir en la formulación de políticas y la orientación. Es deseable que los proveedores de servicios, los organismos reguladores y las ONG también participen en dichos comités.

Cualquiera que sea la forma que adopte una entidad coordinadora nacional, debería poder respaldar la creación de un entorno habilitador basado en la experiencia de sus miembros y su amplia perspectiva en una variedad de temas de derechos humanos. Sobre la base de acuerdos regionales, como el Protocolo sobre el Agua y la Salud en virtud de la Convención sobre la Protección y el Uso de los Cursos de Agua y los Lagos Transfronterizos de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEE-ONU)⁵, los comités interministeriales operan en varios países que pueden proporcionar un "hogar" para los esfuerzos de coordinación que conducen al entorno habilitador deseado para los DHAS. En virtud del Protocolo de la CEE-ONU (que, por cierto, alcanzó un estatus global en 2015), Finlandia, Hungría y Noruega se encuentran, por ejemplo, entre los países que han establecido un tal comité. Los organismos nacionales de coordinación para la implementación de los ODS también pueden tener un papel a desempeñar. Otra opción es crear una nueva entidad coordinadora dedicada a los DHAS. Dicha entidad debe diseñarse cuidadosamente para incluir representantes de todas las partes interesadas.

La participación de operadores formales de agua y saneamiento en dichos organismos coordinadores se lograría mejor mediante la representación a través de asociaciones nacionales de servicios de agua y saneamiento; alternativamente, los comités nacionales de la IWA podrían participar. Involucrar a los proveedores de servicios informales es un desafío mayor, ya que conforman un grupo más heterogéneo con un nivel menor de organización, si existe. Sin embargo, sería un error ignorarlos en el proceso de creación de marcos de políticas estratégicas, legales y regulatorios para los DHAS, ya que en muchos casos seguirán desempeñando un papel importante.

Las funciones de este organismo coordinador, independientemente de la forma que pueda tomar, con respecto a los DHAS se resumen en el recuadro 4.1

⁵<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2000/wat/mp.wat.2000.1.e.pdf>; el protocolo es realizado conjuntamente por la CEE-ONU y la OMS.

Recuadro 4.1: Lista de tareas propuesta para un organismo nacional coordinadora de la realización progresiva de los DHAS

En cada país, la legislación y los reglamentos existentes deben facilitar que la entidad nacional de la coordinación de los DHAS:

- Proponga definiciones precisas del contenido de los derechos en una variedad de contextos, incluso en casa, en el lugar de trabajo, en las escuelas, en los hospitales y centros de salud, en lugares públicos, como mercados o terminales de transporte, y en centros y campamentos de detención.
- Identifique brechas y necesidades en los marcos legales e institucionales existentes, como base de propuestas para facilitar la plena realización de los derechos, a través de una adecuada organización de las autoridades públicas; estas responsabilidades incluyen:
 - La asignación de tareas a las diferentes autoridades públicas, nacionales y locales, que tengan que contribuir a la realización de los derechos, y una aclaración de cuál es la autoridad responsable para qué criterio o principio determinado de los derechos y para qué actividades específicas;
 - La garantía de la apropiación de los medios de ejecución adecuados (recursos humanos y financieros) para todas las autoridades públicas competentes.
 - La organización de mecanismos de interacción eficaz entre los titulares de derechos, las autoridades públicas y los prestadores de servicios.
 - La definición precisa de los derechos y deberes de todos, incluidos los deberes de los titulares de derechos.
- Organice el seguimiento de los indicadores del progreso que debe alcanzarse para cada criterio y principio de los derechos.

Además de un esfuerzo dedicado a la reforma legal e institucional y al fortalecimiento de la regulación, los actores clave en la prestación de servicios de agua y saneamiento también pueden participar en el cabildeo más convencional de los políticos involucrados en el proceso legislativo, como los miembros del parlamento, o en la formulación de los reglamentos, tales como los alcaldes.

Otro paso inicial antes de examinar y reformar el marco legal es analizar y, cuando sea posible, brindar información para actualizar las estadísticas nacionales de agua potable y saneamiento, y crear o actualizar un inventario de las fuentes de agua. El objetivo es revisar esta información de una perspectiva de derechos humanos, para detectar disparidades en la distribución de la disponibilidad y la fiabilidad, el acceso y los niveles de seguridad, la asequibilidad y la aceptabilidad dentro de la población general y dentro de los grupos de población.

En la mayoría de los países habrá una serie de conjuntos de datos estadísticos sobre agua potable y saneamiento. Las autoridades de obras públicas deben tener información sobre el estado y la funcionalidad de la infraestructura. Los proveedores de servicios deben tener información sobre el cumplimiento de los clientes con el pago de sus facturas. Sin embargo, la mayor información correlacional necesaria para revelar dichas disparidades tiende a provenir de encuestas de hogares representativas a nivel nacional y de censos realizados por las oficinas nacionales de estadística. La desagregación de los conjuntos de datos puede mostrar los diferentes niveles de servicio disponibles para los diferentes grupos de población, la disparidad en el acceso entre las poblaciones rurales y urbanas, así como entre las poblaciones urbanas formales e informales, y el impacto que han tenido los esfuerzos anteriores para aumentar la cobertura en la situación de las personas con diferentes niveles de ingreso (usualmente representados como quintiles de riqueza, segmentos de 20% de la población según los indicadores de riqueza establecidos).

Hay un papel importante para los prestadores de servicios y las autoridades reguladoras en este proceso, incluso si los conjuntos de datos que recopilan generalmente no permiten este tipo de desagregación (la mayoría de las encuestas de prestadores tendrán un enfoque limitado con objetivos específicos) o no son representativos a nivel nacional (en muchos países las entidades reguladoras carecen de la capacidad de extender la vigilancia más allá de las áreas urbanas). Sin embargo, conjuntos de datos más restringidos pueden agregar información valiosa al resultado de encuestas y censos de hogares más amplios porque pueden profundizar más en temas específicos y se recopilan con mayor frecuencia. El resultado de estudios específicos realizados por gobiernos locales, instituciones académicas u ONG sobre las condiciones de los

grupos vulnerables se sumará al panorama general y puede utilizarse para formular políticas locales específicas.

Los esfuerzos de un organismo coordinador para crear o fortalecer un entorno habilitador deben abordar la conciliación de conjuntos de datos de diferentes fuentes, involucrando, en particular, a los proveedores de servicios y autoridades reguladoras, a fin de obtener la base de evidencia más sólida posible para la reforma legal, política e institucional que aborda la desigualdad, la discriminación, la falta de rendición de cuentas y de sostenibilidad, la participación y el acceso a la información.

4.3 ANÁLISIS Y REFORMA DE LA LEGISLACIÓN EXISTENTE

El cuerpo de leyes que rige las cuestiones del agua es grande y diverso. En términos generales, este conjunto de leyes aborda la protección, el desarrollo y la gestión de la base de recursos, los diversos usos de los recursos hídricos para diferentes propósitos, y los papeles, responsabilidades y derechos de los actores y usuarios. Con respecto al agua potable, la legislación nacional general está elaborada en artículos de ley más específicos y leyes (estatutos) del gobierno local, y en normas, estándares y buenas prácticas detalladas bajo la supervisión de las entidades reguladoras. Las autoridades nacionales, por regla general, combinan las obligaciones legales y las opciones políticas preferidas en estrategias nacionales, que orientan el uso de recursos limitados en el contexto de la ley para lograr los objetivos políticos acordados.

En la mayoría de los países, es probable que la legislación de saneamiento esté menos desarrollada. El saneamiento se aborda con mayor frecuencia en el más amplio contexto de la legislación medioambiental o de salud pública en lugar de mediante leyes independientes y dedicadas. Para los sistemas de saneamiento en red (sistemas de alcantarillado) es probable que existan marcos regulatorios a nivel del gobierno local; sin embargo, este no suele ser el caso del saneamiento *in situ* y de la eliminación de los lodos fecales que producen, y de las áreas rurales.

Los proveedores formales de servicios de agua potable y de saneamiento, ya sean públicos o privados, deben conocer bien el marco jurídico nacional en que operan y las oportunidades y las restricciones que conlleva. Los operadores informales, por otro lado, pueden estar mal informados sobre los aspectos legales y es menos probable que tengan acceso fácil a la información relevante. Un objetivo de la reforma legal en respuesta a las nuevas obligaciones de derechos humanos será el incorporar a estos operadores informales al marco legal y transmitirles mensajes claros y comprensibles.

Al reformular los textos legales, las definiciones claras y precisas de los criterios y principios de los derechos humanos son esenciales. Cualquier ambigüedad dará lugar a malentendidos entre los actores sobre sus funciones y responsabilidades, y a la confusión entre los titulares de derechos sobre lo que pueden esperar de las autoridades nacionales y locales y de los proveedores de servicios. Dicha ambigüedad también dejará las responsabilidades de los titulares de derechos menos claras.

Una cuestión es revisar el marco legal existente relacionado con los servicios de agua potable y saneamiento con miras a posibles reformas de derechos humanos, y otra distinta es explorar cómo los principios de derechos humanos introducen vínculos con áreas de la legislación que tradicionalmente no se consideran de relevancia predominante para los servicios de agua y saneamiento. Por ejemplo, la legislación sobre la tenencia de la tierra y los derechos u obstáculos asociados a las conexiones de agua y los servicios de saneamiento adquieren mayor prominencia en un contexto de derechos humanos. O, otro ejemplo, los requisitos para instalaciones sanitarias segregadas por género en las escuelas y en los centros de salud pueden convertirse en un problema que requiera una nueva legislación específica. La legislación para la evaluación del impacto ambiental y del impacto sanitario de las políticas y proyectos de desarrollo puede contener elementos sobre la participación pública y los mecanismos para lograrla (como audiencias públicas), que pueden incorporarse en el componente de planificación del desarrollo de los recursos hídricos y en el proceso de formulación de planes directores para los sistemas de agua potable y saneamiento.

La legislación en apoyo de otros objetivos de derechos humanos, por ejemplo la salud, puede extraerse para el proceso de aprendizaje y la aplicación a las leyes de agua potable y saneamiento en relación con la igualdad y la no-discriminación, la responsabilidad, la participación, la sostenibilidad y la transparencia.

En algunos países, el primer paso hacia la creación de un marco legal para los DHAS ha sido la consagración de los derechos dentro de la Constitución nacional. La República de Sudáfrica ha sido uno de los primeros en adoptar los DHAS como parte de su nueva Constitución de 1994, sin duda en un momento

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

único en la historia del país (véase Recuadro 3.2). Otros países, como Kenia (véase Recuadro 4.2), han pasado por un proceso de reforma legal y regulatoria antes de anclar los logros en la Constitución del país. En la medida en que los operadores pueden influir en el proceso legislativo a través de su participación en un organismo coordinador nacional o al presionar a los parlamentarios, se recomienda como primer paso la formulación de legislación sectorial, ya que tendrá un impacto práctico inmediato. Esta recomendación no pretende anular la importancia de incluir los DHAS en la Constitución (el ancla final y el punto de referencia multisectorial), pero el proceso de cambio constitucional puede ser largo y la adopción de leyes para una aplicación rápida puede tener un mayor impacto inmediato en la realización progresiva.

Recuadro 4.2: Evolución legal y regulatoria en Kenia

La Ley del Agua de Kenia, que entró en vigor en el 2002, establece y define las obligaciones de la Autoridad de Gestión de los Recursos Hídricos regula la propiedad y el control del agua, y garantiza la conservación de las aguas superficiales y subterráneas, y la prestación de servicios relacionados con el agua y el saneamiento⁶.

Todos los recursos hídricos se confían al Estado, pero sujetos a los derechos de los usuarios, concedidos por ésta o por cualquier otra ley escrita (sección 3 de la Ley). El Ministro debe tener control sobre todos los recursos hídricos, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley (sección 4). La Autoridad de la Gestión de los Recursos Hídricos se establece en la sección 7 como una persona colectiva [...]. Las demás disposiciones de la Parte III de la Ley se refieren a los regímenes de uso público de agua y proyectos comunitarios para el uso de agua y drenaje de terrenos, la aprobación del uso de agua (derechos al agua), drenaje a sistemas de distribución del agua, y la preservación de aguas subterráneas. Un Consejo de Regulación de Servicios de Agua se establece en la sección 46 como persona colectiva. El Consejo deberá expedir licencias para la prestación de servicios de agua, proporcionar objetivos para tales servicios y realizar otras funciones relacionadas con el abastecimiento de agua, tal como se describe en la sección 47. La estrategia nacional de servicios de agua adoptada en virtud de la sección 49 debe prever una vigilancia nacional y sistemas de información sobre los servicios de agua (sección 50). El Ministro podrá constituir consejos de servicio de agua de conformidad con la sección 51. Estos consejos deben prestar servicios de agua o delegar funciones a los prestadores de servicios de agua (sección 55). Otras disposiciones de la parte IV se refieren a los derechos y obligaciones de los titulares de licencias para el abastecimiento de agua y otras cuestiones relacionadas [...].

En una entrevista en octubre de 2013, el ingeniero Robert Gakubia, Director Ejecutivo del Consejo Regulador de los Servicios de Agua (por sus siglas en inglés: WASREB), reflexionó sobre la evolución del marco legal y regulatorio en Kenia. Siguen algunos extractos:

[...] [Después de la entrada en vigor de la Ley en marzo de 2003], por supuesto que constituimos las instituciones y la separación de los diferentes papeles: la formulación de políticas, la regulación y la prestación de servicios. La Ley mejoró los mecanismos de rendición de cuentas, clarificando los papeles y deberes. Su aplicación fue guiada por los principios de los derechos humanos. El mensaje para las instituciones fue muy claro sobre lo que debían estar haciendo. [...] En Kenia, tenemos una multiplicidad de agencias de fiscalización, lo que por un lado es positivo, porque también se verifican unas a otras, pero por otro lado las personas pueden quejarse de un exceso de precaución. A partir de la situación en que estábamos, este escrutinio fue muy importante, y estoy hablando de mi experiencia personal - he trabajado toda mi vida como funcionario público, y no puedo insistir suficientemente lo importante que es la creación de una responsabilidad que antes no existía. Esta fue la razón por la cual todas estas instituciones fueron creadas con separaciones muy claras. Como tal, la resistencia era, por supuesto, esperada, pero poco a poco construimos la masa

(a continuar)

⁶http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=029540&database=faolex&search_type=link&table=result&lang=eng&format_name=@ERALL.

Recuadro 4.2: Evolución legal y regulatoria en Kenia (continuación)

crítica para conducir el cambio. Actualmente, la gente está empezando a entender lo que significa, porque muchos de los principios que han guiado la reforma están ahora en la Constitución. Simplemente tienen que aplicar estos principios para que la Constitución pueda jugar su papel en mejorar y reforzar el trabajo que hemos venido haciendo en la reforma. Como un primer paso en la implementación de la estrategia nacional, como ustedes deben saber, Kenia ha declarado el agua un derecho humano. Actualmente, la Constitución exige que cada política pública tenga que basarse en los principios de los derechos humanos. [...]

[El marco legal y regulatorio] se desarrolló realmente y evolucionó paso a paso. [Cuando los derechos humanos eran referidos], yo solía decir: claro, las personas tienen el derecho a la vida, incluso en la Constitución, pero era importante decirlo explícitamente para el agua y el saneamiento, porque ahora la gente comienza a hacer preguntas como quién debe dar ese derecho, y al hacer estas preguntas se hacen más conscientes de los deberes del Estado, de los diversos órganos del Estado y de otros actores. En la época, la responsabilidad era compartida con el Ministerio de Recursos Hídricos y constituimos un equipo, el Secretariado de Reforma del Sector del Agua. Este equipo fue responsable de conducir del proceso de reforma, por supuesto, con apoyo político. Se comprobó que cuando surgieron conflictos habría que abordarlos y resolverlos mediante el desarrollo de capacidades, de modo que las instituciones pudieran entender la razón por la que necesitamos y por qué tenemos que hacerlo de determinada forma. [Al principio] hubo una mezcla de compromiso y de algún temor o incluso miedo. Pero, en gran medida, esto tenía que ver con el hecho de que antes de que el nuevo sistema se introdujo, los responsables (profesionales, gerentes, técnicos) se sentían cómodas, estaban dentro de su zona de confort. Pero saben, cuando empezamos a cuestionar la eficacia y el rendimiento, entonces se vieron obligados a salir de su zona de confort. Estábamos preguntando: está realmente alcanzando sus metas, por quién es responsable, este era el tipo de preguntas y luego se dieron cuenta, ah, necesitamos cuestionar nuestras funciones de esta manera. Y yo, continuamente, subrayo el punto de que esto fue donde la Constitución nos ayudó: su adopción en 2010 introdujo la articulación de los valores nacionales y principios de gobernanza y un proyecto de carta integral de derechos.

Porque la Constitución es muy clara en que si un derecho no está siendo realizado, entonces el Estado tiene la carga de probar que no puede satisfacer el derecho, por algún motivo particular. Y ahí es cuando el propio Estado tiene que empezar a cuestionar su forma de trabajar y percibe que el modo de asignar los recursos y la asignación de responsabilidades se convierten en cuestiones que exigen una monitorización para seleccionar la mejor forma de lidiar con ellos [...].

En un post scriptum, en enero de 2016, Robert Gakubia añade: En los últimos dos años, hemos preparado un proyecto de una Carta de Agua, que fue aprobada por una Cámara del Parlamento en julio de 2015. En este momento está en deliberación en la otra Cámara del Parlamento. El proyecto de la carta mantiene y enfatiza el fuerte papel de la regulación en la prestación de servicios de agua. Sigue siendo una serie de cuestiones controvertidas, principalmente debido a la delegación política provocada por la Constitución de 2010. Estas cuestiones se refieren, en particular, al papel de algunas instituciones bajo delegación (servicios de agua han sido delegados a los municipios) y, no menos importante, si la regulación debe aplicarse a nivel subnacional [municipal] o a nivel nacional. Una vez que se trata de un proceso político, existen también dinámicas políticas. En cualquier caso, para el éxito de la aplicación progresiva del derecho al agua y el saneamiento, un marco regulatorio eficaz es esencial, pero no suficiente, por sí solo.

Fuentes: FAOLEX - base de datos legislativos del Gabinete Jurídico de la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas; Robert Gakubia, comunicación personal.

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

El estatus jurídico de los operadores de servicios de agua también puede necesitar una revisión para identificar situaciones en las que impone limitaciones innecesarias a las oportunidades de alcanzar objetivos de derechos humanos. En la mayoría de los casos, el estatus jurídico será simple: los operadores formales son entidades públicas o privadas, reguladas por las autoridades públicas. Sin embargo, en algunos casos los servicios de agua y saneamiento son provistos por ONG internacionales o locales, o por cooperativas, cuyo estatus jurídico y sus implicaciones pueden ser menos transparentes o no encajar en un modelo estándar. Un ejemplo es el operador más grande en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, una ciudad en rápida expansión. Saguapac es una cooperativa con características mixtas públicas y privadas, y se espera que las actualizaciones en su estatus jurídico abran nuevas oportunidades para iniciativas que respaldan la realización progresiva de los DHAS.

Un marco legal para los DHAS tendrá implicaciones políticas específicas. La base de recursos de las instituciones con la responsabilidad de actuar necesitará una cuidadosa consideración. En muchos países, esto implicará la asignación de fondos a los gobiernos locales y las autoridades del agua.

En este contexto, son importantes las políticas a favor de los usuarios pobres. Varios países tienen políticas a favor de los pobres que tienen como objetivo mejorar la posibilidad de que las personas vulnerables que viven en comunidades marginadas puedan satisfacer sus necesidades básicas. Esto suele ir acompañado de disposiciones legales para la financiación nacional o local para apoyar iniciativas con un enfoque en las necesidades de los pobres. Una revisión de la legislación nacional brinda la oportunidad de evaluar la efectividad de las políticas y leyes a favor de los pobres para abordar los DHAS. El criterio de asequibilidad, en particular, puede ser destacado en este contexto, al centrarse en el desarrollo y la difusión de soluciones de bajo costo, al fortalecer la capacitación técnica y profesional, al promover incentivos financieros, subsidios directos (por ejemplo, para cubrir los costos de conexión para los pobres) o subsidios cruzados, e invirtiendo en sistemas de seguimiento y vigilancia para fortalecer la base de datos sobre acceso y disponibilidad en asentamientos periurbanos informales y para los pobres rurales. Los proveedores de servicios pueden apoyar tales iniciativas como parte de sus programas de responsabilidad social, indicando dónde serían más efectivos los incentivos financieros, promoviendo un uso juicioso de los mecanismos de subvención, brindando cooperación técnica a proveedores informales y complementando los datos de seguimiento con cualquier información relevante que puedan tener a su disposición.

Del mismo modo, los operadores de agua y saneamiento en los países de ingresos altos y en algunos países de ingresos medios pueden desempeñar un papel en las iniciativas para implementar políticas de las agencias de cooperación bilateral de su gobierno destinadas a promover los DHAS. En el contexto de la cooperación internacional, pueden proporcionar valiosos aportes técnicos para mejorar las capacidades de los países de bajos ingresos para ampliar los servicios de agua y saneamiento, con especial atención a la igualdad y la no-discriminación. El modelo de Asociaciones de Operadores de Agua (por sus siglas en inglés: WOP) puede aplicarse de manera útil. De manera similar, las funciones de las entidades reguladoras en las economías desarrolladas pueden ser emuladas, adaptadas apropiadamente, a entornos de ingresos bajos y medios, a través de la cooperación internacional.

En el ámbito más estrecho de la cooperación regional, los países que comparten más o menos el mismo conjunto de desafíos y oportunidades pueden ponerse de acuerdo sobre un enfoque común para desarrollar marcos legales que establezcan los estándares y normas para la realización progresiva de los DHAS. Un ejemplo de un acuerdo regional catalizador es el Protocolo de Agua y Salud de la CEE-ONU⁷ mencionado anteriormente, en virtud del cual al menos 25 gobiernos, incluidos los de Europa oriental, el Cáucaso y Asia central (donde, en 2006, se estima que 140 millones de personas carecían de una conexión doméstica para el agua potable, 41 millones carecían de acceso a fuentes mejoradas y 85 millones a instalaciones de saneamiento mejoradas), se habían adherido a los objetivos y criterios que se superponían en gran medida con los de los DHAS.

Los acuerdos regionales son particularmente útiles para enfatizar las necesidades legales, regulatorias y programáticas de pequeños operadores comunitarios o privados, cuya voz puede no ser necesariamente escuchada a nivel político nacional, pero cuyo potencial acumulativo para contribuir a la realización progresiva a nivel regional es difícil de ignorar.

⁷<http://www.unece.org/?id=2975>.

4.4 ARREGLOS INSTITUCIONALES

La reforma legal para adaptarse a los requisitos para la realización progresiva de los criterios y principios de los DHAS deberá hacerse operativa a través de un acuerdo integral sobre roles y responsabilidades. El nivel de complejidad del proceso para llegar a dicho acuerdo dependerá de la arquitectura institucional específica de cada país. Como regla general, las responsabilidades del suministro de agua potable están bien definidas pero fragmentadas; las responsabilidades para asegurar el acceso al agua para personas que no reciben servicios a menudo no existen. Las responsabilidades en el dominio del saneamiento están menos bien definidas y su afiliación sectorial a menudo es inestable.

La reforma legal creará oportunidades para superar estas debilidades. Los arreglos institucionales ayudarán a cerrar las brechas, a mejorar las comunicaciones y la coordinación y a eliminar las superposiciones. Las ramas legislativas y ejecutivas del gobierno nacional deben garantizar en todo el país y para todos los grupos de población que la protección y la realización progresiva de cada principio y criterio de los DHAS se atribuye a una entidad claramente identificada, y que esta entidad cuenta con medios adecuados de implementación a su disposición. La relación entre las estructuras de gobierno y las responsabilidades no siempre es obvia. La falta de claridad en la asignación de responsabilidades puede dar lugar a problemas de DHAS que terminen sin ser atendidos. Por ejemplo:

- Normalmente, una autoridad pública es responsable de organizar el suministro de agua potable y servicios de saneamiento a los hogares en un territorio, incluida la expansión progresiva de dichos servicios; sin embargo, no es una conclusión inevitable que también iniciarán el acceso al agua potable y al saneamiento en escuelas, hospitales y otros edificios públicos. Aún más desafiante es la pregunta sobre quién asume la responsabilidad de la obligación de ofrecer servicios de agua potable y saneamiento a los habitantes de los asentamientos informales, sea cual sea su situación legal.
- La calidad y la seguridad del agua potable generalmente son responsabilidad del Ministerio de Salud, pero la realización progresiva con respecto a este criterio de los DHAS sigue siendo responsabilidad de las autoridades públicas a cargo de la organización de los servicios de suministro de agua.
- La asequibilidad puede garantizarse mediante tarifas decididas por la autoridad pública responsable de organizar el suministro de agua potable, pero esta responsabilidad también puede ser parte del mandato de otras instituciones, como el Ministerio de Asuntos Sociales, el Ministerio de Finanzas o una agencia del gobierno local (véase Recuadro 4.3).

En situaciones de emergencia, una asignación clara de responsabilidades será de importancia crucial. Una prestación de servicio adecuada, confiable y satisfactoria puede interrumpirse por circunstancias imprevistas (una ruptura de tubería, contaminación tóxica de la fuente de agua, falla eléctrica o un desastre natural como un terremoto, deslizamiento de tierra, erupción volcánica o inundaciones). Un plan coordinado de preparación formulado por los operadores (o, de manera óptima, por una asociación de operadores) debe definir qué organismo público es responsable del suministro alternativo de agua a la población para diferentes tipos de interrupciones: las autoridades locales o una entidad nacional de emergencia. Cualquier plan de preparación debe incluir consideraciones que aborden los criterios y principios de los DHAS: una situación de emergencia no sirve de justificación para pasar por alto las cuestiones de derechos humanos.

Centrándose en la perspectiva de los operadores de servicios y los reguladores, se deben evaluar varias opciones para fortalecer los vínculos institucionales. En la siguiente subsección, el énfasis estará en los operadores (4.5), seguido por una subsección sobre regulación (4.6).

4.5 PRESTACIÓN DE SERVICIOS

En muchos países, los operadores públicos y privados están organizados en una asociación nacional (al igual que muchos a nivel internacional están organizados en la IWA y/o en AquaFed). Dichas asociaciones nacionales deben incluir los DHAS en su agenda y revisar las implicaciones para los roles y responsabilidades de sus miembros. Esto asegurará un enfoque común y coherente en las interacciones de los operadores con otros actores. Cuando una asociación nacional de este tipo aún no existe, los requisitos de los DHAS pueden proporcionar un incentivo para su establecimiento.

Recuadro 4.3: Ejemplos de financiamiento dirigido a usuarios pobres en Chile, en Francia y en Zambia

En Chile urbano, los servicios de agua potable y aguas residuales son suministrados por los operadores regionales de agua, bajo la responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas. Un mecanismo de solidaridad, que tiene como objetivo los usuarios pobres, es financiado por otro ministerio y operado por los servicios municipales, totalmente independiente de la cadena de prestación de servicios. En Francia, la prestación de servicios públicos de agua potable y aguas residuales es responsabilidad de los servicios municipales. Un tipo de subsidio, conocido como mecanismo de solidaridad, permite pagar las cuentas del agua para las personas económicamente más desfavorecidas. Este mecanismo es parcialmente financiado y totalmente ejecutado a nivel departamental, el nivel administrativo siguiente al de los servicios municipales. En Zambia, se creó un fondo fiduciario para apoyar la extensión de los servicios a la población urbana pobre a través del establecimiento de tubos verticales públicos y quioscos. Los recursos necesarios para establecer el fondo fiduciario se recopilaron de socios de desarrollo, gobierno y servicios de agua. La aplicación de una tasa de solidaridad en las facturas de agua de todos los clientes sirvió para generar fondos para extensión de saneamiento entre los usuarios pobres urbanos.

Fuentes: Gérard Payen (Chili, France), y Oswald Chandra (BAD; Zambia), comunicaciones personales.

Un enlace con la entidad coordinadora nacional encargada de crear y fortalecer un entorno habilitador para la realización progresiva de los DHAS será fundamental. Es esencial que los prestadores de servicios participen activamente en este debate, para aportar pruebas sólidas y su conocimiento de la ineficacia o los efectos perversos de los marcos y acuerdos existentes, para representar sus intereses y para garantizar que sus funciones y responsabilidades se definan de manera clara y correcta. Tienen una experiencia y conocimientos importantes para contribuir al debate. Esta entidad coordinadora también proporcionará una plataforma neutral donde los operadores pueden interactuar con las autoridades públicas, los organismos reguladores y la sociedad civil de manera transparente.

Los prestadores de suministro de agua potable y servicios de saneamiento operando en el sector privado están autorizados por las autoridades nacionales, regionales o locales y, por lo tanto, tienen un enlace oficial con el gobierno. Cada vez más, dichas licencias toman la forma de contratos de desempeño que ofrecen la oportunidad de incluir acciones que contribuyen a la realización de los objetivos de los DHAS. Incluso si no están en la forma de contratos de desempeño, las autoridades nacionales deben incluir las obligaciones de los DHAS en las licencias, de acuerdo con sus obligaciones (y su eventual responsabilidad) como titulares de deberes. La forma en que esto se traduce en acciones específicas dentro de las funciones esenciales de los operadores es una pregunta que se aborda en el Capítulo 6.

Además de los enlaces a la autoridad de licencias, que puede ser un ministerio de agua, un departamento de gobierno local (para servicios a nivel municipal) o un regulador, los operadores deben establecer enlaces con otras autoridades nacionales o locales. En cuestiones generales de derechos humanos, esto será con los ministerios de relaciones exteriores o de justicia, sobre cuestiones de asequibilidad con los ministerios de asuntos sociales o departamentos de asuntos sociales a nivel del gobierno local, sobre temas de calidad del agua potable con los ministerios de salud o departamentos de salud municipales, y en temas de recursos hídricos con los ministerios del medio ambiente o sus contrapartes a nivel del gobierno local.

Una vez que las áreas de cooperación han sido identificadas y acordadas, una forma útil de confirmarlas es a través de un memorando de entendimiento que define el alcance, el calendario, las responsabilidades para acciones específicas y las implicaciones de recursos.

Finalmente, el vínculo entre los proveedores de servicios y sus clientes también puede ser considerado bajo arreglos institucionales, especialmente en países donde existe una agencia de protección al consumidor fuerte. Cualquier contrato entre el proveedor del servicio y el cliente debe estipular las condiciones de prestación del servicio, los derechos y responsabilidades de ambas partes y los mecanismos de quejas que definen el recurso, la reparación, el arbitraje y las sanciones. Estos contratos también ofrecen la oportunidad de establecer claramente las responsabilidades de los usuarios como titulares de derechos en el contexto de los DHAS.

Un entorno habilitador para los derechos humanos al agua y al saneamiento

Para que ninguno de estos contratos o memorandos se convierta en obstáculos para los propios DHAS, deben ser revisados y actualizados periódicamente. Se debe incorporar un nivel de flexibilidad en el marco de los arreglos institucionales, para que pueda responder a la expansión o disminución de las poblaciones, a las tendencias en la disponibilidad de agua a largo plazo, a los cambios en los patrones climáticos, al aumento gradual de los niveles de servicio relacionados al progreso y desarrollo socioeconómico general, y a las nuevas tecnologías que crean nuevas opciones de prestación de servicio. La figura 4.1 resume las tareas y relaciones de los actores involucrados.

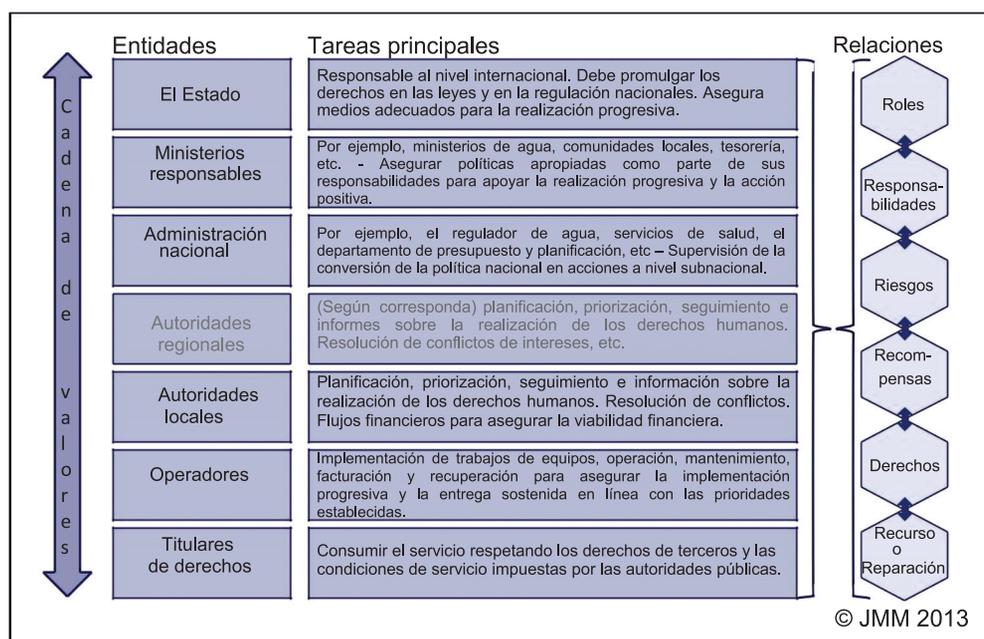


Figure 4.1 La cadena de valores para la realización de los derechos al agua potable y al saneamiento. Fuente: AquaFed, presentado por Gérard Payen durante el tercer Congreso y Exposición de Agua y Desarrollo de la IWA, a Nairobi, octubre 2013.

4.6 REGULACIÓN

Las funciones y responsabilidades de los organismos reguladores⁸ (regulación económica, de la calidad del agua potable, del medio ambiente) tienen una fuerte influencia en la forma en que los operadores prestan sus servicios.

Las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales y locales establecen regulaciones dentro del contexto legal nacional. Las autoridades reguladoras interpretan las leyes y regulaciones en términos prácticos y son clave para su implementación, seguimiento, relatoría y cumplimiento. En el contexto del agua potable y del saneamiento, los reguladores económicos se preocupan por el establecimiento de estructuras de tarifas; al hacerlo, están en posición de influir en la función de planificación. Deben garantizar que las tarifas sean asequibles, pero al mismo tiempo que se puedan financiar las inversiones requeridas, y que se hagan provisiones adecuadas para mantener la capacidad de servicio de los sistemas de sostenibilidad para evitar la regresión. En algunos países, por ejemplo en Portugal, también juegan un papel de capacitación. Los reguladores de la calidad del agua potable pueden ser parte de un organismo regulador económico, pero más comúnmente son parte de los ministerios de salud. Asesoran a los gobiernos sobre estándares apropiados a

⁸La Carta de Lisboa de la IWA sobre Gestión y Regulación Pública define a una autoridad reguladora como una autoridad pública responsable de hacer cumplir las normas, criterios, reglas o requisitos (que han sido adoptadas políticamente, legalmente o por contrato), ejerciendo una autoridad autónoma sobre los servicios, a través de un rol de supervisión - véase la sección 5.4.

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

largo y a corto plazo, promueven planes de seguridad de agua y saneamiento y aseguran que se lleve a cabo un seguimiento efectivo. Desempeñan un papel clave en informar sobre la calidad del agua potable y en la investigación de incidentes. En muchos países de ingresos bajos y medios, la vigilancia de la autoridad reguladora se limita a las zonas urbanas. Los reguladores ambientales o específicos de aguas residuales monitorean las descargas a las vías fluviales y son importantes para reducir el impacto de los residuos en la calidad de los recursos hídricos que sirven de fuentes de agua potable y que mantienen la integridad del medio ambiente.

El papel de las entidades reguladoras va más allá de la simple vigilancia policial. El fortalecimiento de la base de evidencia a través de estudios específicos ayuda al diseño y ajuste de normas y estándares. Por ejemplo, los estudios realizados por la entidad reguladora boliviana llevaron a la introducción de la "tarifa justa", un sistema de tarifas que tiene en cuenta la asequibilidad y la capacidad de pago. La información recopilada por las autoridades reguladoras también puede retroalimentarse en el sistema legislativo para respaldar la evolución de las políticas y leyes. En Kenia, el regulador revisa los perfiles de consumo de los usuarios junto con la empresa de servicios de agua y decide si es posible aumentar las tarifas, cómo se puede hacer más eficiente la recaudación de facturas y dónde los quioscos de agua pueden llenar el vacío para aquellos que no están conectados a la red de distribución y que sólo pueden pagar en pequeñas cuotas diarias. Claramente, cualquier tarifa especial para adaptarse a la cuestión de la asequibilidad deberá garantizar que la recuperación total de los costos, esencial para la sostenibilidad, se aborde de manera efectiva. En la provincia de Santa Fé, en Argentina, el regulador instigó un programa de solidaridad en áreas urbanas con baja cobertura de alcantarillado, donde los habitantes se unen en una lotería mensual: la comunidad se moviliza en torno a un programa de obras públicas implementado por ellos mismos y la lotería determina cada mes qué miembros de la comunidad obtendrán una conexión con el sistema de alcantarillado.

La Ley de Aguas de Kenia de 2002 otorgó a la entidad reguladora WASREB una lista de responsabilidades que incluyen las siguientes:

- definir y verificar los niveles mínimos de servicio para una calidad de servicio adecuada;
- fijar las tarifas de acuerdo con la asequibilidad y la sostenibilidad financiera;
- institucionalizar el compromiso del consumidor a través de grupos de ciudadanos voluntarios para una voz del consumidor fortalecida;
- establecer estándares de gobierno corporativo en la empresa operadora que fomente la eficiencia y el profesionalismo;
- proporcionar orientaciones sobre la agrupación de servicios públicos para la viabilidad comercial de los servicios; y
- llevar a cabo la supervisión del desempeño y la comunicación pública para la transparencia y la rendición de cuentas de los varios actores en la prestación de servicios

Incluso con este paquete integral de responsabilidades, WASREB actualmente tiene que aumentar aún más sus esfuerzos, en particular en el área del seguimiento, para garantizar que la información recopilada refleje la situación de acceso sobre el terreno, permita una mejor orientación de los esfuerzos para ampliar la prestación de servicios o aumentar niveles de servicio en áreas desatendidas, y para intensificar la información pública sobre el progreso en la realización de los derechos.

El aumento del monitoreo y la vigilancia requieren el desarrollo de indicadores medibles de manera fiable. Muchos países han estado desarrollando y midiendo indicadores durante décadas; esto ha sido estimulado aún más por la necesidad de monitorear las metas de agua potable y saneamiento durante el período de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000-2015) y que ahora se espera que acelere e intensifique en respuesta a los DHAS y los esfuerzos hacia los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS, 2015-2030).

La interacción entre reguladores y prestadores de servicios es delicada. En un contexto de confianza mutua, las autoridades reguladoras deben ser capaces de sancionar a los operadores que no cumplan con las normas y estándares, pero también deben estar abiertos a las necesidades de capacitación de los operadores y apoyarlos en los esfuerzos para mejorar el desempeño.

Un entorno habilitador para los derechos humanos al agua y al saneamiento

Es importante destacar que los reguladores deben proporcionar orientación sobre la evaluación y la gestión de las necesidades de recursos en las que incurre la legislación y la regulación. Para los recursos financieros, esto significa trabajar para garantizar que las asignaciones presupuestarias acompañen a las nuevas leyes, que continúe el apoyo para las funciones regulatorias y que la recuperación de costos se fortalezca con vistas a una mejor gestión de activos. Para los recursos humanos significa la participación del regulador en el análisis de recursos humanos, abordando las brechas y redundancias en la base de recursos humanos de los operadores, y la identificación de las nuevas necesidades de recursos humanos. El reciente análisis de la IWA sobre las brechas de recursos humanos en el agua potable, el saneamiento y la higiene proporciona evidencia de las necesidades en términos de educación, capacitación y despliegue de personal para apoyar los esfuerzos hacia la cobertura universal (IWA 2014; véase Recuadro 4.4).

En su revisión holística de las estructuras y operaciones de las empresas de agua, las entidades reguladoras deben garantizar que las perspectivas de los derechos humanos se aborden en todo momento, al evaluar el desempeño, la eficiencia, la gobernanza y la calidad de los servicios prestados. Esto es particularmente importante con respecto a los tipos de gobernanza donde los miembros de la Dirección Superior o miembros de la junta son designados políticos sin calificaciones profesionales específicas en la provisión de servicios de agua potable y saneamiento.

Recuadro 4.4: Aspectos destacados de un análisis por la IWA de necesidades y deficiencias de recursos humanos para agua, saneamiento e higiene

- En 10 países revisados, 778,000 profesionales de agua y saneamiento fueron seleccionados para alcanzar una cobertura universal.
- Mozambique necesita duplicar el número de profesionales del agua capacitados, 11,900 personas adicionales; El 62% del déficit se encontraba en el sector sanitario.
- El noventa y ocho por ciento del déficit de recursos humanos de Ghana estaba en el sector saneamiento
- Las mujeres están subrepresentadas en forma masiva en el sector, en promedio, el 16,7% de la fuerza laboral de agua y saneamiento en 15 países eran mujeres.
- Bangladesh, un país cercano a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el agua y el saneamiento, necesita 44,000 profesionales adicionales en el sector del agua para lograr la cobertura universal.

Fuente: IWA 2014.

Ejemplos de regulaciones a ser contempladas incluyen las siguientes categorías:

Cantidad: la cantidad mínima de agua segura para ser accesible (1) en la casa, (2) en el lugar de trabajo, (3) en edificios públicos (escuelas, hospitales, prisiones), (4) cuando se interrumpe el servicio público (escasez de energía, ruptura de tuberías, instalaciones inundadas) y (5) en caso de escasez de agua (sequía, desastre).

Disponibilidad: para los beneficiarios de las redes públicas de agua, el número mínimo de horas al día durante las cuales el agua debe correr del grifo (hay que diferenciar entre tuberías de familia y colectivas).

Calidad: las características del agua requeridas para que sea considerada segura para el consumo público (número y condiciones de las pruebas de calidad). Medidas para hacer frente al suministro público de agua que no es seguro (por ejemplo, alertas de ebullición). Acciones de precaución si una de estas características no es satisfactoria (exceso de sal, arsénico, fluoruro).

Asequibilidad: establecer definiciones contextuales apropiadas para “asequible” e “inasequible”. Definir las condiciones bajo las cuales los individuos o las familias tienen derecho a solicitar una subvención para que su suministro de agua sea asequible para ellos.

Acceso y disponibilidad: cuando se interrumpe una descarga de la red de agua o la energía eléctrica, también se interrumpe el suministro público de agua. Esto puede durar días o incluso semanas. ¿Qué servicio alternativo está garantizado? ¿Está garantizada la seguridad del agua distribuida/vendida por los camiones cisterna? ¿Existen acuerdos para el suministro de agua embotellada?

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

Acceso y disponibilidad: cuando una red pública de agua o aguas residuales pasa por una zona habitada, las personas deben saber si tienen derecho a estar conectados a esta red (y bajo qué condiciones).

Accesibilidad: en asentamientos (peri-)urbanos, el establecimiento de una distancia máxima (o número de pisos) entre una vivienda y la fuente más cercana de agua potable.

Accesibilidad: en áreas aisladas sin servicio, defina las condiciones para que las personas obtengan agua de una comunidad vecina.

De manera similar, en el fortalecimiento de las regulaciones para el saneamiento y la gestión de aguas residuales, estas categorías relacionadas con los criterios de los DHAS deben ser consideradas.

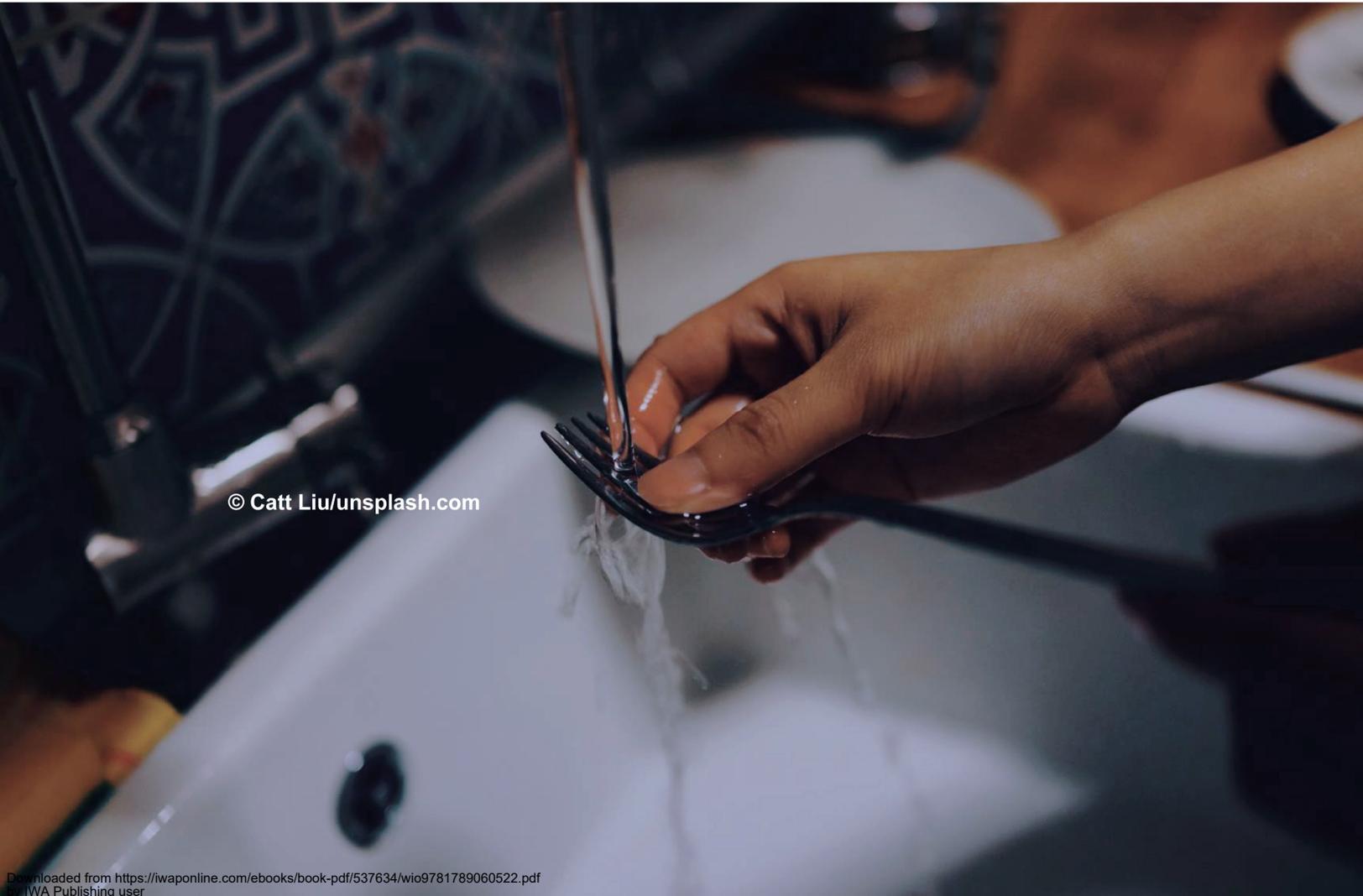
Finalmente, las empresas de servicios de agua y las entidades reguladoras pueden fortalecer su compromiso y el de su personal con la realización de los DHAS mediante la adopción de un código de buenas prácticas acordado colectivamente, como la Carta de Bonn de la IWA para el Agua Potable Segura⁹. De hecho, la Carta de Bonn, aunque se centró en cuestiones de gestión de la calidad del agua potable y se formuló antes de que concluyeran las negociaciones sobre los DHAS, contiene una amplia referencia a cuestiones relevantes. Se refiere explícitamente a temas de derechos al describir los roles y responsabilidades de los gobiernos y, en su conclusión consta que "El acceso a agua potable buena y segura debe ser un derecho de todo ser humano". La Carta cita además la rendición de cuentas, la transparencia, la realización progresiva, la asequibilidad, la accesibilidad y la disponibilidad entre sus principios y en sus párrafos operativos. Enumera las obligaciones de los gobiernos, prestadores de agua, autoridades reguladoras y consumidores. La Carta de Lisboa de la IWA sobre políticas públicas y regulación para el suministro de agua potable, saneamiento y gestión de aguas residuales fue adoptada por 85 representantes gubernamentales en el 7º Foro Mundial del Agua en Corea en abril de 2015. Se presenta con más detalle al final del Capítulo 5.

Los capítulos 5 y 6 profundizan en cómo las acciones que responden a estas y otras cuestiones se incorporarán en el marco operativo e institucional y en las funciones esenciales de los prestadores de servicios y autoridades reguladoras.

⁹<http://www.iwawaterwiki.org/xwiki/bin/view/Articles/Bonncharterprinciplesforsafedrinkingwater>.



Uso doméstico de agua de un tubo vertical en un pueblo cerca de Luang Prabang, República democrática popular de Lao (LPDR) © Robert Bos, IWA



© Catt Liu/unsplash.com

Capítulo 5 Incorporación de los derechos humanos al agua y al saneamiento en el marco operativo e institucional de los prestadores de servicios y las autoridades reguladoras

RESUMEN

Central en la realización progresiva de los DHAS está la forma en que los prestadores de los servicios ponen en práctica los criterios y principios de derechos humanos en sus operaciones diarias. Este capítulo presenta los diversos modelos de gestión de los servicios y sus correspondientes arreglos institucionales específicos a la promoción de los DHAS. Proporciona una lista de verificación de asuntos relevantes para orientar las entidades que gestionan el suministro de los servicios de agua potable y saneamiento en el proceso de reestructuración de su organización y en las negociaciones con las autoridades nacionales. El capítulo concluye abordando el marco apropiado para que las autoridades reguladoras desempeñen su papel con respeto, y en protección y cumplimiento de los DHAS.

5.1 INTRODUCCIÓN

Los Estados, a través de sus gobiernos, son los principales titulares de las obligaciones relacionadas con los derechos humanos al agua potable y el saneamiento. Sin embargo, su papel directo en la prestación de estos servicios puede ser limitado o inexistente. Su tarea principal es crear el entorno habilitador para que otros actores puedan cumplir de manera óptima sus responsabilidades para el bien común en el suministro de agua potable y el saneamiento. Los DHAS no prescriben ni expresan preferencia alguna por un modelo particular de gestión de los servicios; estos derechos simplemente exigen que las acciones del Estado, incluidas aquellas delegadas a terceros, se lleven a cabo de conformidad con los criterios y principios de los DHAS.

El principio fundamental de la realización progresiva de los DHAS (véase Anexo A) no solo implica una reducción constante y tangible de la desigualdad y la discriminación en la prestación de los servicios, sino también la asignación máxima de recursos para dicha realización progresiva por parte del Estado. Este principio se aplica por igual a las acciones gubernamentales directas y delegadas.

5.2 MODELOS DE GESTIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

La naturaleza y el tamaño de las entidades dedicadas a la prestación de los servicios de agua y saneamiento son muy diversas.

Por regla general existe en un territorio dado una autoridad pública que tiene la competencia de velar por la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento; esta puede ser un ministerio, otra institución gubernamental centralizada, un órgano gubernamental delegado o desconcentrado, como el departamento de un gobierno local, o una institución especializada, como una junta de aguas. La función principal de dicha autoridad pública es establecer políticas públicas, formular regulaciones, definir objetivos, prioridades y tarifas, y garantizar que estos servicios se presten de manera efectiva a los usuarios finales.

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

Generalmente, la competencia de dicha entidad sobre los servicios públicos de agua y saneamiento es establecida por la ley. Obviamente, está sujeta al respeto de los DHAS. Las autoridades públicas con la competencia general de garantizar la protección y el cumplimiento de los diferentes criterios y principios de los DHAS pueden ser diferentes de aquellas responsables de la prestación de los servicios, aunque estas últimas suelen desempeñar un papel importante en la extensión progresiva del acceso a los servicios para todos.

Diferentes tipos de entidades gestoras contribuyen a la prestación de estos servicios. En un número considerable de lugares, la población recibe servicios a través de más de una entidad como, por ejemplo, en el caso de un servicio público que atribuye a otra entidad gestora la realización de parte del servicio o un operador que vende a otro operador agua a granel.

Desde la perspectiva de los DHAS, el tipo de autoridad pública responsable de la prestación de los servicios puede clasificarse en tres categorías con respecto al suministro efectivo de los servicios de agua y saneamiento; la naturaleza de la relación entre la autoridad pública competente y las entidades que gestionan el suministro determina las diferencias entre estas categorías:

- (1) la autoridad pública presta los servicios directamente a los usuarios del agua. En este caso, la autoridad y entidad gestora del suministro son la misma entidad jurídica;
- (2) la autoridad pública ordena (o autoriza) y regula a un tercero, ya sea público o privado, para que preste (en parte o en su totalidad) el servicio a los usuarios, y le proporciona las instrucciones adecuadas;
- (3) el servicio es prestado por entidades gestoras del suministro, cuya actividad no está organizada y ni regulada (o solo está parcialmente regulada) por la autoridad pública.

Los prestadores de los servicios pertenecientes a las dos primeras categorías actúan con un mandato oficial. Se les conoce como "operadores formales". Los prestadores de los servicios en la categoría (3) se conocen como "operadores informales".

Desde la perspectiva de los DHAS, estas categorías también difieren, porque requieren diferentes acciones por parte de la autoridad pública responsable de los servicios de agua y saneamiento (AquaFed 2010):

- Aquellas autoridades en la primera categoría deben cumplir por sí mismas las obligaciones del Estado de realizar los DHAS progresivamente, respetándolos y protegiéndolos donde ya estén realizados.
- Aquellas autoridades en la segunda categoría deben garantizar que los operadores bajo su mandato cumplan con las obligaciones del Estado de realizar progresivamente los DHAS; asegurar que éstos respeten los DHAS; y, proteger los DHAS donde ya están satisfechos.
- Aquellas autoridades en la tercera categoría deben proteger los DHAS y garantizar que los operadores informales los respeten. Sin embargo, en esta situación dichas autoridades carecen de la competencia para imponer la expansión del servicio a toda la población, como lo requiere la realización progresiva de los derechos.

También existe una diversidad considerable en el estatus legal de los proveedores de servicios formales. Éstos pueden estar bajo la propiedad y administración del Estado, perteneciendo en su totalidad al sector público: pueden provenir de inversiones con capital privado, perteneciendo en su totalidad al sector privado; o pueden clasificarse en un modelo de cualquier tipo entre estos dos extremos del espectro, incluyendo organizaciones para-estatales, municipales, asociaciones público-privadas o cooperativas de consumo. Además, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria pueden llenar los vacíos de las comunidades donde los servicios no son proporcionados por entidades públicas o privadas. A nivel mundial, la mayoría de los prestadores de servicios son de propiedad estatal total o parcial.

Así como existe una gran diversidad en los modelos organizacionales y comerciales, también existe diversidad en la escala y en los niveles de descentralización: además de las situaciones en las que la prestación de los servicios de agua y saneamiento constituye un monopolio estatal, hay países en que existe un número limitado de prestadores, y otros en los que las responsabilidades de prestación de los servicios se han transferido a nivel local o de distrito, lo que resulta en un gran número de prestadores relativamente pequeños. Sin embargo, todos estos modelos se ajustan a los marcos legales y regulatorios establecidos por el Estado, y los acuerdos contractuales, las licencias y los contratos de concesiones para el suministro de

Incorporar los derechos humanos al agua potable y saneamiento en programas operacionales

agua y saneamiento deben también ajustarse a dichos marcos nacionales, o bien a marcos legales o reglamentarios locales que a su vez derivan de marcos nacionales.

Además, los prestadores informales de los servicios (individuos o pequeñas empresas informales) a menudo tienen la mayor parte de cartera de clientes entre las comunidades marginadas, vulnerables o desfavorecidas, que ni las organizaciones públicas ni las privadas, ni tampoco las ONG pueden servir. También hay prestadores informales de los servicios en áreas potencialmente más ricas donde no hay servicio público. También se encuadran en esta categoría los servicios prestados por promotores inmobiliarios independientemente de redes públicas, por industrias en ciudades construidas para sus trabajadores o por ONG y Organizaciones de Base Comunitaria (OBC) no reguladas. Los prestadores informales de los servicios son probablemente los más difíciles de involucrar en acciones de apoyo para la realización progresiva de los DHAS. Sin embargo, también es el grupo más estrechamente vinculado a las familias e individuos que sufren de desigualdad y discriminación, como los que viven en asentamientos informales en áreas periurbanas, a menudo fuera de la jurisdicción municipal o del área de suministro concesional. Por definición, operan fuera de los marcos regulatorios existentes. Sus operaciones son toleradas en mayor o menor medida en diferentes países. La tolerancia se inspira en el reconocimiento de que brindan servicios que de otra manera no estarían disponibles: servicios con un nivel razonable de confiabilidad, aunque a menudo no se adhieren a las tarifas y estándares de calidad establecidos.

5.3 CATEGORÍAS DE ARREGLOS INSTITUCIONALES

Similar al amplio espectro de modelos organizacionales, existe una serie de arreglos institucionales que hacen que dichos modelos funcionen. El Estado, como responsable de la realización progresiva de los DHAS, debe garantizar que sus obligaciones se asignen de manera eficaz, proveyendo las competencias necesarias, y el desarrollo de habilidades y capacitación de los recursos humanos disponibles. En esencia, la autoridad pública relevante debe organizar el trabajo de los prestadores formales bajo su mandato de manera eficaz.

La situación más simple es cuando la provisión de los servicios de suministro de agua y saneamiento es responsabilidad exclusiva de una organización gubernamental perteneciente o afiliada a un ministerio. En este caso, el ministro en funciones podrá decidir directamente sobre la incorporación de los criterios y principios de los DHAS en los procesos de gestión de la organización, para garantizar que las obligaciones del gobierno se cumplan adecuadamente. En tales casos, el órgano legislativo tiene un papel importante en garantizar que el liderazgo político se adhiera a los criterios y principios de los DHAS. En algunos contextos, los legisladores pueden establecer mecanismos de control independientes de carácter temporal o permanente. El papel del legislativo también abre importantes oportunidades de participación para que los prestadores de los servicios de agua y saneamiento, incluidas las ONG, promuevan los asuntos relacionados a los DHAS.

Este escenario institucional también puede ser efectivo en un nivel diferente de gobierno, donde la provisión de los servicios de suministro de agua y saneamiento es responsabilidad exclusiva de una entidad de gobierno local. En este caso, es de crucial importancia que exista una cadena efectiva entre el gobierno central (generalmente el Ministerio del Interior), el gobierno local y el departamento específico encargado de la prestación de los servicios, en términos de transferencia de información y recursos necesarios para la realización progresiva de los DHAS.

Un paso más allá de este arreglo es la organización paraestatal, con el estatus de autoridad responsable, que opera independientemente de cualquiera de los ministerios, pero bajo la supervisión de una junta designada por el gobierno. La misión, los roles y las responsabilidades de la junta y la gerencia se definirán en estatutos compatibles con el marco legal. La junta supervisa si las operaciones de la organización se llevan a cabo satisfactoriamente dentro de los límites de la licencia o el mandato dado. La autoridad nacional (el gobierno y el legislativo) tiene la posibilidad (y de hecho, como parte de sus compromisos internacionales, está obligada) a incluir los DHAS como un tema que debe ser examinado regularmente por la junta, a fin de garantizar que la gerencia tome medidas efectivas en su realización progresiva y que no se produzca regresión.

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

Las asociaciones público-privadas (APP) son acuerdos que aseguran la prestación de los servicios públicos en un territorio definido, financiadas y operadas a través de una asociación entre la autoridad pública competente y una o más entidades del sector privado. Las APP para la provisión de los servicios de suministro de agua y saneamiento se basan en arreglos contractuales entre la autoridad pública responsable y una o más entidades del sector privado, que cubren las obligaciones de servicio (como las tarifas), las responsabilidades operativas, las participaciones de inversión de capital de todas las partes, así como los arreglos para compartir riesgos financieros, técnicos y operacionales, que a menudo son sustanciales. Los operadores del sector público que actúan en mercados competitivos también pueden ser la "parte privada" de un contrato de APP.

En muchos casos, la autoridad pública responsable de la organización los servicios en un territorio definido encomienda los servicios a una entidad pública que no está bajo su control legal directo. Por ejemplo, un gobierno local puede usar un servicio público organizado por otro gobierno local o por varios gobiernos locales. En ese caso, la autoridad responsable otorga una licencia para operar o firma un acuerdo con una empresa de servicios externa. Otro ejemplo es el de una entidad privada que posee la infraestructura de agua y alcantarillado y presta servicios de acuerdo con una licencia o autorización emitida por la autoridad pública responsable (como es el caso del suministro de agua y la gestión de aguas residuales en Inglaterra y Gales, y en Chile).

Dentro de los acuerdos contractuales, los Estados, como responsables del cumplimiento los DHAS, deben garantizar no solo que los criterios y principios relevantes se aborden como parte del proceso de realización progresiva, sino también que las obligaciones del gobierno se transfieran, según corresponda, a los socios del sector privado. El concepto de maximizar los recursos para la realización progresiva de los DHAS es fundamental en este caso. Las eficiencias ganadas deberían traducirse en una realización progresiva más rápida. Al mismo tiempo, los diversos mecanismos a disposición del gobierno para la colaboración en APP, también ofrecen oportunidades para promover específicamente los objetivos de los DHAS, ayudando a superar los obstáculos financieros que de otra manera podrían impedir afirmativa de los socios del sector privado. Cualquier disposición específica a los DHAS tendrá que estar firmemente anclada en el acuerdo contractual de la APP.

Las negociaciones sobre los objetivos, el alcance y el contenido detallado de la licencia o contrato deben dejar un amplio margen para considerar la incorporación efectiva de los asuntos relacionados a los DHAS. El cumplimiento de las obligaciones del Estado sobre los DHAS se puede respaldar mediante la incorporación de condiciones y objetivos de servicio, objetivos de expansión de la infraestructura, indicadores de desempeño específicos a los derechos (por ejemplo, reducción de las desigualdades), informes especializados y mecanismos de definición de tarifas basadas en subvenciones (cruzados) que benefician a los desfavorecidos y a las personas que viven en zonas remotas.

Las cooperativas, entidades que operan bajo una concesión del gobierno, administradas como una empresa privada, pero de propiedad de los clientes (por ejemplo, Saguapac en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia) son un caso especial con muchas similitudes a las categorías anteriores, ya que el gobierno tiene que imponer obligaciones DHAS a través de una licencia para operar. El caso de Saguapac es un modelo de cooperativa basado en un acuerdo público-privado: público en cuanto a la propiedad de los activos, y privado porque las acciones de la compañía son propiedad de sus clientes. Su gobernanza está regulada en la Ley General de Cooperativas de Bolivia. Un desafío importante en Santa Cruz (con una población estimada de 2.4 millones) es la expansión de la cobertura de alcantarillado, que actualmente sólo cubre el 38% de la población. Desde la perspectiva de los derechos humanos, cumplir con tal desafío requeriría de un enfoque en las comunidades periféricas que caen fuera de la jurisdicción de Saguapac; y el nivel en la que puede desempeñar funciones para apoyar a las cooperativas más pequeñas que operan allí está limitado por la ley.

El Manual sobre la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento, de Catarina de Albuquerque, proporciona una lista de verificación de cuestiones relacionadas con los DHAS para las autoridades gubernamentales, que deben abordarse en las negociaciones sobre cualquier contrato, concesión o documento de licencia, desde la perspectiva del gobierno. Se presenta en el recuadro 5.1 porque es importante que los prestadores y autoridades reguladoras conozcan la lista de verificación de los asuntos recomendados que utilizan sus homólogos en la mesa de negociaciones. Inmediatamente después de este recuadro, se presenta una lista de verificación de consideraciones, desarrollada por este Manual, para las

Incorporar los derechos humanos al agua potable y saneamiento en programas operacionales

organizaciones, agencias y empresas que suministran los servicios bajo cualquier tipo de acuerdo contractual.

Recuadro 5.1: Lista de verificación para las autoridades nacionales y locales

1. Una definición clara de las responsabilidades de los prestadores de servicios en el ámbito de los derechos humanos al agua y al saneamiento.
2. Una integración explícita de los criterios de los derechos humanos, incluyendo:
 - a. Estándares de calidad del agua y normas que protegen la salud humana (según lo previsto en las Directrices de Calidad del Agua para el Consumo de la OMS).
 - b. Metas de nivel de servicio a alcanzar, incluyendo asequibilidad, accesibilidad física, seguridad, aceptabilidad, sostenibilidad.
3. Objetivos de desempeño, que incluyen la prestación de servicios a áreas no servidas e insuficientemente servidas, y establecen planes de inversión para combatir las desigualdades en el acceso entre las diferentes áreas.
4. Incentivos para prestar servicios a las zonas o familias desfavorecidas.
5. Claridad en la forma en que se establecen las tarifas u otros cargos. Claridad en el régimen de precios, subsidios y métodos alternativos de pago dirigidos a los usuarios pobres, y protección de las familias de bajos ingresos, en tiempos de crisis económica u otras crisis. Desconexiones permitidas solamente después de la evaluación completa de los motivos para el no pago, con la prohibición de desconexiones debidas a la incapacidad de pagar.
6. Los usuarios deben tener a su disposición información pertinente sobre el servicio, y la transparencia no debe verse perjudicada por la confidencialidad comercial.
7. Participación significativa de los destinatarios de los servicios en las decisiones que afectarán su disfrute de los derechos humanos al agua y al saneamiento.
8. Una cláusula que obligue a los prestadores de servicios a garantizar una formación adecuada en capacidades y conocimientos necesarios para que los municipios y organismos reguladores cumplan sus funciones de regulación.
9. Claridad en la forma en que los beneficios de los accionistas pueden ser limitados y regulados.
10. Mecanismos claros de supervisión que examinen el cumplimiento de las normas acordadas.

Fuente: C. de Albuquerque (2014) Manual para la realización de los derechos humanos al agua y saneamiento de la Relatora Especial de la ONU. Tomo : Los procesos de planificación, los prestadores de servicios, los niveles de servicio et las zonas de habitación.

Los servicios públicos y otros prestadores deben cumplir con los DHAS y contribuir a su realización en su área de servicio. Esto implica considerar los DHAS tanto cuando interactúan con las autoridades públicas como en sus operaciones. La siguiente lista de verificación presenta los problemas que pueden surgir en las negociaciones de un contrato, licencia o mandato con las autoridades públicas.

Lista de verificación para empresas privadas, públicos y otros prestadores de servicio

1. Solicitar un conjunto claro de metas y objetivos de políticas públicas relacionadas con la realización progresiva de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, según corresponda dentro de la competencia de la organización o entidad.
2. Acordar estándares e indicadores de desempeño que se coherentes con dichos objetivos y con los criterios y principios de los DHAS, para monitorear el cumplimiento y la realización progresiva en las áreas de servicio.
3. En situaciones con múltiples prestadores de servicios, solicite claridad sobre sus respectivos roles en relación a las políticas de los DHAS y a las obligaciones de las autoridades públicas competentes.
4. Presentar una descripción general detallada de la estructura y funciones de la organización o entidad prestadora, que identifique las opciones para su modificación y su fortalecimiento en favor de la integración completa de las actividades enmarcadas en el cumplimiento de los DHAS de forma visible y efectiva, y establecer una rutina de revisión periódica de la estructura y funciones para futuras mejoras incrementales a este respecto.

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

5. Enfatizar la necesidad de encuestas de referencia para la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en el área comprendida en su mandato o bajo su jurisdicción, con atención a los grupos marginados y desfavorecidos, comunidades informales e individuos y grupos en condiciones especiales (discapacitados, ancianos, personas VIH-positivas, personas sin hogar, personas institucionalizadas).
6. Analizar los datos existentes de la encuesta de referencia para determinar, para los diversos grupos de clientes, qué criterios y principios requieren atención prioritaria y discutir tales necesidades.
7. Presentar las opciones para los programas de capacitación de personal de las empresas para mejorar la conciencia, el conocimiento y las capacidades con respecto a los DHAS de todo el personal en toda la organización o entidad.
8. Solicitar y definir el contexto de los programas de concientización de la comunidad como parte de las actividades de relaciones con el cliente, para educar a los clientes actuales y futuros sobre los DHAS y, en particular, su papel como titulares de derechos y las implicaciones en términos de derechos y responsabilidades.
9. Presentar opciones para fortalecer las funciones de apoyo esenciales para garantizar un uso óptimo de recursos para la realización progresiva de los DHAS, estas son: la gestión de recursos humanos, los sistemas de monitoreo, los mecanismos de reclamo para los clientes, las medidas anticorrupción, y la coordinación con las autoridades nacionales de derechos humanos, con otros sectores públicos relevantes y con un eventual regulador nacional.

5.4 EL MARCO REGULATORIO

El marco regulatorio de los servicios de suministro de agua potable, de saneamiento y de la gestión de aguas residuales es una combinación de estándares, criterios, buenas prácticas, reglas y requisitos que deben respetar los prestadores de los servicios y las instituciones que los aplican y hacen cumplir. Como se define en la Carta de Lisboa de la IWA, las regulaciones son establecidas por la rama ejecutiva del gobierno a nivel central y local (véase Capítulo 4) para crear, limitar o restringir el ejercicio de un derecho, crear o limitar un deber, o asignar una responsabilidad. La regulación puede tomar muchas formas; la regulación del agua potable, por ejemplo, establece estándares y normas de calidad, y normas de buenas prácticas para quienes tienen el mandato de suministrar agua potable como un servicio de "bien común". Un marco regulatorio es un conjunto de reglas decretadas por el Estado dentro de un marco legislativo más amplio.

Como un mecanismo para crear, limitar o restringir los derechos, la regulación es una herramienta poderosa disponible a los gobiernos para la promoción de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. La experiencia pasada muestra que la regulación no siempre se utiliza en su máximo potencial o en la mejor ventaja para todos los interesados. Los desafíos específicos planteados por los expertos y las autoridades reguladoras nacionales en materia de abastecimiento de agua potable y saneamiento incluyen:

- La regulación tiende a desarrollarse desde una perspectiva de ingeniería y operaciones, descuidando la perspectiva de salud pública, como lo es la vigilancia de la salud pública y sus respuestas asociadas;
- Incluso en países de alto ingreso, la regulación puede presentar vacíos, estar incompleta o desactualizada;
- El enfoque integrado de gestión y evaluación de riesgos actual para garantizar la calidad del agua ("de la fuente al grifo"), puede resaltar discrepancias entre reglamentos antiguos del suministro de agua potable y las regulaciones existentes para la protección ambiental de las fuentes de agua; y
- El marco regulatorio para la calidad del agua potable puede carecer de claridad con respecto a la jurisdicción, los mandatos legales y e institucionales, incluyendo lagunas y superposiciones.

Incorporar los derechos humanos al agua potable y saneamiento en programas operacionales

Esencialmente, los marcos regulatorios deben construirse de tal manera que respalden todas las obligaciones del Estado con respecto a la implementación de los DHAS. Por lo tanto, los estándares, criterios, reglas o requisitos que deben ser respetados por entidades que gestionan el suministro de los servicios deben cumplir con todos los criterios y principios de los DHAS y contribuir a su realización progresiva. El hecho de que se hayan adoptado con fines específicos sin una mención explícita de los criterios o principios de los DHAS no significa que no respeten estos criterios y principios. Por el contrario, muchos reglamentos existentes contribuyen a la realización progresiva de los DHAS, pero esto debe verificarse regla por regla. Esta es la tarea del gobierno y sus organismos reguladores.

Además, las autoridades reguladoras deben verificar que sus propias actividades cumplan con todos los criterios y principios de los DHAS.

A continuación, se presenta un ejemplo de dicha revisión. Esto se relaciona con el marco regulatorio de la calidad del agua potable.¹⁰

Muchos países (pero por cierto no todos) tienen un marco regulatorio y una autoridad reguladora competente para la calidad del agua potable. En algunos países, las funciones de la regulación del agua potable están integradas en las funciones de un regulador económico, que también cubre las tarifas del agua potable. En algunas regiones (América Latina, Europa) las autoridades reguladoras de agua potable están organizados en asociaciones regionales.

De acuerdo con las recomendaciones de las Directrices de la OMS sobre la calidad del agua y la salud de las personas, la regulación de la calidad del agua potable solamente en el punto de uso es inadecuada e ineficaz para una protección sólida de la salud pública. Múltiples elementos, desde la fuente hasta los consumidores, incluida la supervisión y la gestión, son factores determinantes de la calidad del agua potable y su manejo coordinado juega un papel importante en la protección de la salud pública.

Por lo tanto, los siguientes elementos de la gestión de la calidad del agua potable deben estar cubiertos por las regulaciones para salvaguardar la salud pública:

Protección de la salud pública

- Consideración y referencia al Marco de Estocolmo de la OMS (OMS 2006) y las Directrices de la OMS sobre la calidad del agua y la salud de las personas (OMS 2011a).
- Adecuación del suministro (es decir, calidad, disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad y fiabilidad), incluidos los estándares de calidad del agua potable.
- Vigilancia de posibles eventos de enfermedades transmisibles por el agua para identificar, como mínimo, a los responsables de recopilar y compartir información y responder a dichos eventos.

Fuente de agua

- Protección de los recursos hídricos que sirven de fuente para el agua potable, incluida la prevención de la contaminación (zonificación y políticas de uso del suelo), zonas de protección de manantiales, protección de pozos, aplicación de códigos de práctica y gestión de cuencas hidrográficas.
- Regulación de la captación y uso del agua, tales como permisos para la captación de aguas desde fuentes superficiales y subterráneas, la protección contra el exceso de extracción y las tarifas asociadas.

Infraestructura

- Materiales y accesorios, incluidos los productos químicos de tratamiento, los materiales que entran en contacto con el agua desde el punto de recolección hasta el punto de distribución, los medidores de agua, y los dispositivos de tratamiento de agua utilizados en los hogares.
- Puesta en marcha y clausura de pozos convencionales, pozos profundos (o perforaciones), instalaciones de tratamiento de agua y otros tipos de infraestructura.
- Diseño y construcción de instalaciones de tratamiento de agua y sistemas de plomería, incluidas las evaluaciones de impacto ambiental.

¹⁰http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/sheet1.pdf?ua=1.

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

Tratamiento y entrega de agua

- Estándares mínimos de tratamiento, incluida la identificación de concentraciones permisibles de sustancias y el establecimiento de metas de rendimiento, basados en la evaluación de la calidad del agua de la fuente y los procesos y prácticas utilizados para tratar el agua.
- Operación y mantenimiento de los suministros de agua potable para confirmar que la cadena de suministro está funcionando correctamente y que se cumplen con los estándares de calidad del agua apropiados.
- Programas de salud y seguridad ocupacional para proteger a los trabajadores de riesgos ocupacionales, como el manejo y uso de productos químicos y el trabajo en espacios confinados.
- Normas para el suministro de agua sin tuberías, incluido el transporte y almacenamiento a granel.

Evaluación y ejecución del sistema

- Verificación y monitoreo operacional, por ejemplo, pruebas de calidad de agua determinada por laboratorios autorizados para confirmar el cumplimiento de los objetivos.
- Creación de un sistema de indicadores clave de desempeño asociado al análisis comparativo.
- Inspecciones de, por ejemplo, suministros e instalaciones de agua potable, para identificar peligros y evaluar riesgos, como parte de las auditorías del plan de seguridad del agua, PSA, o WSP por sus siglas en inglés (OMS e IWA 2015).
- Satisfacción del consumidor: los comentarios de los consumidores sobre si el agua potable es segura, aceptable, físicamente accesible en cantidades suficientes y asequibles, y si el servicio es confiable.
- Los poderes de ejecución, incluida la autoridad para actuar y penalizar el incumplimiento de las reglas establecidas.

Procedimientos de operación y gestión

- Códigos de práctica, capacitación y, cuando corresponda, certificación de las entidades que gestionan el suministro, inspectores, ingenieros, laboratorios, plomeros y otras partes interesadas relevantes.
- Planes de emergencia e intervención que, como mínimo, definan funciones y responsabilidades en la eventualidad de contaminación del agua y episodios de enfermedades transmitidas por el agua.
- Promoción y educación sobre la salud, por ejemplo, para gerentes y operadores de suministro de agua, y hogares y otros usuarios del suministro de agua para el tratamiento y almacenamiento de agua potable.
- Mantenimiento de registros e intercambio de información.

Claramente, la lista anterior cubre muchos de los criterios y principios de los DHAS en un sentido convencional de la calidad del agua y los niveles de servicio, pero no aborda los temas de igualdad, no-discriminación, responsabilidad, sostenibilidad, transparencia y participación. Por lo tanto, es importante que las autoridades reguladoras del agua potable revisen sus funciones para una mejor incorporación de las consideraciones de los DHAS.

En 2011, la Red Internacional de Autoridades Reguladoras de Agua Potable (RegNet), convocada por la OMS, acordó una declaración sobre los DHAS (OMS 2011b, página 24). La sección de la declaración que refleja la perspectiva de las autoridades reguladoras sobre la implementación de acciones en apoyo de los derechos se presenta en el recuadro 5.2.

Finalmente, la Carta de Lisboa de la IWA¹¹ recientemente adoptada y ratificada por la Asociación, complementa estas recomendaciones en el Artículo cuatro, con una lista de responsabilidades las autoridades reguladoras relevantes a los DHAS:

«Artículo cuatro de la Carta de Lisboa de la IWA para orientar guiar las políticas públicas y la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento, establece sobre la base de los principios de competencia, profesionalidad, imparcialidad, responsabilidad y transparencia, que las actividades correspondientes de las autoridades reguladoras relevantes para los derechos humanos al agua y al saneamiento son las siguientes:

¹¹http://www.iwa-network.org/downloads/1428787191-Lisbon_Regulators_Charter.pdf

Recuadro 5.2: La opinión de expertos de RegNet sobre la implementación de actividades de los derechos humanos al agua y al saneamiento

Los agentes no estatales tales como individuos, empresas privadas y ONG tienen un papel que desempeñar en la implementación de los DHAS. Estas funciones y responsabilidades necesitan ser definidas, aunque la responsabilidad general permanezca con el Estado. Para cumplir sus obligaciones de derechos humanos en lo que se refiere al agua y el saneamiento, el Estado puede establecer un marco administrativo, financiero y legislativo a través de las siguientes acciones:

1. **Adoptar una estrategia** para la prestación de servicios e impulsar el acceso al agua y al saneamiento especialmente para los más desfavorecidos, utilizando instrumentos y políticas dirigidos a los usuarios pobres. Una estrategia nacional podría detallar cómo incluir a los más pobres de las zonas urbanas y a los grupos marginados y vulnerables en la sociedad y alentar su participación en la configuración institucional del sector de los servicios de agua.
2. **Fomentar una participación significativa** en los procesos de toma de decisiones a diferentes niveles y dentro de estructuras formalizadas, garantizando al mismo tiempo el acceso de todos a la información pertinente, como datos de calidad del agua y tarifas. Pueden ponerse en práctica varios mecanismos de participación a nivel nacional, regional y local, como las organizaciones de base comunitaria en las zonas rurales. Sin embargo, en el caso de las personas excluidas o marginadas, a menudo es necesario reforzar las capacidades antes de que las personas puedan ejercer plenamente su derecho. Capacitar a los usuarios pobres puede implicar campañas de sensibilización y desarrollo de capacidades.
3. **Revisar las políticas y planes públicos** para priorizar los recursos, implementar estrategias y supervisar el rendimiento. Las políticas del agua deben diseñarse para evitar la discriminación y promover el acceso equitativo al suministro de agua y saneamiento. La necesidad de la participación de los que no se benefician de los servicios puede ser reflejada en la legislación del sector del agua y en todos los documentos oficiales.
4. **Introducir una estructura de tarifas de agua** dirigida a los usuarios pobres para cumplir las obligaciones de facilitar el acceso a los servicios de agua y saneamiento, con el objetivo de ayudar a los más necesitados. Los gastos de los servicios de agua y saneamiento no deben exceder del cinco por ciento del rendimiento del hogar. Como parte de una política de financiamiento sostenible, cuando sea necesario, deben asignarse subvenciones para servicios básicos de abastecimiento de agua y saneamiento. Para mejorar la situación de los más pobres en las zonas urbanas y rurales, puede crearse un mecanismo de financiación común. Debe darse acceso a la financiación a los prestadores de servicios de agua para su expansión a aglomerados de población informales.
5. **Definir responsabilidades claras** entre las instituciones del sector del agua. La separación de responsabilidades claramente atribuidas entre las diversas instituciones definidas a través de la regulación va a ayudar a establecer frenos y contrapesos. Se debe sustituir a los prestadores de servicios informales por prestadores de servicios formales que pueden integrarse en el régimen regulatorio.
6. **Establecer sistemas apropiados de seguimiento de la calidad del agua**, junto con la aplicación de la regulación para garantizar los estándares de calidad del agua potable.
7. **Crear una autoridad reguladora para el sector del agua** para proteger a los ciudadanos de las desigualdades en el acceso. La autoridad reguladora también supervisa los esfuerzos de supervisión de los prestadores de servicios y exige medidas correctivas en caso de incumplimiento.
8. **Establecer un mecanismo para capacitar a los consumidores y los que no se benefician de los servicios** que se organizan para convertirse en socios de negociación formales para sus servicios y compartir su opinión con las instituciones del sector.

(a continuar)

Recuadro 5.2: La opinión de expertos de RegNet sobre la implementación de actividades de los derechos humanos al agua y al saneamiento (continuación)

9. **Adoptar un enfoque de servicio al cliente** y establecer mecanismos de reclamación adecuados, por ejemplo, oficinas para la atención al cliente o encuestas. Las preocupaciones de los consumidores por resolver pueden abordarse a través de medidas correctivas adecuadas o de aplicación de la regulación.
10. **Promover la concesión de licencias de agua** (extracción de agua de los recursos hídricos naturales), la medición del consumo, así como la introducción de una estructura de tarifas de agua en favor de los usuarios pobres para el abastecimiento de agua potable y las normas mínimas de saneamiento. Estas medidas tienen por objeto aumentar el acceso equitativo y reducir el desperdicio de agua, así como avanzar hacia el saneamiento ecológico sostenible.

Fuente: OMS 2011b.

- 4.1 Garantizar que todas las etapas, los procesos de diseño y licitación, la contratación, la gestión de servicios, la modificación y hasta la terminación del contrato, se lleven a cabo en estricto cumplimiento de la legislación y de cualquier contrato pre-existente, como puede ser el caso de la delegación o concesión de los servicios a terceros
 - 4.2 Supervisar las estructuras tarifarias para garantizar que sean justas, sostenibles y adecuadas; promoviendo la eficiencia y la asequibilidad de los precios con un nivel de recuperación de costos que cumpla con los requisitos de sostenibilidad económica y financiera; permitir a los prestadores de servicios llevar a cabo adecuadamente las actividades de operación y mantenimiento considerando los costos de infraestructura, ambientales y de recursos;
 - 4.3 Supervisar y fomentar el suministro de servicios de calidad adecuada para los usuarios, garantizando el cumplimiento estándares y buenas prácticas en beneficio de la salud pública y del medio ambiente;
 - 4.4 Atender la interacción entre los prestadores de servicios y los usuarios, garantizando la protección de los derechos de los consumidores, salvaguardando el derecho a presentar quejas y al debido proceso, y mejorar la calidad de sus relaciones;
- [...]
- 4.7 Recopilar, analizar y difundir información precisa sobre la implementación de políticas públicas del sector y sobre el desempeño de los proveedores de servicios; permitir una cultura de transparencia, proporcionando información confiable, concisa y creíble que pueda ser fácilmente interpretada por todos, cubriendo a todos los operadores, independientemente del sistema de gestión adoptado para la prestación de servicios;

[...]»



Personas recoleccionando agua de un tubo vertical en una comunidad en Limpopo, cerca de la frontera entre Zimbabwe y Sudáfrica (2007) © Robert Bos, IWA

Capítulo 6 Los derechos humanos al agua y saneamiento en las funciones esenciales de los prestadores de servicios y las entidades de regulación

RESUMEN

Este capítulo revisa en detalle ocho funciones esenciales de los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento, identificando opciones para la incorporación de los DHAS en sus funciones esenciales. Los planes directores de suministro de agua potable y saneamiento, y los planes de inversión, son herramientas sólidas para introducir los principios de los DHAS. En particular, éstos constituyen oportunidades de cooperación entre los operadores los bancos y otros inversionistas. La planificación es clave para la realización progresiva exitosa. Los servicios jurídicos deberán considerar los DHAS en la preparación de disposiciones contractuales, y los departamentos jurídicos tendrán que abordar problemas de incumplimiento, y relacionarse con entidades defensoras la comunidad de derechos humanos. El análisis del presupuesto y los flujos financieros con atención a los DHAS permitirá optimizar la asignación de recursos para su realización. De manera similar, una revisión de los materiales y tecnologías en uso contribuirá a que las actividades de operación y el mantenimiento se efectúen en armonía con el respeto a estos derechos humanos. El seguimiento de los servicios de suministro por parte de las entidades gestoras deberá reconciliarse con otras actividades de monitoreo en el contexto nacional, destacando los indicadores de derechos humanos. La administración orientada al cliente debe centrarse en mecanismos de reclamo fáciles de usar, y las comunicaciones con los clientes deben reafirmar su posición de titulares de derechos. La gestión de recursos humanos desempeña un papel fundamental en el desarrollo de la capacidad corporativa de los prestadores en el ámbito de los DHAS.

6.1 INTRODUCCIÓN

Los prestadores de servicios de agua potable tienen en conjunto las tareas de captación del agua desde su fuente, de tratamiento del agua captada a los estándares de calidad del agua potable, y de almacenamiento y la distribución del suministro de agua potable a los clientes, manteniendo estándares de calidad. Los proveedores de servicios de saneamiento están encargados de la recolección de desechos humanos a través de los sistemas de alcantarillado o del servicio de instalaciones de saneamiento in situ, y del tratamiento de los desechos humanos y su eliminación segura. Cualquiera que sea su estructura o modelo de gestión, las empresas prestando servicios deben realizar varias funciones esenciales para cumplir con la tarea de proveer servicios de abastecimiento y de suministrar agua potable y saneamiento dentro de los límites establecidos, y respetando los tiempos e indicadores de desempeño acordados. Estas funciones esenciales se enumeran a continuación y, para cada una de ellas, se analizarán las opciones y oportunidades para incluir los criterios y principios de los DHAS.

- Planificación et gestión
- Asistencia jurídica
- Presupuesto, finanzas y contabilidad
- Operación y mantenimiento
- Seguimiento y evaluación
- Servicio al cliente
- Comunicaciones
- Gestión de recursos humanos

6.2 PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

Los ajustes a las políticas y estrategias corporativas mencionados en los capítulos anteriores, para adaptarse a los requisitos de los DHAS, deben incidir en varios temas que guiarán a los distintos departamentos dentro de la organización en la consecución de sus objetivos individuales de los DHAS.

Hasta ahora, la mayoría de los proveedores de servicios formales y los consejos de administración se han visto poco afectados por el cambiante panorama de las políticas que responde a la necesidad de abordar la realización progresiva. En la práctica, su contribución ya es significativa, pero los componentes de los DHAS incorporados a los nuevos marcos regulatorios y de políticas públicas, y en los nuevos arreglos institucionales y enfoques operativos, aún deben desarrollarse de manera sistemática.

En varios países, las ONG que participan directa o indirectamente en los servicios de agua potable, saneamiento y gestión de aguas residuales han comenzado a emplear estándares basados en estos derechos y monitorear los impactos de los esfuerzos de su promoción. Esto ha llevado a una consolidación de los esfuerzos para hacer que los responsables de dichos deberes rindan cuenta de sus obligaciones. Las entidades gestoras de los servicios se beneficiarán de la cooperación con estas ONG, que ofrece una primera oportunidad para adoptar y aplicar las lecciones aprendidas, y permite la armonización de las acciones y la prueba de los enfoques propuestos frente a las realidades de la administración de una empresa gestora de estos servicios.

Las resoluciones de las Naciones Unidas que reconocen los DHAS han galvanizado los esfuerzos de la sociedad civil, por lo que las ONG se consideran cada vez más una parte integral del proceso de realización progresiva. El papel de las ONG en la capacitación y educación de los titulares de derechos sobre los principios de los DHAS es otra buena razón para que los proveedores de servicios colaboren con ellas.

En muchos países de ingresos medios y bajos, una relación similar entre proveedores de servicios y representantes de agencias de asistencia externa también puede ser fructífera. Muchas agencias bilaterales de cooperación internacional han descentralizado sus operaciones al nivel de los países beneficiarios, a través de sus embajadas. Sus políticas de ayuda específicas a cada país hacen hincapié en enfoques sectoriales dentro de los cuales los problemas relativos al agua potable y saneamiento y a la defensa de los derechos humanos se plantean en armonía; y por consecuencia, es probable que incidan más favorablemente en apoyo de iniciativas para fortalecer y ampliar los servicios que cuenten con un enfoque de derechos humanos.

Para aquellos proveedores de servicios que operan bajo una concesión, contrato o licencia, es importante planear un fortalecimiento de sus habilidades de negociación en el área de los DHAS. Por un lado, las operadoras públicas querrán utilizar los argumentos de los DHAS para defender una financiación específica o para la aprobación de mecanismos de financiación que apoyen la acción específica para la plena realización de los DHAS; por otro lado, las empresas prestando servicios querrán llevar a la mesa de negociación los argumentos e ideas basadas en la evidencia para que las metas y objetivos de los DHAS acordados sean realistas.

La planificación y la gestión giran alrededor a la adaptación de los resultados de la evaluación y el monitoreo del progreso y las tendencias, en objetivos de mediano y largo plazo sobre la cobertura, la calidad del agua, los niveles de servicio, la recuperación de costos y la operación y mantenimiento, así como la preparación para situaciones de emergencia. El enfoque basado en los derechos humanos incorpora además los principios de igualdad y no discriminación, así como la necesidad de abordar temas convencionales como la calidad, los niveles de servicio y la asequibilidad desde una perspectiva de derechos humanos. El desarrollo de diferentes escenarios permitirá maximizar los recursos, tanto financieros como humanos, en apoyo de los objetivos de los DHAS.

Esta es una oportunidad importante para incluir los criterios y principios de los DHAS en los planes directores y en los planes de inversión para la expansión del servicio de agua potable y saneamiento. Los planes directores y de inversión son herramientas sólidas para incorporar consideraciones sobre los DHAS y seleccionar las alternativas óptimas para su realización, especialmente en países en desarrollo con escasos recursos. Los bancos multilaterales de desarrollo tienen un papel clave que desempeñar en este sentido. En Bolivia, por ejemplo, las municipalidades y otros gobiernos locales trabajan cada vez más de esta forma a través de planes directores: así, estudios para la planificación de inversiones futuras se realizan con apoyo

Los derechos al agua y saneamiento en las funciones esenciales de operadores y reguladores

internacional, principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo¹². Dichos estudios y los planes directores resultantes deben considerar especialmente a los sectores vulnerables de la población y las comunidades marginadas, incluyendo asentamientos que se consideren ilegales.

Para garantizar una implementación efectiva y sostenida de los derechos humanos en estas funciones de planificación y gestión, se recomienda que las grandes empresas de servicios incorporen en su dotación a un profesional dedicado a los derechos humanos. Los pequeños y medianos prestadores pueden optar por externalizar los servicios de un profesional de derechos humanos de manera ad hoc o periódica, o agregar responsabilidades de derechos humanos a las descripciones de cargos de los miembros del personal administrativo existente.

El “*Manual práctico para la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento*” de la ex-Relatora Especial de las Naciones Unidas, Catarina de Albuquerque, abarca la integración de los DHAS en los procesos de planificación de manera integral y distingue los siguientes pasos: evaluación y análisis, establecimiento de objetivos y desarrollo de planes de acción, asignación de funciones y responsabilidades para los diferentes actores, implementación, monitoreo y evaluación. El presente Manual de la IWA comprende, en esta sección, los dos primeros pasos de planificación y gestión, en el contexto de las organizaciones y empresas de servicios de agua y saneamiento, (una distinción amplia de roles y responsabilidades de actores a nivel nacional se aborda en el Capítulo 4); y la operación y mantenimiento, así como el monitoreo y evaluación se abordan en las secciones que siguen.

La planificación de acciones para la realización progresiva de los derechos humanos por parte de los prestadores de servicios públicos y otros proveedores no se realiza de forma aislada; tendrá que hacerse en sintonía con la entidad de coordinación nacional que se discute en el Capítulo 4.

Los proveedores de servicios tendrán información sobre la infraestructura y conexiones existentes, la producción total de agua potable y agua no contabilizada, la frecuencia y ubicación de fugas y tuberías reventadas, el sistema de medición y su base de clientes. Esta información deberá actualizarse para que sea relevante desde la perspectiva de los derechos humanos: dentro del área de servicio, los hogares y las comunidades sin acceso tendrán que ser contados e incluidos en los planes, y deberá hacerse una evaluación de los obstáculos que impiden su incorporación a la red (por ejemplo, de costos de conexión inasequibles, problemas de tenencia de la tierra, niveles de aceptabilidad del agua corriente como un producto de conveniencia).

Sobre la base de dicho análisis, la política corporativa y las iniciativas operativas deben formularse y vincularse a objetivos específicos de derechos humanos.

Muchos operadores ya han implementado políticas inclusivas de sectores desfavorecidos y marginalizados de la población, estableciendo criterios para la toma de decisiones. Su formulación puede necesitar ser revisada para que quede claro que no se refieren a cuestiones de caridad, sino al cumplimiento de los derechos humanos. Su implementación dependerá de las subvenciones o del compromiso de las comunidades para contribuir a la extensión del servicio en cuestión.

Los procedimientos de planificación y operación, como los estudios de prefactibilidad y factibilidad para el desarrollo de nuevas infraestructuras, deberán tener en cuenta los criterios de derechos humanos, por lo que estos deben incluirse explícitamente en los términos de referencia para dichos estudios. Los prestadores de servicios también tendrán que participar en la planificación de proyectos de desarrollo que pueden afectar sus servicios como, por ejemplo, proyectos del sector eléctrico o agrícola, ejecutados en la misma cuenca hidrográfica donde se encuentran sus fuentes de captación agua, y velar de que los DHAS de sus clientes no se vean afectados adversamente por los mismos. Esto significa que los representantes de la empresa de servicios públicos deben insistir en que se incluya un componente de los DHAS en las evaluaciones de impacto ambiental/, de salud y social de dichos proyectos.

En algunos países, existen situaciones en las que una gran empresa de servicios urbanos carece del mandato de servir a los hogares en las comunidades periurbanas circundantes, ya sea formales o informales, porque no están bajo la jurisdicción del municipio. Si bien la empresa de servicios públicos no está habilitada para prestar servicios a dichas comunidades, sí puede brindar asistencia técnica a las iniciativas comunitarias o de las ONG para el suministro de agua a comunidades pequeñas.

¹²Claudia Vargas, consultora independiente en el campo de agua potable y saneamiento, Bolivia ; comunicación personal.

La asistencia puede ir más allá de los estrictos asuntos técnicos y convertirse en un vehículo para la promoción de los DHAS. Este es un asunto de gestión que requiere una planificación oportuna y una toma de decisiones efectiva.

La preparación para situaciones de emergencia también es esencial para cualquier proveedor de servicios. Se puede tratar de emergencias "internas", como la falla catastrófica de una represa, la contaminación de fuentes de agua, la rotura de una red de distribución o la avería de una planta de tratamiento; o "externas", debido a un desastre natural, como una inundación, un derrumbe, un huracán, un terremoto, una erupción volcánica o un tsunami, o debido a conflictos civiles y guerras. El análisis de perfiles de riesgo indicará dónde enfocar las medidas de preparación y resiliencia. Dichos planes de preparación ahora también deben tomar en cuenta los impactos de las situaciones de emergencia en la desigualdad y la discriminación, y la necesidad de complementar el alcance de estas respuestas con un componente de derechos humanos. En un estado de emergencia, los más vulnerables suelen ser los más afectados, también cuando se trata de servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, y se necesitarán intervenciones específicas para evitar que se agraven los impactos en dichos grupos.

6.3 ASISTENCIA JURÍDICA

Los prestadores de servicios formales cuentan con asesores jurídicos e incluso, en ciertos casos, con un departamento jurídico interno; los más pequeños pueden tener que confiar en los servicios de asesores externos. Las funciones jurídicas básicas se relacionarán con los acuerdos contractuales: los contratos con clientes (usuarios del agua), los contratos con proveedores, los acuerdos institucionales y los acuerdos con autoridades gubernamentales, nacionales o locales, que otorguen al prestador el derecho y el deber de suministrar servicios de agua y saneamiento. Esta última función fue abordada en el capítulo anterior.

Los acuerdos celebrados deben cumplir con la legislación del país donde opera la empresa de servicios y deberán adaptarse cuando cambien las leyes pertinentes. El cumplimiento contractual deberá ser monitoreado, y los departamentos o asesores jurídicos deberán accionar de manera pertinente en los casos en que clientes y proveedores no cumplan, y preparar las respuestas adecuadas en los casos en que el propio proveedor de servicios sea acusado de incumplimiento.

Los principios de los DHAS tendrán relación con las prácticas legales de los operadores. En un número considerable de casos, estas se concentrarán en torno a los contratos con clientes y, en particular, a las condiciones para conectarse a las redes de distribución, y en el retraso o el no pago de los servicios de agua y saneamiento. En situaciones extremas, la respuesta convencional al retraso de pagos sustanciales ha sido desconectar al cliente moroso (en países donde la ley permite tal acción). El reconocimiento de los DHAS influirá en los recursos legales del proveedor y las acciones adoptadas por los departamentos legales/asesores de servicios públicos deberán diseñar procedimientos y estrategias que cumplan con los principios de derechos humanos. Este tema se trata en más detalle en el Capítulo 7.

Otros asuntos relativos al cumplimiento de obligaciones contractuales deberán ser vistos desde una nueva perspectiva. Las conductas de clientes que pongan en peligro o interfieran con el disfrute de los derechos por parte de otros clientes también deberán abordarse a través de acciones legales. En situaciones en las que los servicios de suministro de agua por tuberías no son confiables, o donde se brindan solo periódicamente (por ejemplo, dos veces por semana) - en sí mismo condiciones que, por supuesto, no cumplen con los criterios de derechos humanos - se tiene que prohibir la utilización por parte de clientes de bombas hidráulicas para llenar rápidamente tanques instalados en el techo de vivienda u otro depósito doméstico en el momento en que el agua esté disponible. Esto crea una presión negativa en el sistema, lo que dificulta la entrega a los clientes sin un dispositivo similar y aumenta el riesgo de derrumbes y contaminación de las tuberías y, por lo tanto, afectándose el criterio clave de la calidad del agua de los derechos humanos.

Los sub-contratos con proveedores necesitan una supervisión similar: los productos y servicios suministrados no solo deben cumplir literalmente con las especificaciones y requisitos contractuales, sino que también deberán constituir las mejores opciones desde una perspectiva de derechos humanos, en otras palabras, un esfuerzo tangible por parte de los proveedores para afectar positivamente la igualdad y la no-discriminación. Esto puede expresarse en el diseño, costo, durabilidad y otras características (véase también la sección 6.4).

Los derechos al agua y saneamiento en las funciones esenciales de operadores y reguladores

Las acciones de terceros que afectan adversamente la capacidad de una empresa de servicios para prestar servicios de agua potable (según lo acordado por el contrato y de acuerdo con los principios de los DHAS) también ameritarán una respuesta del respectivo departamento o asesor jurídico. Por ejemplo, la contaminación de fuentes de agua por la industria, por la agricultura o por individuos requiere de acciones legales.

Una nueva función esencial para dichos asesores y departamentos jurídicos es la de comunicarse con las autoridades nacionales en cuestiones de derechos humanos, con base en los ministerios de justicia o ministerios de asuntos exteriores (véase el Capítulo 4). Este enlace debe garantizar la correcta traducción de los criterios y principios del derecho internacional, tal como se refleja en las políticas, leyes y reglamentos nacionales, a las prácticas legales de los proveedores de servicios. También debe garantizar que la información relevante que los proveedores puedan proporcionar contribuya a una legislación nacional realista. Es fundamental que, especialmente para los proveedores más grandes y para las empresas transnacionales que prestan servicios de agua potable y saneamiento, se mantengan informados de la evolución de la jurisprudencia en todo el mundo en relación con los derechos humanos al agua potable y al saneamiento.

Más allá de los criterios técnicos impuestos por los DHAS en la prestación de servicios, los principios de derechos humanos deberán ser traducidos por asesores y departamentos jurídicos en guías de buenas prácticas para la organización: es posible que deban existir reglas más estrictas para la rendición de cuentas tanto dentro de la organización como hacia terceros; la necesidad de transparencia e intercambio de información deberá traducirse en reglas para las comunicaciones; los enfoques participativos deberán promoverse en las relaciones entre proveedores y clientes; y los criterios de sostenibilidad deberán insertarse donde falten. El tema de la corrupción merece especial atención en este respecto. Cualquier distorsión de la prestación normal de servicios porque los sobornos u otros favores son aceptados por el personal será perjudicial para la consecución de los objetivos de derechos humanos y deberá ser contrarrestado por sanciones severas.

Lo más importante es que el espíritu de los DHAS debe ser reflejado por los esfuerzos continuos para reducir la desigualdad y la discriminación dentro de la base de clientes atendidos, así como, internamente, en las políticas y prácticas de recursos humanos de la compañía.

6.4 PRESUPUESTO, FINANZAS Y COMPTABILIDAD

La estructura interna y los procedimientos que respaldan las actividades presupuestarias, financieras y contables de un proveedor de agua potable o saneamiento pueden variar según el modelo organizacional. Todas las empresas de servicios se centrarán en la recuperación de costos para la operación, la gestión y el mantenimiento de activos y la extensión de los servicios. Las empresas privadas se centrarán, además, en mantener un margen de utilidades que asegure rendimientos atractivos para los inversionistas y atraer nuevas inversiones. El Estado, como responsable del cumplimiento de los DHAS, debe garantizar que los costos operativos, de inversión y financieros, así como los márgenes de ganancias, se mantengan dentro de límites razonables, al mismo tiempo que la eficiencia se maximice. De manera que, por un lado, se aseguren las inversiones necesarias para la infraestructura y los servicios de agua y saneamiento y, por el otro, se maximicen los recursos asignados para reducir y eliminar la desigualdad y la discriminación y se cumplan los criterios de los DHAS. En su función de supervisión, la autoridad pública responsable debe garantizar que las inversiones planificadas se lleven a cabo efectivamente, manteniendo los precios de los servicios de agua a niveles asequibles.

Los flujos financieros desde y hacia los servicios públicos deben analizarse para identificar opciones y oportunidades que contribuyan mejor a la realización progresiva de los DHAS, así como los obstáculos y limitaciones para lograr este objetivo.

Primero, una revisión de la situación actual debería resultar en propuestas para la reasignación de fondos existentes para optimizar el apoyo a las actividades asociadas a la realización progresiva de los DHAS. En otras palabras, un primer esfuerzo debe centrarse en cambios estructurales en el presupuesto y el financiamiento sin costo adicional.

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

A continuación, las ideas específicas a los DHAS provenientes de departamentos o individuos dentro de la organización (que aborden entre otros temas: operaciones, mantenimiento, comunicaciones y monitoreo) tendrán que ser revisadas por la gerencia, verificadas en función de nuevos marcos políticos y estratégicos, priorizadas y presupuestadas. Los medianos y pequeños proveedores pueden explorar cómo la cooperación para llevar a cabo algunas de estas ideas pueda favorecer economías de escala. La necesidad de recursos humanos adicionales con tareas específicas en apoyo de los DHAS debe traducirse también en líneas presupuestarias.

El sector público podrá respaldar algunos de los costos adicionales, pero para otros puntos, los nuevos gastos deberán coincidir con los nuevos ingresos. En este contexto, se deben explorar opciones de subsidios cruzados, de ingresos provenientes de niveles de servicio más altos para cubrir el costo de conexión o el servicio a las comunidades y hogares vulnerables y marginados. Dichos cambios en los flujos financieros deben ser totalmente transparentes y comunicarse claramente a la base de clientes, y cuando sea necesario, deben reflejarse en los respectivos contratos con los clientes.

Los DHAS deben formar parte de todas las actividades estratégicas, de planificación, inversión y operaciones. Por lo tanto, podría ser necesario establecer unidades especiales con responsabilidades para la implementación integral de los principios de los DHAS y la correcta aplicación de sus criterios. Esto permitiría una clara definición de prioridades y garantizaría el potenciamiento de la capacidad del personal en aspectos ajenos a las operaciones centrales de la empresa de servicios, como comunicaciones efectivas, capacitación del personal sobre la aplicación de los criterios y principios de los DHAS o de investigación y desarrollo específicamente enfocados en la perspectiva de los DHAS. Los gobiernos pueden canalizar la gestión de sus subvenciones asignados, por ejemplo, a cubrir los costos de conexión para hogares elegibles, a través de dichas unidades y agregar peso a la necesidad de cumplir con los principios de transparencia y responsabilidad.

Otra forma de fortalecer la base de recursos es la participación de las propias comunidades a través de contribuciones que pueden hacer en especie. En varias secciones de este Manual se dan ejemplos de cómo una política favorable a los sectores más desfavorecidos de la población puede efectuarse de esta manera. Este enfoque viene con la advertencia de que sus costos de oportunidad no deben pasarse por alto, en otras palabras, ¿a qué otras actividades productivas o sociales tienen que renunciar los miembros de la comunidad para contribuir a dicho programa?

Un aspecto clave que vincula los DHAS con asuntos presupuestarios, financieros y de contabilidad, es el de las estructuras tarifarias; estas deben ser detalladas, transparentes y fáciles de entender. La asequibilidad universal es clave. Por lo general, son las autoridades públicas las que fijan las tarifas para las nuevas conexiones y para el consumo de agua. En varios países, estas estructuras tarifarias están establecidas o deben ser aprobadas por el regulador económico. En esos casos, corresponde a los gobiernos exigir a los reguladores que diseñen o acepten estructuras tarifarias y establezcan o acepten tarifas que reflejen los criterios y principios de los DHAS de manera efectiva. Donde no existan tales mecanismos regulatorios, los proveedores de servicios formales deberán negociar con las autoridades gubernamentales directamente para llegar a una estructura de tarifas que aborde el problema de la asequibilidad satisfactoriamente (consulte el Capítulo 3). Por lo tanto, la responsabilidad y la obligación de rendición de cuentas en estos casos recaen directamente en el titular del deber.

6.5 OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

Los responsables para formular políticas de agua y saneamiento han planteado con frecuencia la falta de consideración de los DHAS a nivel local, mientras que los operadores de sistemas locales, las empresas de servicios y los consejos de administración se han referido con frecuencia a la falta de relevancia de los DHAS para la práctica diaria.

Incluso sin considerar los DHAS, los prestadores enfrentan a una serie de desafíos en la ejecución de los servicios. La prestación de servicios aceptables para sistemas de saneamiento *in situ*, por ejemplo, tendrá que contar con una base de recursos humanos estable (en un entorno laboral con pocos o ningún incentivo laboral real), requerirá inversión en el equipo adecuado (camiones cisterna) y para su mantenimiento, necesitará acceso a los tanques sépticos y letrinas de hogares en asentamientos informales densamente

poblados y tendrá que depender de plantas de tratamiento en funcionamiento donde se puedan depositar los lodos fecales. Además de estos desafíos, los proveedores de servicios de saneamiento en este ejemplo ahora también tendrán que considerar la asequibilidad y confiabilidad de sus servicios, igualar su plan de negocios para atender lo que ya no es un mercado fácil de operar con los principios de no-discriminación (ya sea impuesta a través de la regulación o autoimpuesta) y garantizar que sus servicios se presten con respeto de los principios de responsabilidad, transparencia y sostenibilidad.

En este ejemplo en particular, donde las pequeñas empresas privadas desempeñan un papel clave, es posible que se requiera la asistencia del gobierno para garantizar que los múltiples asuntos se aborden simultáneamente y conduzcan a procedimientos operativos estandarizados, actualizados y sostenibles.

Los objetivos de los DHAS explícitos o implícitos desarrollados a través de la planificación y gestión corporativas deberán perseguirse a través de las operaciones y el mantenimiento de una empresa de servicios.

Un buen comienzo puede ser el desarrollo, por parte del departamento de operaciones, de un compendio de tecnologías, materiales y prácticas que cumplan con los criterios y principios de derechos humanos. Deben ser viables para su uso y aplicación en el contexto local y deben ser sostenibles en el sentido ambiental, social y económico. Establecer una lista de diseños de infraestructura y materiales que maximicen los servicios adecuados al menor costo posible de forma sostenible es una extensión adicional de dicho compendio.

Con demasiada frecuencia, las operaciones son impulsadas por consideraciones prácticas y de rentabilidad. Estas deben ser sustituidas por consideraciones sobre cómo se puede llegar a todos los grupos, particularmente a las personas más vulnerables, y donde son posibles las mayores reducciones de la desigualdad.

Para muchas de las actividades técnicas en la rutina diaria (tratar problemas de presión y fugas, verificar la precisión del medidor y verificar la calidad del agua a lo largo de la cadena de producción y entrega) es difícil hacer recomendaciones genéricas sobre cómo los asuntos de los DHAS pueden introducirse, y las empresas de servicios tendrán que evaluar lo que es relevante y factible en las circunstancias locales.

La gestión adecuada de los activos y el establecimiento de programas de mantenimiento realistas son cruciales en la prevención de la regresión en el acceso y otros criterios de los DHAS. Es más fácil y más eficiente planificar y presupuestar para el mantenimiento regular que para atender emergencias que resultan de la falta de mantenimiento. La atención efectiva a los clientes y, particularmente en áreas desfavorecidas, la participación de la comunidad en el informe sobre el funcionamiento del sistema ayudará a percibir señales de alerta temprana de dónde el mantenimiento no es adecuado y el riesgo de regresión es real.

Los ahorros racionales en materiales de reemplazo, sin sacrificar la calidad y la durabilidad, y teniendo en cuenta la resiliencia con respecto a los fenómenos meteorológicos más extremos resultantes del cambio climático global, ayudarán a estirar el presupuesto para permitir nuevas conexiones para las poblaciones insuficientemente atendidas y desatendidas.

6.6 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Como regla general, los servicios existentes tendrán procedimientos de seguimiento y evaluación en vigor, dirigidos a medir el progreso hacia los objetivos de su organización, utilizando indicadores de desempeño y de resultado. Este monitoreo a menudo enfatiza el estado de la infraestructura y la calidad del agua potable en el punto de entrega. Puede ser útil incluir registros de reclamos recopilados en los centros de atención al cliente e información proporcionada por los cobradores de facturas en el monitoreo de los servicios.

Los operadores formales, que son distintos de las autoridades públicas responsables, monitorean todos los indicadores de desempeño que se prescriben en su respectivo contrato o licencia de operación. Cuando dichos indicadores están relacionados con un criterio o principio de los DHAS (por ejemplo, cuando rastrean la expansión del servicio o la mejora de la seguridad del agua, o la ubicación de las personas no atendidas), estas actividades de monitoreo son esenciales para la realización progresiva de los DHAS.

Sin embargo, es posible que en un mismo país existan varios programas de monitoreo y vigilancia en curso que evalúen el acceso y el uso de los servicios e instalaciones de agua potable y saneamiento, la calidad del agua potable o la calidad de las aguas superficiales y subterráneas.

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

Por lo tanto, es importante explorar primero en qué medida los esfuerzos de monitoreo y evaluación pueden coordinarse a nivel nacional, qué se necesita hacer para lograr la comparabilidad de los conjuntos de datos y qué brechas persisten después de la reconciliación nacional y la integración de todas estas actividades. Esto implica identificar a los diversos actores en la etapa de monitoreo nacional e internacional; en muchos países, este proceso ya fue puesto en marcha por el Programa de Monitoreo Conjunto OMS/UNICEF (JMP), que realizó un seguimiento del progreso hacia las metas de agua y saneamiento contenidas en el marco de los ODM. Actores importantes que pueden proporcionar conjuntos de datos representativos a nivel nacional incluyen a las oficinas nacionales de estadísticas, las autoridades reguladoras de la provisión del suministro de agua potable (aunque en algunos casos su cobertura de vigilancia se limita a áreas urbanas), las autoridades de salud y las oficinas de país de agencias de las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Las instituciones académicas también pueden tener conjuntos de datos sólidos, pero a menudo se enfocan en áreas específicas o grupos de población específicos y, por lo tanto, no son representativos a nivel nacional. Sin embargo, pueden ser valiosos para el propósito de la triangulación de la información.

Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS; véase Anexo B) incluyen objetivos de acceso universal al agua potable y saneamiento, seguros y asequibles. Estos incluyen elementos relevantes a los criterios y principios de los DHAS. Los indicadores relacionados deberán ser rastreados en todos los países.

Una vez que se haya alcanzado un nivel viable de esfuerzos de monitoreo coordinado a nivel nacional, entonces las brechas restantes con respecto a los criterios de los DHAS deberán identificarse y abordarse. Las autoridades públicas responsables de los servicios de agua y saneamiento asignarán objetivos operativos a los proveedores de servicios que estén bajo su jurisdicción y les solicitarán informes adecuados sobre los progresos realizados. También solicitarán que los proveedores de servicios informen sobre los indicadores que están bajo la responsabilidad de otras instituciones de los DHAS, según corresponda. Las empresas de servicios públicos pueden decidir cómo expandir mejor sus actividades de monitoreo de una manera que sirva a sus intereses corporativos, así como al interés de promover los DHAS.

La medición de indicadores específicos de derechos humanos, es decir, la reducción de la desigualdad y la discriminación, puede realizarse bajo el programa de monitoreo de una empresa de servicios, pero puede verse como más neutral si es ejecutada por un organismo nacional independiente, como la oficina nacional de estadísticas.

La base de clientes de una empresa de servicios es una fuente de información importante y única, y la tecnología moderna permite la extracción de datos sobre tendencias de comportamiento, la cobertura de los asuntos de agua y saneamiento en los mensajes de twitter y aspectos económicos como la disposición a pagar por ciertos aspectos del servicio.

El principio de transparencia requiere que los resultados del monitoreo se publiquen regularmente y se pongan a disposición de las autoridades nacionales y locales, de la base de clientes y del público en general. Internet es un medio eficiente para ello. Dicha apertura es importante para la imagen pública de la empresa de servicios y se suma a la credibilidad de sus otras responsabilidades corporativas.

6.7 SERVICIO AL CLIENTE

Los prestadores de servicios deben promover activamente la gestión orientada al cliente a través de un cambio de actitud que garantice que cada cliente sea valorado. Para los titulares de derechos (en el caso de los DHAS: los usuarios de servicios de agua potable y saneamiento) es esencial que se cuente con un mecanismo de reclamación básico. Sin un mecanismo de reclamo fácil de usar, las personas perderán su fe en la sinceridad con que la empresa de servicios ha adoptado un enfoque basado en los derechos humanos, perderán su fe en el concepto de derechos humanos en general, o serán más susceptibles a judicializar sus problemas, con consecuentes demoras en la resolución de estos conflictos, su costo y eventuales efectos perjudiciales para la imagen de la empresa.

Por lo tanto, vale la pena invertir en el fortalecimiento de los servicios de atención al cliente, en el tratamiento de reclamos de manera seria y oportuna, y en el acercamiento a clientes que enfrentan problemas para cumplir con sus obligaciones de pago. El monitoreo de estos comportamientos y la atención temprana a los signos de que las personas no pueden pagar sus facturas permiten un enfoque proactivo en la gestión de clientes.

Los derechos al agua y saneamiento en las funciones esenciales de operadores y reguladores

Los servicios de atención al cliente también pueden adoptar un enfoque de servicio adicional, por ejemplo, en áreas donde una empresa de servicios es temporal o estructuralmente incapaz de garantizar el suministro de agua potable las 24 horas del día, los 7 días de la semana, puede informar a sus clientes sobre el uso adecuado del tratamiento de agua en el hogar y proporcionarles con los materiales y equipos necesarios. El tratamiento del agua en los hogares no reemplaza a un servicio de suministro confiable, ciertamente no en términos de derechos humanos, pero en el curso de la realización progresiva es una intervención efectiva que puede contribuir de manera significativa a mejorar el estado de salud.

En el caso de emergencias u otros incidentes, cuando los servicios se ven seriamente interrumpidos, los departamentos de servicios y atención al cliente y de comunicaciones, deben tener protocolos listos para asegurar servicios alternativos con comunicaciones claras a los clientes sobre la naturaleza de la interrupción, la duración esperada y las alternativas ofrecidas.

Nuevamente, dichos protocolos deben prestar atención explícita a la forma en que las personas, los hogares y las comunidades vulnerables deben protegerse para que no se vean afectadas de manera desproporcionada por las interrupciones del servicio.

6.8 COMUNICACIONES

Cualquier empresa lo suficientemente grande como para tener un departamento de comunicaciones debe hacer que ese departamento formule una nueva estrategia de comunicaciones para la promoción de los DHAS. Esto debería abarcar: proporcionar información al personal, a los clientes y al público en general, información a las asociaciones de profesionales del agua y saneamiento a nivel nacional e internacional (IWA), e informes a las autoridades nacionales y locales que deban informar sobre el progreso en la realización progresiva de los DHAS a la comunidad nacional e internacional. También debe cubrir las necesidades de comunicación interna sobre la relevancia de los DHAS dentro de las operaciones y la administración de servicios.

El personal debe estar informado sobre las obligaciones de derechos humanos y cómo se traducen en la forma en que opera la empresa de servicios. Reunir a los miembros del personal para discutir las implicaciones en su trabajo diario cumple con un objetivo importante de aprendizaje. Esto puede ser apoyado por una variedad de materiales de información, desde folletos hasta videos.

Las comunicaciones a los clientes deben informarles sobre la naturaleza de los DHAS, las nuevas políticas y estrategias del proveedor con respecto a la realización progresiva de los DHAS y cuáles son los derechos y responsabilidades del cliente en este nuevo contexto. Las comunicaciones deben diseñarse para audiencias específicas, teniendo en cuenta los niveles de alfabetización y el uso de costumbres culturales como el teatro local y espectáculos de títeres.

Como los DHAS son un componente nuevo en el marco internacional de derechos humanos, también es importante documentar las experiencias y comunicarlas a la comunidad de derechos humanos. Esto ayudará a establecer canales de comunicación que también serán beneficiosos para la evolución del concepto dentro de la empresa. A nivel internacional, la IWA puede jugar un papel importante: puede ayudar a crear un cuerpo de información sobre las experiencias en la aplicación de los DHAS, qué funciona y qué no funciona.

Quizás lo más importante es que las comunicaciones regulares directas o indirectas a las autoridades nacionales deberían informar sobre los progresos realizados hacia el objetivo del disfrute universal de los derechos al agua y al saneamiento. Solo con tales aportes de hechos, el gobierno podrá presentar una imagen de la realización progresiva de los DHAS en el país.

6.9 RECURSOS HUMANOS

Las nuevas funciones relacionadas con la promoción de los DHAS en varios departamentos de un prestador de servicios, requerirán una evaluación de las necesidades adicionales del personal, incluida la formulación de descripciones de puestos cargos y los indicadores de desempeño relacionados, la contratación de personal para estos puestos y la capacitación del personal existente. El personal nuevo debe tener excelentes habilidades de comunicación, no sólo para promover los conceptos de los DHAS dentro de la empresa, sino también en sus contactos fuera de la empresa. El desarrollo y la gestión de los recursos humanos tienen un

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

papel fundamental que desempeñar en el fortalecimiento del desempeño de un proveedor con respecto a la promoción de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Los servicios públicos de tamaño mediano a grande tendrán un departamento dedicado a la contratación, el desarrollo y la capacitación del personal.

El departamento de recursos humanos debe iniciar un programa de planificación, desarrollo, implementación y evaluación de la educación y la capacitación del personal existente, en respuesta a las necesidades que surjan de los nuevos desarrollos tecnológicos, de los nuevos requisitos legales y regulatorios y de las reorganizaciones internas. El reconocimiento de los DHAS constituye una razón obvia para el desarrollo de un componente de capacitación para el personal cuyo objetivo es crear conciencia de la naturaleza de los DHAS, transmitir sus criterios y principios, y las obligaciones asociadas implícitas para la gestión y las operaciones diarias de la empresa.

El aprendizaje de adultos con un objetivo claro de conectar a las diferentes partes de la organización para abordar de manera más eficiente los asuntos relacionados con los DHAS, debe utilizar metodologías del aprendizaje basadas en la solución de problemas. Los seminarios y talleres de aprendizaje deben estructurarse en torno a las funciones esenciales de la empresa que ofrecen oportunidades para descubrir cómo y cuándo los DHAS pueden contribuir y fortalecer el modelo corporativo.

Los estudios de la IWA sobre temas de recursos humanos en el suministro de agua potable y servicios de saneamiento han dado lugar a varias recomendaciones que reflejan los principios de derechos humanos (IWA 2014). Por ejemplo, para mejorar la participación de la comunidad en proyectos de agua y saneamiento en asentamientos informales, se recomienda contratar personas de estas comunidades como una acción afirmativa en el marco del programa de reclutamiento del operador.

6.10 EN CONCLUSIÓN

Más que de cualquiera de las recomendaciones específicas presentadas en las secciones anteriores, los criterios y principios de los DHAS se beneficiarán de un cambio de mentalidad en toda la organización, de modo que cada miembro del personal tenga los criterios de derechos humanos y sus principios claramente en mente en el desarrollo de sus actividades diarias.

Este cambio en la mentalidad deberá ser fomentado por la administración de la empresa de servicios y tendrá que impregnar a toda la organización. La información frecuente sobre el progreso proporcionará a los gobiernos la evidencia requerida para la realización progresiva y ayudará a crear una percepción entre los titulares de derechos de que su proveedor de servicios es digno de confianza. Informar sobre las historias de éxito, especialmente en las fases iniciales del proceso, ayudará a motivar al personal y los clientes.

Al igual que los derechos humanos al agua y al saneamiento, el proceso de integración del enfoque basado en los derechos humanos en la práctica rutinaria de los servicios será de realización progresiva. Puede esperarse que pasen varios años antes de que las empresas de servicios públicos puedan afirmar que realmente han incorporado los criterios y principios de los DHAS en toda su extensión.

En relación con las funciones esenciales de organizaciones y empresas, y en particular con la evaluación de diferentes tipos y niveles de servicios utilizando criterios y principios de derechos humanos, el informe de 2015 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Agua Potable Segura y al Saneamiento proporciona información importante, especialmente sobre cómo la realización de los derechos humanos está influenciada por la forma en que se prestan estos diferentes tipos de servicios.¹³

¹³Léo Heller, Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Informe 2015 para la Asamblea General de las Naciones Unidas: Diversos tipos y niveles de servicio, y los derechos humanos al agua potable y al saneamiento: www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/SRWater/Pages/AnnualReports.aspx.



Se han instalado contadores de agua en esta comunidad yemení fuera de Sana'a, pero debido al precio del agua, el contador sólo se utiliza para agua para consumo humano. Para todos los demás usos domésticos, las mujeres continúan irse al pozo. (2006) © Robert Bos, IWA

Capítulo 7 Abordar las prácticas sensibles y los retos, y evitar escollos

RESUMEN

Incluso cuando se han establecido los marcos institucionales y de políticas nacionales para los DHAS, se han definido las funciones relacionadas con los DHAS, se han distribuido las funciones y responsabilidades asociadas con una definición clara del alcance y los límites, y se han incorporado los criterios y principios de los DHAS en las funciones esenciales, los prestadores de servicios, las autoridades reguladoras y otros profesionales de agua y saneamiento se enfrentarán a desafíos inesperados, cuestiones delicadas y circunstancias imprevistas con las que lidiar.

La comunicación es fundamental y central en la búsqueda de soluciones óptimas. El agua es esencial para la supervivencia, para el desarrollo económico y para sostener servicios ambientales críticos: la provisión de suministro de agua potable y la gestión de los desechos humanos interactúan con los procesos subyacentes de muchas maneras, generalmente determinadas por los contextos locales. Por lo tanto, la realización progresiva de los DHAS está repleta de incertidumbre. Además, los procesos en el ámbito de los derechos humanos no funcionan de manera aislada — pueden encontrar inconsistencias políticas y legales, percepciones públicas y barreras sociales infundadas, contradicciones o incluso impactos perversos.

Este capítulo presenta varios temas delicados, situaciones desafiantes de conflictos y peligros potenciales, con sugerencias sobre cómo abordarlos. El reconocimiento de los DHAS es un acontecimiento reciente, y a medida que avanza la realización de los derechos, surgen problemas más delicados y se gana más experiencia sobre cómo enfrentarlos con éxito. Los desafíos, conflictos o dilemas que se cubren en este capítulo incluyen: la selección de opciones técnicas, mecanismos de asequibilidad, cortes de servicio, control de crédito y cobro de deudas, monitoreo multicriterio, establecimiento de prioridades geográficas para la expansión de la red, tenencia de la tierra, uso de contadores prepagos, excepciones a las normas y continuidad de los servicios.

7.1 OPCIONES TÉCNICAS

En la provisión de servicios de agua potable y saneamiento no hay soluciones de talla única. Al considerar las opciones técnicas para la extensión de la cobertura o para la mejora de los niveles de servicio, las autoridades públicas y los proveedores de servicios utilizarán varios criterios de toma de decisiones. Muchos serán de carácter financiero y económico: las inversiones necesarias para las diferentes opciones, combinadas con las implicaciones financieras de operar el sistema y administrar los activos, y los costos de oportunidad ligados al seleccionar una opción sobre otras. La inversión en tecnología de automatización, por ejemplo, debe compensarse con los ahorros en la base de recursos humanos. La decisión de invertir en mejoramientos del servicio para un grupo de clientes puede tener como resultado que los planes de expansión del servicio se tengan que poner parcialmente en espera. Sin embargo, los ahorros o los ingresos adicionales que resultan de la actualización pueden aumentar el potencial de expansión futura.

Las condiciones socioeconómicas de las poblaciones implicadas determinarán el nivel de recuperación de costos factible, y los niveles de aceptabilidad o atractivo de diferentes tecnologías influirán en la disposición a pagar. A lo largo de la cadena de valor de los servicios de agua y saneamiento, habrá más oportunidades de subvenciones cruzadas a medida que aumenten los niveles de sofisticación en el proceso de actualización del

servicio. De ahora en adelante, los criterios y principios de los DHAS también tendrán que considerarse en la toma de decisiones sobre las opciones técnicas. En algunos casos, esto puede simplificar la toma de decisiones: ciertas opciones no serán compatibles con los nuevos criterios. O bien, el impacto de ciertas opciones técnicas favorecerá la realización progresiva de los derechos de manera tan prominente que esto invalide los argumentos a favor de otras opciones. Sin embargo, en un número sustancial de casos, los criterios adicionales pueden agregar una mayor complejidad al proceso de sopesar los pros y los contras; los grandes proveedores de servicios pueden decidir, por lo tanto, establecer una unidad de análisis por separado para asegurar que se den todos los planes, proyectos y actividades propuestos debida consideración desde la perspectiva de los derechos humanos. Los proveedores pequeños y medianos pueden decidir recurrir a consultores o establecer un vínculo con instituciones nacionales de derechos humanos para obtener asesoramiento sobre las dimensiones de sus planes y proyectos en materia de derechos humanos. En todos los casos, la participación pública, la comunicación eficaz y el acceso a la información son principios esenciales de derechos humanos que deben aplicarse. A las comunidades implicadas se les debe presentar una imagen honesta y realista de los beneficios que se obtendrán de las diferentes opciones tecnológicas, pero también de sus desventajas, costos incurridos y oportunidades perdidas al elegir una sobre otras. Esto requiere un enfoque orientado al cliente por parte de las autoridades públicas y los proveedores de servicios; también requiere una regulación fuerte por parte de una autoridad independiente.

El actual Relator Especial de las Naciones Unidas para los DHAS, Léo Heller, centró su informe de 2015 para la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁴ en los diferentes niveles de servicio y sus tecnologías relacionadas. Consideró las conexiones a una red canalizada, instalaciones comunales y compartidas, y soluciones individuales in situ. Su informe analiza estos tipos de servicios en conjunción con diferentes modelos de gestión, incluidas las empresas públicas y privadas; proveedores de servicios a pequeña escala, con o sin mandato del Estado; y, el autoabastecimiento. Concluyó que la realización de los DHAS está influenciada por la forma en que se prestan estos diversos tipos de servicios y la medida en que el Estado supervisa el servicio prestado. Es posible que no sea posible brindar el mismo nivel de servicio a todas las comunidades en las ciudades en rápida expansión (especialmente en los países de ingresos bajos y medios), ni en ciudades donde existen grandes atrasos en la provisión de servicios de agua y saneamiento. La densidad de población es un factor clave para determinar la practicabilidad y la asequibilidad de seleccionar las opciones de nivel de servicio para la implementación. En los asentamientos informales densos, el acceso puede presentar un problema fundamental y, por lo tanto, los servicios estándar sólo pueden ser accesibles en su periferia o en áreas particulares que han sido desalojadas de viviendas para permitir la construcción de instalaciones. Esto significa que pueden ser necesarias tecnologías específicas, como tuberías flexibles sobre el suelo para proporcionar agua potable y cumplir con los DHAS en estas circunstancias. En áreas escasamente pobladas, es muy probable que una red de alcantarillado no sea una opción viable debido al alto costo por hogar atendido. En ese caso, las soluciones in situ son preferibles. La estratificación geográfica es necesaria para garantizar que se instalen las tecnologías “para fines específicos.

7.2 MECANISMOS DE ASEQUIBILIDAD

La aplicación del criterio de asequibilidad de los DHAS significa que las autoridades responsables del abastecimiento de agua organizan los servicios de tal manera que sean asequibles para todas las categorías de usuarios. Esto no significa que el agua para el consumo doméstico debe ser gratuita. Aparte de aquellos que son totalmente indigentes, todos pueden pagar una contribución proporcional para ayudar a cubrir el costo del servicio de agua y saneamiento que reciben.

En verdad los pobres que no reciben servicios de un proveedor formal privado o público a menudo pagan considerablemente más por litro de agua a los proveedores informales de servicios (vendedores de agua) que aquellos que reciben un servicio formal (y con frecuencia por agua de una calidad inferior). Cuando los servicios de saneamiento son deficientes o faltan, los más desfavorecidos pagan el precio en términos de un medio ambiente degradado, mala salud y alta mortalidad infantil.

¹⁴http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/203.

Abordar las prácticas sensibles y los retos, y evitar escollos

En su informe de 2015 ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el actual Relator Especial de la ONU aboga enérgicamente por un cambio en la reflexión sobre la economía y la financiación del suministro de agua y los servicios de saneamiento, desde un enfoque exclusivo en la recuperación de costos, ya sea total o parcial, a una combinación de derechos humanos y perspectivas económicas aplicando el principio de que los servicios deben ser asequibles para todos (véase Recuadro 3.6). Estas dos perspectivas no son contradictorias. Es factible reconciliarlas si el proveedor del servicio puede recuperar completamente sus costos (con subsidios fiscales complementarios si es necesario) y si los subvenciones cruzados y los subsidios fiscales dirigidos a los más pobres hacen que las tarifas sean asequibles para las diferentes clases de usuarios.

La solidaridad con aquellos a quienes se les niegan sus derechos es parte de los DHAS y, en el caso de la prestación formal de servicios, se pueden activar varios mecanismos para mejorar la asequibilidad para todos: la financiación de otros usuarios a través de subvenciones cruzados o de presupuestos públicos a través de subvenciones directas o indirectas, incentivos para que los proveedores centren sus inversiones en los más vulnerables y marginados, la regulación de las estructuras tarifarias y la fijación de tarifas, así como la promoción de las facilidades de pago.

Los mecanismos para optimizar la asequibilidad serán subsidiarios de un conjunto más amplio de medidas destinadas a garantizar que todos puedan tener acceso confiable a una cantidad suficiente de agua potable y servicios adecuados de saneamiento. La asequibilidad es un problema que afecta a todos los países, desde países de bajos ingresos con poca cobertura de agua y saneamiento, a países de altos ingresos donde el acceso al agua y al saneamiento es cercano al 100% pero donde sigue habiendo grupos e individuos pobres, marginados y discriminados en la población. Una serie de sistemas destinados a garantizar la asequibilidad se implementa en todo el mundo. Sin embargo, no todos tienen el mismo impacto con respecto a la realización progresiva de los DHAS.

Los DHAS requieren que todas las diferentes situaciones individuales sean consideradas por las autoridades responsables del agua. En particular, deben verificar la asequibilidad de los aspectos siguientes:

- recaudación del consumo de agua potable por parte de los usuarios de agua conectados a las redes canalizadas;
- cargos para obtener agua de un tubo vertical público, incluida la parte retenida por el operador del tubo;
- los precios que cobran los camiones cisterna oficiales o informales y otros proveedores alternativos, incluidos aquellos que revenden el agua que les suministra el servicio público formal de agua;
- costos de nuevas conexiones a las redes de agua y de aguas residuales;
- los cargos por la recolección de desechos y residuos, averiguando si estos reflejan el valor inherente de los mismos como un recurso.

La experiencia demuestra que los mecanismos de subvención que se establecen con la intención de garantizar la asequibilidad de los servicios son mucho más eficientes para lograr este objetivo si se dirigen a las personas pobres en lugar de beneficiar a todos los usuarios. No se recomienda el diseño e implementación de servicios específicos y dedicados para los pobres; la experiencia demuestra que los servicios diseñados específicamente para los pobres generalmente se convierten en servicios deficientes. En cualquier caso, es esencial verificar si las subvenciones funcionan como se pretendía inicialmente y que el beneficio llegue a los más necesitados. Existen varias opciones para subvenciones dirigidas.

Las tarifas incrementales en bloque se utilizan para proporcionar tarifas de "línea de vida" para ayudar a los pobres, y como tarifas de banda superior destinadas a gestionar la demanda. Las tarifas de la línea de vida son difíciles de establecer: si son demasiado altas, los pagos para el bloque más alto son insuficientes para subvencionar los montos de la línea de vida. En Sudáfrica, se ha demostrado que un enfoque de tarifa de bloque es exitoso al limitar los primeros bloques de tarifa para agua gratuita a aquellos en un registro de consumidores de bajos ingresos.

Las tarifas globales basadas totalmente en volúmenes fijos no garantizan la asequibilidad en áreas donde varias familias comparten el mismo grifo y, por lo tanto, constituyen un gran consumidor. Esta dificultad puede ser evitada si el proveedor del servicio está en posición de saber el número de personas que se benefician de cada grifo, lo que requiere registros detallados de vivienda. En Israel, donde se dispone de

registros fidedignos, los hogares grandes reciben cantidades adicionales en la tarifa "social". La introducción de una tarifa volumétrica diferenciada proporciona una forma alternativa de estructurar las subvenciones para el consumo. De acuerdo con este tipo de estructura tarifaria, a los consumidores se les cobra el precio unitario por el último bloque de su consumo, independientemente del número de bloques. Sólo los hogares que limitan su consumo a los bloques inferiores tienen derecho a una subvención; los que consumen por encima de ese umbral pagan la tarifa más alta para la totalidad de su consumo (Trémolet y Hunt 2006; Wichelns 2013). En el caso de familias numerosas o de varias familias que comparten el mismo grifo, el problema de la asequibilidad se agudiza con esta estructura tarifaria. Para abordar esto, en Portugal, por ejemplo, el regulador ha recomendado la creación de una tarifa específica para "grandes hogares", que apunta a corregir esta distorsión al permitir una tarifa de bloque más baja cuando el número de personas en un hogar es superior a cinco.

Las subvenciones generales a los proveedores de servicios de agua basados en el consumo favorecen a aquellos que ya se benefician de un servicio público de agua y a quienes usan la mayor parte del agua, pero no ayudan de ninguna manera a aquellos que aún no reciben servicios. Por esta razón, las políticas deben diferenciar entre los tipos de usuarios del agua y abordar sus respectivas necesidades de asequibilidad. Los individuos que no se benefician de los servicios formales completos tienden a pagar más por el acceso a servicios alternativos. Por lo tanto, se les debe dar prioridad a las subvenciones financiadas con fondos públicos. Los mecanismos de asequibilidad pueden incluir subvenciones a los ingresos, regulaciones y subvenciones para los camiones cisterna, tarifas reducidas en las tuberías de alimentación y equipos subvencionados para el almacenamiento doméstico.

Un desafío clave para los hogares desatendidos puede ser su capacidad financiera para conectarse a redes canalizadas cuando dichos servicios se extienden a su vecindario o asentamiento. En general, a los nuevos clientes se les cobra una tarifa de conexión que generalmente refleja el costo real incurrido. Esta no es una opción realista en áreas pobres, particularmente en asentamientos informales y barrios marginales, donde una tarifa de conexión no es asequible para los habitantes. En consecuencia, no sólo estas personas no se benefician de la extensión de la red, sino que permanecen en una situación con altos costos de consumo y servicios deficientes. Subvenciones para nuevas conexiones ayudan directamente a los pobres y reducen la brecha de igualdad.

Más allá de las subvenciones, los operadores pueden tomar otras medidas para mejorar la asequibilidad. Las eficiencias como las economías de escala pueden ayudar a reducir el umbral de recuperación de costos. Los obstáculos legales y administrativos pueden ser eliminados. Los sistemas de facturación y pago pueden diseñarse para que coincidan con los patrones de flujo de efectivo de los pobres. Un plan de negocios con objetivos de cobertura claros y niveles de servicios diferenciados ayudará a respaldar el impulso hacia una mayor asequibilidad.

La asequibilidad no sólo está relacionada con el costo en sí, sino también con los métodos de pago. Los miembros más pobres de la sociedad son incapaces de ahorrar. Requieren métodos de pago que no impliquen grandes sumas de dinero en un momento dado. Se debe considerar el uso de pequeños pagos frecuentes con bajos costos de transacción. Esto puede realizarse a través de sistemas de contadores prepagos (consulte la sección 7.7), mediante la creación de facilidades de pago en las cadenas de supermercados o por cuentas basadas en teléfonos móviles, como las que se utilizan ampliamente en partes de África Oriental.

Los criterios de asequibilidad y sostenibilidad de los DHAS deben combinarse al decidir las estructuras arancelarias. De hecho, las subvenciones concedidas a los usuarios que no son compensados por otros ingresos amenazan la sostenibilidad económica del proveedor del servicio, creando así el riesgo de que el servicio subvencionado pierda su viabilidad o calidad.

7.3 CORTOS, CONTROL DE CRÉDITO Y RECOLECCIÓN DE DEUDAS

La falta de pago de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento plantea a los proveedores el desafío de distinguir entre aquellos clientes para quienes las tarifas vigentes son realmente inasequibles y aquellos que simplemente no desean u olvidan pagar. Hacer esta distinción es un asunto delicado y debe ser realizado de forma legítima y no estigmatizante. La pérdida de ingresos debido a la falta de pago afecta la capacidad del proveedor para garantizar la extensión de la red y la operación y el mantenimiento adecuados.

Abordar las prácticas sensibles y los retos, y evitar escollos

El aumento de las tarifas para compensar la pérdida de ingresos crea el riesgo de entrar en un círculo vicioso y de expandir el grupo de clientes para quienes el servicio es realmente inasequible.

Siempre cuando un cliente se atrasa en los pagos, el proveedor debe intentar comunicarse con el usuario para comprender los motivos de su comportamiento. Si el usuario tiene dificultades financieras para hacer frente a los pagos, el proveedor del servicio debe facilitar el pago del monto pendiente para ese cliente. En algunos casos, esto puede lograrse permitiendo que la deuda se pague en cuotas durante un período de tiempo acordado. Si una familia se endeuda de manera significativa, es posible que un tal acuerdo no sea factible. Puede crear una situación de desesperanza y, en esos casos, el cliente puede dejar de pagar por completo.

La desconexión total del suministro de agua debe considerarse como una medida de último recurso. Las leyes, políticas y regulaciones basadas en derechos deben describir los pasos de consulta, recurso y rectificación en un proceso que eventualmente conduce a restricciones de servicios o desconexión. De ser así, la desconexión absoluta debe reservarse solo para aquellos clientes que intencionalmente manipulan la conexión de agua para acceder a más de la cantidad básica requerida para satisfacer sus necesidades esenciales. En algunos contextos, este desafío se ha abordado mediante el uso de dispositivos de restricción de flujo que permiten que se suministre una cantidad predeterminada de agua cada día. Sin embargo, esta medida puede no estar autorizado legalmente en algunos países.

Antes de tomar medidas para cortar el suministro de agua o el servicio de saneamiento en respuesta a la falta de pago, los clientes deben tener el derecho de entrar en un proceso administrativo que les permita discutir su situación con la empresa que presta los servicios y acordar un curso de acción para abordar el proceso de amortización de la deuda. Las opciones pueden incluir las siguientes:

- pagar los cargos pendientes de agua y saneamiento además de todos los cargos actuales en su totalidad;
- celebrar un contrato de crédito para pagar la deuda durante un período de tiempo acordado;
- en el caso de las familias que no tienen capacidad suficiente para pagar un valor elevado, celebrar un acuerdo en el que el volumen de agua suministrada se limita a una cantidad diaria básica y la cantidad actual adeudada se paga en su totalidad cada mes, y la cantidad atrasada se cancela en cuotas mensuales durante todo el tiempo ya que la cuenta corriente se paga en su totalidad y a tiempo cada mes.

Se pueden encontrar ejemplos de dichos procedimientos en la parte flamenca de Bélgica, donde un comité administrativo local invita a los clientes con atrasos en el pago a explicar y justificar la falta de pago antes de tomar una decisión de corte de servicio, y en Francia, donde una ley de 2004 (actualizada en 2013) exige un procedimiento en el que el titular del derecho solicita la asistencia de un comité administrativo (Fond Solidarité Logement) en caso de que no pueda pagar; este procedimiento debe completarse antes de poder tomar una decisión de corte.

Los clientes que manipulan o adulteran un suministro restringido en más de una ocasión a pesar de que pueden pagar el servicio deben tener su conexión de agua completamente eliminada. Los clientes tendrían entonces dos opciones para facilitar el restablecimiento del suministro de agua:

- pagar la deuda pendiente con respecto a los cargos por servicios de agua en su totalidad (incluidos todos los cargos) más los costos vigentes de una nueva conexión de agua y cargos por penalización;
- solicitar la instalación de un dispositivo limitador de flujo y celebrar un contrato de crédito. En este caso, los costos de conexión y las penalizaciones deberían pagarse de inmediato.

Todas las conexiones ilegales que se encuentren deben ser eliminadas y los propietarios y/o los ocupantes de la propiedad pueden ser procesados judicialmente. Las razones de su falta de acceso regular deben ser investigadas. Las sanciones o medidas disciplinarias relacionadas con la falta de pago de los servicios de saneamiento son más difíciles de aplicar, ya que los clientes pueden recurrir a otras formas de eliminar sus desechos, incluida la defecación al aire libre. Tales prácticas indeseables pueden ser prohibidas, pero en realidad la capacidad para hacer cumplir tales leyes puede ser limitada o inexistente.

En el caso de un evento familiar importante (nacimiento, boda, funeral), debe ser posible presentar una solicitud de alivio temporal por medio de la cual el dispositivo limitador de flujo puede retirarse por un

período específico. La solicitud debe ser apoyada por un líder de la comunidad o un representante político local. Es aconsejable que se aplique un cargo administrativo para cubrir el costo de la restauración temporal del suministro.

La capacidad legal para realizar cortes después de completar los procedimientos de diligencia debida es esencial para los servicios públicos, más que los cortes en sí. Es una cuestión de percepción por parte de los clientes que la amenaza de un corte es real. Esta percepción tiene un importante impacto preventivo.

En algunos países, la interrupción de los servicios de agua y saneamiento puede tener otras repercusiones graves para las familias. En casos extremos, las responsabilidades de los padres pueden considerarse no cumplidas y los niños pueden ser llevados de sus familias a hogares de acogida. Es importante que los proveedores en su gestión de las relaciones con los clientes llamen la atención de los hogares que están con atraso de pago para tales consecuencias; pero es igualmente importante ser extremadamente prudente al cortar servicios en situaciones en las que esto puede iniciar una espiral descendente en la situación familiar. Algunos países han adoptado una legislación que prohíbe la desconexión como una represalia por el impago total. Esto puede conducir a abusos que, si son sustantivos, de hecho, perjudican la realización progresiva del disfrute de los derechos por parte de todos. Los costos incurridos a los proveedores de servicios por los procesos judiciales o cancelaciones de deudas afectan su capacidad para invertir en operaciones y mantenimiento, y en la ampliación/actualización del servicio. La injusticia de tener los costos que incurren los que abusan de las reglas se les pasa colectivamente a quienes pagan sus facturas concienzudamente, se traducirá en desigualdades y dará lugar a una disminución general de la disposición a pagar. En lugar de adoptar un enfoque draconiano para tratar con los no pagadores, una política equilibrada de restricciones de servicio beneficiará a los proveedores de servicios y clientes por igual, con una consideración óptima de los DHAS.

7.4 LA REALIZACIÓN PROGRESIVA SIMULTÁNEA CONTRA VARIOS CRITERIOS

El principio de realización progresiva prevé un progreso tangible contra todos los criterios. Las autoridades públicas deben establecer metas para cada uno de los criterios y buscar sinergias entre las acciones para alcanzarlas. Claramente, si, por ejemplo, la disponibilidad de agua potable mejora, tiene sentido basarse en esto e invertir en mejorar la accesibilidad, los dos criterios se reforzarán mutuamente. Sin embargo, también hay situaciones en las que es más difícil sopesar los resultados positivos de los esfuerzos para lograr un objetivo específico contra su impacto adverso inadvertido en el logro de objetivos relacionados con otros criterios. La inversión para garantizar las operaciones en continuo (24/7) de un sistema de suministro de agua tendrá beneficios inmediatos para la mejora de la calidad del agua, pero a menudo se argumenta que esto implica costos de oportunidad a corto plazo: garantizar que las operaciones 24/7 necesitarán recursos que no pueden ser utilizados para una expansión adicional de la cobertura a grupos no atendidos o un posible efecto negativamente sobre el nivel de asequibilidad de los servicios. Este es un argumento falso. Sin las operaciones 24/7, los sistemas no pueden extenderse debido a las altas pérdidas y la baja presión. A menos que se reconozca esto y se realicen las inversiones necesarias, los sistemas existentes se deteriorarán, se producirá una regresión y no habrá suficiente agua disponible para extender la cobertura. Con respecto al saneamiento, puede ser más factible expandir un sistema de alcantarillado gradualmente, al vincular a plantas de tratamiento descentralizadas de manera modular en lugar de realizar un esfuerzo masivo en establecer una única planta de tratamiento centralizada.

Entonces surge la pregunta: ¿cuál es el costo de ofrecer un saneamiento provisional aceptable a las comunidades que están esperando una conexión? Es en tales situaciones que se deben tener en cuenta los principios transversales de los DHAS. Los criterios para elegir entre las diferentes opciones deberán considerarse a la luz de su impacto en la reducción de la desigualdad y la discriminación. Esto requerirá un mapeo sólido de las desigualdades y la discriminación, de modo que las decisiones puedan estar basadas en evidencia.

7.5 CONFIGURACIÓN DE PRIORIDADES GEOGRÁFICAS Y DE INVERSIÓN

El marco legal no prescribe las reglas que rigen el establecimiento de prioridades. El establecimiento de prioridades, al final, es un proceso político o de gestión. Este proceso puede ahora beneficiarse de la inclusión transparente de los principios de derechos humanos, en particular la igualdad y la no-discriminación. Es difícil lograr el progreso hacia los objetivos de los DHAS de manera uniforme, e igual de equilibrado entre todos los criterios y entre todas las partes de la población. Cualquier acción o inversión importante beneficiará a una parte específica de la población y probablemente no a todos los criterios simultáneamente. A medida que el proceso hacia el logro de los objetivos acordados sigue su curso, el establecimiento de prioridades puede ser desafiado por personas que tienen interés en ver combinaciones alternativas de criterios o principios que se persiguen. Además, las mejoras al abordar un criterio pueden ir en detrimento de los esfuerzos dirigidos a otro. Por ejemplo, mejorar el “acceso” al agua potable a través de la construcción de una red canalizada en un barrio pobre puede resultar en una menor disponibilidad de agua para aquellos que ya están conectados a la red existente, a menos que se pueda garantizar la entrada de agua disponible en el sitio de almacenamiento. Tener modelos fiables de redes de distribución es esencial para una predicción razonablemente precisa del impacto de los cambios en la forma en que se distribuye el agua.

Unos ejemplos de desafíos en el establecimiento de prioridades a continuación.

- *Expansión del servicio de agua.* Cuando hay fondos disponibles para ampliar la red pública de agua, puede haber dilemas en la selección de las áreas objetivo. ¿Cómo seleccionar qué área no servida se debe conectar primero? El resultado puede variar dependiendo de si los criterios se aplican desde una perspectiva de desarrollo estrictamente socioeconómico o desde una perspectiva de derechos humanos. Un enfoque podría favorecer la extensión de los servicios a una nueva zona industrial para promover el empleo y la economía, mientras que el otro podría buscar brindar servicios a un barrio marginal existente. Contar con un plan director a medio y largo plazo puede ayudar a superar estos dilemas a corto plazo.
- *Actualización de un sistema existente.* Al intentar restaurar un sistema degradado en una ciudad de grandes dimensiones, se puede decidir que es más importante concentrarse en la reparación de una red con fugas que invertir en mejorar la gestión de la calidad del agua en la planta de tratamiento de agua. Esto tendría sentido desde una perspectiva de sostenibilidad debido al desperdicio de recursos que representa la pérdida de agua de una red con fugas extensas y sujeta a la entrada de agua subterránea contaminada. Además, sin el mantenimiento de la red existente, es difícil prever su expansión adicional. Sin embargo, otros pueden argumentar que la rehabilitación de una red requiere una inversión considerable de capital, y que mejorar el tratamiento y priorizar la desinfección continua contribuirá significativamente a la realización progresiva de los DHAS a un costo menor.
- *Mantenimiento y/o mejoras.* Un desafío muy común es el resultado de la necesidad en muchas ciudades de mantener, renovar y posiblemente actualizar las redes de agua existentes y crear, al mismo tiempo, nuevas redes para suministrar grifos o tuberías de alimentación en áreas sin servicio. Ambos son necesarios desde una perspectiva de derechos humanos. Las personas que ya se benefician de un servicio público deben mantener este servicio sin degradación para respetar el principio de "no retroceso". Aquellos que no se benefician de un servicio público pueden vivir en condiciones tan precarias que proporcionar un servicio incluso mediocre sería un alivio para ellos. La asignación de recursos financieros a los sistemas públicos existentes o para áreas no atendidas siempre presentará un desafío. El indicador crítico de derechos humanos será cuál de estas dos acciones contribuye más a la reducción de la desigualdad. Sin embargo, desde una perspectiva práctica, puede ser más realista mejorar la fiabilidad del suministro de agua a las áreas servidas existentes antes de embarcarse en extensiones de la cobertura, lo que podría resultar en una menor fiabilidad reducida del servicio para un mayor número de personas. Al mismo tiempo, es inaceptable que los proveedores de servicios utilicen este argumento para posponer el proceso de extender la cobertura a los menos privilegiados de forma indefinida. El objetivo debe ser que aquellos que ya

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

disfrutan de un servicio paguen por cualquier mejora en el nivel de servicio a través de la tarifa. Para el proveedor de servicios, esto puede implicar la necesidad de un préstamo de capital. El costo de un préstamo (es decir, los pagos de intereses) debe ser cubierto por aquellos que reciben el servicio a través de la tarifa y no debe poner en desventaja al que no recibe el servicio.

Tomar las decisiones adecuadas en estas situaciones será un desafío y generalmente requiere que los principios de derechos humanos tengan un gran peso al mismo tiempo que equilibra una combinación de consideraciones técnicas, sociales, económicas, de salud pública y políticas.

Al diferenciar entre áreas o grupos de población, es necesario tener una política clara que establezca los parámetros que determinarán los niveles de servicio que son aceptables en cualquier área, así como la manera en que estos servicios podrían mejorarse en el futuro. Este concepto "escalonado" de realización progresiva hará posible que las autoridades públicas y los proveedores de servicios formulen un plan de desarrollo a mediano y largo plazo para las actualizaciones a lo largo del tiempo, a medida que los niveles de asequibilidad y los niveles de densidad dentro de un área aumenten gradualmente.

7.6 TENENCIA DE TIERRA

En muchos países de ingresos bajos y medios, la situación de la tenencia de la tierra agrega un nivel de complejidad a los esfuerzos de realización progresiva de los DHAS. Sin embargo, millones de personas han establecido su hogar en asentamientos informales, sin un derecho legal a la tierra. Los gobiernos lucharán contra tales situaciones, ya sea porque buscan proteger intereses creados o áreas reservadas para la inversión pública, o porque las áreas son propensas a los peligros naturales. En cualquier caso, los gobiernos deben contener una situación que podría degenerarse.

Como resultado, varios países tienen leyes que prohíben la extensión de los servicios a las familias que viven en asentamientos informales o familias precaristas. Dicha legislación es incompatible con los DHAS, porque niega los derechos de las personas al acceso al agua potable y al saneamiento. En tales situaciones, a los proveedores de servicios sólo les queda la opción de trabajar con el gobierno en la reforma legal y de políticas. Con frecuencia, hay conflictos entre los derechos, como los derechos de propiedad o las regulaciones de seguridad. Los DHAS debe, sin embargo, ser respetados. Esto puede implicar la aplicación de soluciones temporales con opciones técnicas específicas para hacer que el agua y el saneamiento estén disponibles para los habitantes hasta que se resuelva la situación de la tenencia de la tierra o se muden a otro lugar. Algunos gobiernos pueden ser reacios a proporcionar servicios de agua potable y saneamiento de forma temporal, ya que puede ser percibido como un derecho de asentamiento. En Marruecos y Bangladesh, por ejemplo, este obstáculo se ha sorteado al agregar una cláusula a los contratos de los usuarios en los que los usuarios reconocen que el acceso temporal a los servicios no implica ningún derecho al asentamiento o a la tenencia de la tierra. Dichos contratos se firman antes de que se preste el servicio.

Al otro extremo del espectro, los países donde los DHAS se han incorporado a la Constitución, o donde se han adoptado leyes y estrategias que apoyan de facto la realización progresiva hacia los derechos, los proveedores de servicios dispuestos a ampliar sus servicios pueden encontrarse en una situación legal compleja con propietarios de tierras y habitantes de asentamientos informales. La legislación sobre la tenencia de la tierra puede incluir medidas para contrarrestar la especulación, anular la propiedad si los planes de destino originales no se cumplen dentro de un marco de tiempo determinado. En tales casos, los asentamientos informales pueden formalizarse, abriendo el camino a la provisión "legal" de servicios de agua y saneamiento. Los procedimientos legales pueden ser largos e incómodos, y en el proceso el propietario puede tomar medidas para desarrollar la tierra de acuerdo con el plan de destino original y forzar el desalojo de los habitantes informales. El gobierno debe reconocer que los DHAS deben satisfacerse independientemente de si los precaristas se mudan o no a otro lugar (legal o ilegalmente). No deben impedir que los proveedores de servicios formales presten servicios a los colonos ilegales. A menudo, los proveedores de servicios carecen del poder de decisión necesario y, por lo tanto, los gobiernos deberían otorgar autorizaciones explícitas a los proveedores de servicios para abordar las necesidades de agua y saneamiento de los precaristas al menos temporalmente, independientemente de las opiniones de los propietarios de las tierras.

Abordar las prácticas sensibles y los retos, y evitar escollos

No es fácil prever un papel activo para los proveedores de servicios formales en este contexto, si las autoridades públicas no quieren que presten ningún servicio en asentamientos informales. Los proveedores de servicios informales y las ONG nacionales o internacionales pueden estar mejor equipados para abordar estos problemas y proporcionar alguna solución provisional para el suministro de agua potable y saneamiento.

Recuadro 7.1 Acceso al agua, tenencia de tierra y derechos humanos a Mumbai, la India

Un informe reciente, publicado en el *Boletín de la Organización Mundial de la Salud* (Subbaraman y Murthy 2015) ilustra que los obstáculos legales, institucionales y políticos a menudo constituyen mayores barreras para la expansión del acceso al agua potable, más que posibles retos monetarios o técnicos.

En 2012, la población mundial viviendo en tugurios era más de 860 millones de personas. En la India, se hace una distinción entre barrios marginales reportados y barrios marginales no-reportados. En algunas ciudades de la India, los habitantes de tugurios informados (es decir, barrios de chabolas reconocidos por las autoridades gubernamentales) tienen derecho a la propiedad de la tierra y al acceso a los servicios municipales, incluidos el suministro de agua potable. En 2012, el 59% de los barrios marginales fueron no-denunciados.

Mumbai, que podría decirse que tiene la población viviendo en tugurios más grande del mundo (más de 6 millones de sus 12 millones de habitantes), tiene una política que divide a los barrios marginados y no-denunciados basado en una fecha límite: todas las familias que se asentaron en tierras comunales antes del año 2000 pueden obtener el estatus de reportado. Las personas que viven en tierras que son propiedad del Gobierno Central no pueden beneficiarse de esta política y no pueden ser reportadas.

Las diferencias en estas poblaciones se reflejan en el estado de salud de la comunidad y en la asequibilidad del agua: el agua comprada a vendedores de agua en barrios marginales no-reportados es más de 40 veces más costosa que el agua suministrada por servicios municipales a habitantes de tugurios en zonas reportadas.

Después de años de juicio, en diciembre de 2014, el Tribunal Superior de Mumbai ordenó a las autoridades de la ciudad que extendieran el acceso al suministro de agua de Mumbai a los residentes que viven en barrios marginales no-reportados. La orden judicial utiliza un marco de derechos humanos, argumentando que el derecho al agua está en el corazón del derecho a la vida garantizado por la Constitución de la India. También estipula que el acceso al agua no debe estar vinculado a los derechos de propiedad de un barrio pobre, disociando la seguridad de la tenencia del derecho al agua.

Fuente : Subbaraman y Murthy 2015.

Sin embargo, las autoridades reguladoras del abastecimiento de agua potable tienen un papel importante: pueden coordinarse con las contrapartes regulatorias en temas de tenencia de la tierra para garantizar que el marco regulatorio esté armonizado y que los habitantes informales puedan disfrutar de sus derechos al agua y al saneamiento.

7.7 CONTADORES PREPAGOS

Los contadores prepagos se han utilizado con éxito para garantizar que un cliente sólo obtenga lo que pagó y reduzca significativamente el costo de personal y el error humano en la lectura de los contadores y la entrega de facturas. Ofrecen la oportunidad para que los usuarios del agua paguen a medida y se pueden aplicar tarifas específicas. También permiten que las personas gestionen su consumo de acuerdo con sus necesidades. Tienen el inconveniente de que no hay interacción entre el proveedor del servicio y sus clientes, y pueden surgir problemas sociales importantes de vez en cuando. En áreas donde las tendencias a manipular las instalaciones pueden prevalecer, el uso de contadores prepagos puede resultar en un alto uso de agua no contabilizada (agua no facturada) mediante conexiones ilegales. Los patrones de ingresos irregulares de los grupos de bajos ingresos pueden complicar el uso de contadores prepagos. Sin embargo, los contadores de prepago se han utilizado con éxito entre los clientes comerciales y de ingresos medios con capacidad para pagar por adelantado.

7.8 NORMAS INTERMEDIAS

Las normas son herramientas que ayudan a alcanzar objetivos. No deben confundirse con los objetivos mismos. Los estándares nacionales a menudo se basan en directrices internacionales o medidas de desempeño, pero la forma en que se establecen debe tener en cuenta la situación actual de desempeño en el país. Se debe reconocer y aceptar que habrá etapas intermedias antes de que se pueda lograr el rendimiento según el "estándar de oro". Esto es particularmente importante en el contexto de los DHAS, ya que el hecho de no alcanzar estándares específicos no debe confundirse con violaciones de derechos. Establecer normas nacionales interinos es consistente con la realización progresiva.

Por ejemplo, las Directrices de la OMS para la calidad del agua potable definen valores de referencia recomendados para sustancias químicas y biológicas que pueden estar presentes en el agua potable. Estos valores se configuran para maximizar la probabilidad de que el agua conforme sea segura para el consumo humano. El objetivo a largo plazo para todos debe ser el cumplimiento de las normas que se han adoptado con éxito en los países de altos ingresos. Sin embargo, en muchas partes del mundo, el agua es a menudo insegura para beber y el establecimiento, e incluso el logro de estándares interinos más bajos, ya daría como resultado mejoras significativas en la salud para todos.

En cambio, el alto nivel de inversión para alcanzar los mejores estándares internacionales en los países donde el abastecimiento de agua actualmente es intermitente, y muchas personas no reciben ningún nivel de servicio público, tendría beneficios de salud adicionales para unos pocos en detrimento de muchos. Esto retardaría el progreso hacia la realización de los DHAS.

Esta es la razón por la cual las autoridades locales responsables de la salud pública son las excepciones locales temporales a las normas o, más adecuadamente, la adopción de normas provisionales alcanzables (hitos). Este enfoque no solo está en línea con los requisitos de los DHAS sino que proporciona un progreso más rápido para brindar un mejor servicio a todos.

Las propias Directrices de la OMS sugieren este enfoque, conscientes de que la fijación de un "estándar de oro" global fomentará el incumplimiento. Se recomienda a los países soberanos que establezcan estándares realistas de calidad del agua y buenas prácticas para la gestión de la calidad del agua, a través de la formulación e implementación de planes de seguridad del agua. Dichos planes comienzan con el establecimiento de objetivos aceptables basados en la salud (véase Anexo A).

7.9 CONTINUIDAD DEL ABASTECIMIENTO

En muchos países de ingresos bajos y en algunos de ingresos medios, es una práctica común que el suministro de agua se raciona por horas de suministro en secuencia en las secciones de los sistemas de suministro de agua canalizada. Desde la perspectiva del sistema, esto puede tener dos efectos adversos. Los suministros racionados requieren la despresurización y la presurización de las tuberías de agua en el sistema de distribución. Una consecuencia de esta práctica es que las tuberías se deterioran más rápidamente, haciéndolas más susceptibles a las roturas, a mayores fugas y a mayores pérdidas financieras debido al agua no contabilizada. Otra consecuencia es que durante ciertos períodos de tiempo no hay presión o hay presión negativa en el sistema, por lo que puede haber infiltración del sistema por agua contaminada. Desde la perspectiva del usuario del agua, además de los riesgos para la salud y la falta de fiabilidad del acceso, se incurre en costos adicionales, ya que los usuarios tienen que equiparse con capacidad de almacenamiento local, privado o colectivo).

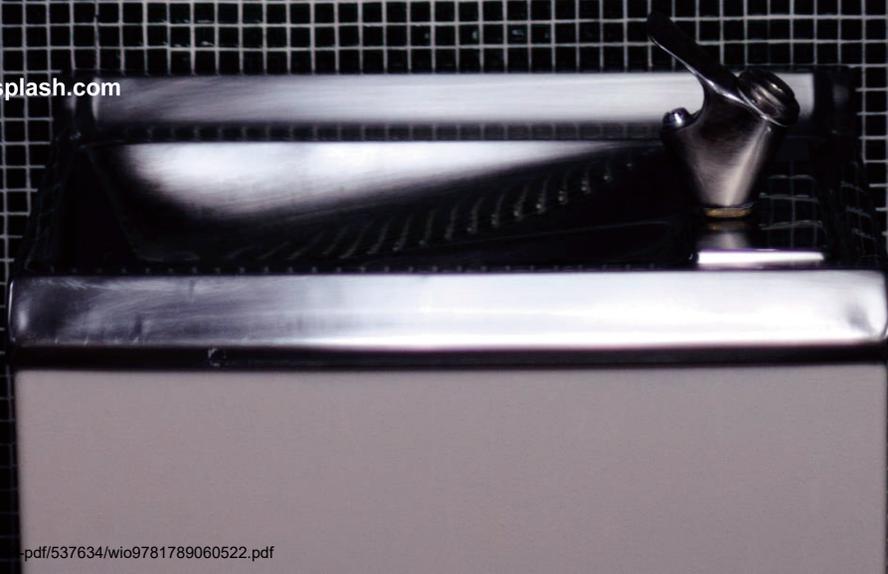
Ambas consecuencias tienen implicaciones para los DHAS relacionadas con los criterios de disponibilidad, seguridad y asequibilidad. Sin embargo, lo más importante es que esta práctica

inicia una espiral descendente de servicio y tiene implicaciones importantes para la demanda de recursos hídricos. La espiral descendente da como resultado un servicio regresivo y la pérdida del derecho humano a los usuarios afectados. El logro de suministros continuos (los llamados 24/7) en el estado de Karnataka en India dió como resultado un requerimiento de menos fuente de agua a pesar de que toda la población ahora recibe un suministro continuo y seguro¹⁵. Esto tiene implicaciones importantes para la inversión, ya que no se requieren fuentes de agua adicionales ni más capacidad de tratamiento.

Otra experiencia relacionada con la fiabilidad y la continuidad del servicio, también de la India, muestra cómo la fiebre del dengue, originalmente una enfermedad arboviral urbana, se expandió a algunas de las áreas rurales debido a la introducción de suministros de agua canalizada. Como el servicio de suministro de agua canalizada era muy irregular e intermitente, las personas comenzaron a almacenar agua con mucha mayor intensidad que cuando recolectaban agua de los pozos, creando los lugares de reproducción necesarios para los mosquitos vectores del dengue. Como resultado de este desarrollo, la transmisión de la enfermedad se extendió gradualmente a partes de la India rural. Aunque 24/7 puede considerarse como parte del cumplimiento del requisito de los DHAS de continuidad del suministro (que también se puede lograr a través del almacenamiento local) la continuidad de la presión es esencial para evitar el deterioro del sistema, una disminución del nivel de servicio y la contaminación.

¹⁵El proyecto para mejorar el sector del agua urbana en Karnataka. El suministro de agua las 24 horas del día, los 7 días de la semana es alcanzable. Nota de-campo del Programa de abastecimiento de agua y saneamiento del Banco Mundial, septiembre de 2010 https://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/WSP_Karnataka-water-supply.pdf

© Quin Stevenson/unsplash.com



Anexo A Contexto y contenido de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento

RESUMEN

Este anexo analiza los DHAS en el ámbito de los desafíos mundiales y nacionales actuales en materia de agua potable y saneamiento y sus dimensiones de salud pública. Explica los principios del marco de derechos humanos y proporciona una breve descripción de los eventos que llevaron a la adopción de las resoluciones de dichos derechos en 2010. Presenta el concepto de realización progresiva y termina con un intento de desmitificar los problemas que rodean a la DHAS y aclarar conceptos erróneos comunes.

A.1 LOS DESAFÍOS GLOBALES EN LLEGAR AL ACCESO UNIVERSAL AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO

La situación global del acceso al agua potable y al saneamiento es uno de los problemas de desarrollo mejor monitoreados y analizados en el mundo. Una larga historia de seguimiento (que comenzó después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Abastecimiento de Agua potable y el Saneamiento en Mar del Plata, Argentina, en 1977) llevó a centrarse en los indicadores globales durante el período de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con metas acordadas internacionalmente de agua y saneamiento. Estas metas e indicadores de los ODM dejan mucho margen de mejora. Sin embargo, la metodología de las encuestas de hogares representativas a nivel nacional que incluyen preguntas sobre el acceso y el uso de fuentes mejoradas de agua potable y saneamiento mejorado proporcionó, al menos, una visión general actualizada a nivel mundial de la situación y el progreso en el número de personas sin acceso a estas fuentes e instalaciones.

Por lo tanto, sabemos que, en 2015, aproximadamente 663 millones de personas en el mundo no tuvieron acceso a fuentes mejoradas de agua potable y aproximadamente 2.400 millones de personas no tuvieron acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento (UNICEF y OMS 2015). El enfoque de la encuesta de hogares permite desagregar los datos entre regiones y entre poblaciones rurales y urbanas. También permite atribuir niveles de acceso al agua y saneamiento a los quintiles de riqueza¹⁶ de las poblaciones nacionales. Esta desagregación revela, por ejemplo, grandes diferencias regionales (en 2013, aproximadamente 325 millones de los 748 millones de personas sin acceso a fuentes mejoradas de agua que viven en África al sur del Sahara). Más de mil millones de personas continúan practicando la defecación al aire libre, principalmente en el subcontinente de Asia meridional y en África al sur del Sahara. Sin embargo, también sabemos que entre 1990 y 2013, alrededor de 2,3 mil millones de personas en todo el mundo tuvieron acceso a fuentes mejoradas de agua potable, y que en 2013, el 56% de la población mundial se benefició de una conexión de agua corriente *in situ* (OMS / UNICEF 2014).

¹⁶Los quintiles de riqueza representan los segmentos de 20% de una población indexada según su riqueza relativa. El análisis del quintil de riqueza es una herramienta para evaluar la equidad (concepto subjetivo), pero no necesariamente la igualdad (concepto legal).

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

Los indicadores medidos no abordan completamente los calificadores contenidos en la definición de las metas de los ODM, como la sostenibilidad del acceso al agua potable y la seguridad del agua potable. Las fuentes mejoradas de agua potable no son un indicador preciso de la calidad y la seguridad del agua según las características técnicas. Las extrapolaciones de un número limitado de estudios nacionales (Evaluaciones rápidas de la calidad del agua potable – RADWQs por sus siglas en inglés¹⁷) indican que un grupo mucho más grande que los 663 millones de personas indicados al final del período cubierto por los ODM no tiene acceso al agua potable. En todo el mundo, se estima que este grupo tiene entre 2 y 4 mil millones de personas (Onda *et al.*, 2012). En 2014, una evaluación global basada en modelos de varios niveles, aplicada a 319 estudios publicados entre 1990 y 2013, estimó que 1.800 millones de personas utilizan una fuente de agua potable fecalmente contaminada (Bain *et al.* 2014). Para otros parámetros, como la fiabilidad o la asequibilidad, no hubo objetivos o indicadores globales durante el período cubierto por los ODM. Es probable que esto cambie cuando los ODS entren en vigor. De manera similar, la recopilación y el análisis de datos a través de un enfoque basado en los derechos humanos cambiará nuestra comprensión de la situación mundial con respecto al acceso al agua potable.

Los conjuntos de datos nacionales utilizados por el Programa de Monitoreo Conjunto de la OMS / UNICEF para el abastecimiento de agua potable, saneamiento e higiene provienen de las oficinas nacionales de estadística y, en general, muestran grandes brechas en el acceso a las fuentes e instalaciones mejoradas entre diferentes regiones de un territorio nacional, así como también inequidades significativas cuando se comparan los datos sobre el acceso al estado de riqueza. Las causas subyacentes, que pueden incluir formas de discriminación, no se revelan en estos conjuntos de datos.

Los conjuntos de datos nacionales a menudo tienen inconsistencias, dependiendo de quién recopila los datos, con qué propósito y cómo se definen y miden los parámetros. La información proporcionada por los prestadores de servicios, a menudo con la intención de mantener un inventario de la infraestructura para administrar sus activos, puede ser difícil de conciliar con la información de las encuestas de hogares realizadas por las oficinas nacionales de estadística sobre acceso y uso. Muchos países no tienen información completa sobre la calidad del agua potable y, de ser así, a menudo es para tipos específicos de suministro. En los países de ingresos bajos y medios, la supervisión de las autoridades reguladoras generalmente se limita a entornos urbanos formales. La comparación de conjuntos de datos de diferentes países se ve obstaculizada por diferencias en las definiciones o diferentes interpretaciones de las definiciones de los indicadores utilizados.

Es importante señalar que, con pocas excepciones, ninguno de los enfoques de monitoreo y vigilancia incluye indicadores de los principios fundamentales de derechos humanos, igualdad y no discriminación.

Para que los países sean responsables del progreso en la implementación de la DHAS, se requerirá un fortalecimiento sustancial de las capacidades nacionales de seguimiento y vigilancia para ampliar su alcance y garantizar la coherencia en su implementación. La aplicación de todos los criterios de la DHAS requerirá un proceso de armonización de los métodos y procedimientos y el seguimiento de los indicadores de todos los factores que determinan la desigualdad, no solo del estado económico, para revelar las causas fundamentales de la desigualdad y la discriminación.

El acceso al agua potable limpia y segura y al saneamiento básico tiene su origen en los conceptos de la salud pública del siglo XIX. En la segunda mitad del siglo XX, las percepciones se ampliaron para ver el agua y el saneamiento como necesidades básicas y motores del desarrollo. Los análisis económicos de las inversiones en el suministro de agua corriente y el saneamiento *in situ* indican beneficios para la salud pública, pero en su mayoría destacan los beneficios de reducir los costos de oportunidad de la recuperación de agua a largas distancias (Hutton *et al.*, 2007).

¹⁷[http://www.wssinfo.org/documents/?tx_displaycontroller\[type\]=water_quality_reports](http://www.wssinfo.org/documents/?tx_displaycontroller[type]=water_quality_reports).

Recuadro A.1: Los hechos más recientes sobre la carga de enfermedades transmitidas por el agua

Las estimaciones recientes de la Organización Mundial de la Salud (Prüss-Ustün *et al.*, 2014) sobre la carga de enfermedades diarreicas atribuibles a la falta de acceso y/o la mala calidad de los servicios de agua y saneamiento muestran una disminución significativa en estimaciones previas. Todo indica que el número de muertes por enfermedades diarreicas ha disminuido significativamente desde 2004 debido a un mejor manejo (especialmente el uso de la terapia de rehidratación oral) y un mayor acceso al agua potable y saneamiento básico. Anteriormente, la OMS y UNICEF (OMS 2013) informaron que el número de muertes por enfermedades diarreicas entre los niños menores de cinco años disminuyó en más del 50% entre 2000 y 2011 (la última estimación de las cifras anuales para niños menores de cinco años son 645,000, y son el resultado de los esfuerzos para monitorear el progreso en el logro del ODM 4 para reducir la mortalidad de menores de cinco años).

El análisis de las vías y tasas de exposición centró en los países de ingreso bajo y medio, donde se estima que en 2012, 502,000 muertes por enfermedades diarreicas se asociaron con el consumo de agua contaminada y 280,000 con servicios sanitarios inadecuados, de un total de un millón y medio de muertes por enfermedades diarreicas ese año. Además, se estima que 297 000 muertes podrían haberse evitado mediante la promoción de la higiene de las manos, aunque esta estimación es estadísticamente menos significativa.

En conjunto, después del desarrollo estadístico que excluye el doble conteo asociado con la superposición entre las dos fracciones atribuibles, el número de muertes atribuidas al agua insalubre y al saneamiento inadecuado en 2012 se estima en 685,000. Enfermedades transmitidas por el agua distintas de las enfermedades diarreicas, otras enfermedades debidas a la falta de agua (es decir, enfermedades asociadas al saneamiento y la higiene), enfermedades transmitidas por el agua o relacionadas con el agua, ni el impacto de la enteropatía ambiental y la malnutrición asociada, causada por infecciones intestinales repetidas o permanentes relacionadas con el agua. Los análisis para actualizar el número total de muertes atribuibles al agua potable, el saneamiento y la higiene deficientes aún están en curso. Las estimaciones publicadas por la OMS en 2004 dieron una cifra de 3,4 millones de muertes por año.

Distribuido por región (centrándose solo en los países de ingreso bajo y medio), está claro que tanto en términos de mortalidad anual (número de muertes por año) como en términos de carga de enfermedad (días de vida perdidos debido a de muertes prematuras y días de vida saludable perdidos, expresados en años de vida ajustados por discapacidad), el África subsahariana sigue soportando la mayor carga en términos absolutos y relativos, seguido de Asia meridional y sudoriental y de la región del Mediterráneo oriental.

Fuente: Prüss-Ustün *et al.* 2014. OMS (2013).

Sin embargo, en la mayoría de los países, el resultado final de los esfuerzos de promover agua potable y saneamiento, tanto en términos de metas e indicadores, como se refleja en los marcos regulatorios e institucionales para la gestión del suministro de agua y saneamiento, el abastecimiento de agua potable y saneamiento sigue siendo un importante protagonista de la protección y promoción de la salud pública. Las estadísticas más recientes producidas por la OMS se presentan en el recuadro A.1. Hoy, se ha agregado un nuevo argumento al imperativo de brindar cobertura universal de servicios de agua potable y saneamiento. En 2010, las Naciones Unidas reconocieron el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento como un derecho separado en la Carta Internacional de los Derechos Humanos. Este reconocimiento confirma dicho derecho como derivado del derecho a un nivel de vida adecuado, vinculado de manera inextricable al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, y al derecho a la vida y la dignidad humana.

Para comprender la importancia de este desarrollo para los gobiernos y, en el contexto particular de este Manual, para los profesionales de agua potable y saneamiento, tal como se define en el Capítulo 1, este anexo proporciona una explicación del marco de derechos humanos y el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos.

A.2 ¿QUÉ ES EL MARCO PARA LOS DERECHOS HUMANOS?

El marco de los derechos humanos se creó bajo los auspicios de las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Los tratados que forman parte de esta Los marcos son instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes para combatir la desigualdad y la discriminación. Los derechos humanos universales e igualitarios se dividen en (1) derechos civiles y políticos y (2) derechos económicos, sociales y culturales, cada uno regido por un tratado internacional vinculante conocido como el Pacto. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se redactó en 1954 y entró en vigor en 1966. En 2013, tenía más de 160 partidos: gobiernos que firmaron, o firmaron y ratificaron el Pacto. Incluye el derecho a un nivel de vida adecuado, con referencia explícita a alimentos, ropa y vivienda.

Un proceso de negociación, liderado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (anteriormente, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU), tiene como objetivo hacer más explícito el alcance y la orientación de los derechos establecidos en el pacto. Con la adopción, en 2003, de la Observación General 15 sobre el derecho al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reinterpretó el Pacto bajo su responsabilidad de incluir el derecho al agua¹⁸. Esta posición se ha reafirmado ahora mediante la adopción de resoluciones por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2010, que extendieron la redacción al saneamiento (véase Recuadro A.2).

Los gobiernos de los Estados miembros de la ONU tienen el deber de respetar las obligaciones de derechos humanos: respetar, proteger y cumplir los derechos. Esto no implica necesariamente la participación directa del Estado en las acciones requeridas (en el caso del agua y el saneamiento: la provisión de servicios adecuados); más bien, los gobiernos deberían crear las condiciones para que una serie de actores contribuyan a la plena realización de los derechos.

Recuadro A.2: Extractos de las resoluciones de la ONU sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento

La resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (28 de julio de 2010) "... reconoce que el derecho al agua potable y al saneamiento es un derecho humano, esencial para el pleno disfrute de La vida y el ejercicio de todos los derechos humanos ... ". Reconoce "... el compromiso del Consejo de Derechos Humanos con el agua y el saneamiento" y reitera "... el compromiso de las naciones de reducir a la mitad para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico ", como uno de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La resolución A / HRC / RES / 18/18/1 adoptada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (28 de septiembre de 2010) recuerda la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas y declara que "... la "El derecho al agua potable y al saneamiento se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y está indisolublemente vinculado al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental y al derecho a la vida y la dignidad humana". , y reafirma que "... los Estados tienen la responsabilidad primordial de garantizar la plena realización de todos los derechos humanos, y que la delegación de la prestación de servicios de agua potable y / o saneamiento a tercero no exime al Estado de sus obligaciones de derechos humanos ".

Fuentes: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292 et <http://www.ohchr.org/ENG/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Resolutions.aspx>.

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 15, el derecho al agua (29º período de sesiones, 2003), Documento de las Naciones Unidas E / C.12 / 2002/11 (2002), reproducido en recopilación. Comentarios generales y recomendaciones generales adoptados por los órganos del Tratado de Derechos Humanos, documento HRI / GEN / 1 / Rev.6, pág. 105 de la ONU (2003).

Contexto y contenido de los derechos humanos al agua potable y saneamiento

Esto incluye crear un marco legal nacional, establecer una institución o arreglos institucionales para coordinar y seguir acciones de derechos humanos, campañas de concientización pública que expliquen la naturaleza y los límites. Los titulares de derechos y la promoción de programas adicionales de educación y capacitación para preparar a los profesionales de agua y saneamiento para incorporar criterios y principios de derechos humanos en su rutina diaria.

En este contexto, la función de quienes prestan o regulan los servicios de agua potable y saneamiento puede abarcar múltiples objetivos.:

- acciones para garantizar que los criterios y principios de derechos humanos para el agua y el saneamiento se tomen efectivamente en cuenta;
- seguimiento y vigilancia del impacto de estas acciones, en particular para reducir las desigualdades y la discriminación; y
- evaluar los elementos propuestos por las políticas, la legislación y los reglamentos basados en los derechos humanos, de modo que la retroalimentación a las autoridades contribuya a maximizar el impacto previsto en los criterios y principios de los derechos. teniendo debidamente en cuenta las dificultades y los obstáculos para la prestación diaria de servicios, que pueden crearse inadvertidamente.

Los derechos humanos son una piedra angular de la política pública, y los derechos económicos, sociales y culturales se consideran cada vez más igual de importantes que los derechos civiles y políticos. La pobreza generalmente va de la mano de la desigualdad y la discriminación. Los derechos humanos influyen cada vez más en la cooperación internacional y las políticas de desarrollo, incluso a través del llamado enfoque al desarrollo basado en los derechos. Al agregar argumentos legales y morales a la ayuda al desarrollo, los derechos humanos también plantean la cuestión de limitar los recursos de los gobiernos receptores para respetar, proteger y cumplir los derechos de conformidad con sus obligaciones.

Es claro que al adoptar un enfoque que abarque completamente los principios que subyacen a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, los proveedores de servicios también tendrán que considerar las implicaciones para los recursos. Deberán incluir un nuevo conjunto de criterios en sus procesos de toma de decisiones para la asignación de recursos. Su papel en la promoción del enfoque basado en los derechos humanos en la asociación es doble: la evaluación y el asesoramiento ya mencionados sobre las políticas, la legislación y los reglamentos propuestos por las autoridades nacionales y locales, así como información efectiva de sus clientes, titulares de derechos, sobre la naturaleza, el alcance y el contenido de sus derechos en el contexto del marco.

A.3 BREVE RESEÑA DE EVENTOS QUE LLEVARON A LA ADOPCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE LA ONU EN 2010

Los principales hitos que llevaron a las resoluciones de la ONU que reconocen los derechos al agua potable y al saneamiento se mencionaron en la sección anterior. Para comprender mejor la justificación de este proceso, el calendario de los eventos y las implicaciones actuales de estas resoluciones es útil proporcionar una perspectiva histórica más detallada.

Los derechos humanos al agua y al saneamiento no se incluyeron explícitamente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, negociado en las décadas de 1950 y 1960 y adoptado en 1966. La conciencia de las amenazas potenciales al suministro de agua potable y la contribución del saneamiento deficiente a la disminución de la cantidad de agua de buena calidad llevó a las Naciones Unidas a declarar la década de 1980, el Decenio Internacional del Suministro en Agua potable y Saneamiento, con el ambicioso objetivo de lograr una cobertura universal en 1990. Mientras que la Conferencia de Mar del Plata de 1977 se refirió a la necesidad de establecer el derecho al agua, no se incluyeron indicadores relevantes en el seguimiento del Decenio. Varios cambios en la mentalidad tuvieron lugar durante la Década, allanando el camino para el reconocimiento del agua potable y el saneamiento como un derecho humano 20 años después:

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

- un cambio en el enfoque de un entendimiento de que los desafíos están relacionados con la infraestructura, a una perspectiva general económica, social, institucional y de gobernanza;
- un cambio en la forma de pensar sobre el agua y el saneamiento, ya que se consideran un problema de salud pública sectorial a que se considera un tema transversal de desarrollo multidimensional;
- un cambio en la percepción del agua potable y el saneamiento, ya que son vistos como dos problemas inextricablemente vinculados, a un reconocimiento de que son temas completos que comparten ciertos determinantes e impactos. La amalgama de agua potable y saneamiento finalmente se ha hecho a expensas del saneamiento, como lo subraya el hecho de que el saneamiento ni siquiera se ha tenido en cuenta en la formulación inicial de la meta OMD para agua potable, ni en los primeros intentos por formalizar el derecho humano al agua.

Si bien la población mundial creció a más de 6 mil millones a principios del milenio, el primer paso concreto hacia el reconocimiento del agua potable y el saneamiento como un derecho humano fue la adopción en 2003 de por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la Observación General 15 sobre el "derecho al agua". El CDESC es el órgano del tratado responsable de vigilar el cumplimiento por los Estados del Pacto Internacional. Sus Observaciones Generales son interpretaciones autorizadas del Pacto. La Observación General 15 indica que el "derecho al agua" está implícito en el artículo 11 del Pacto, que confirma el derecho a un nivel de vida adecuado. El saneamiento se consideró parte del "derecho al agua" en el Proyecto de Directrices de las Naciones Unidas de 2006 sobre el "Derecho al agua potable y al saneamiento". En 2010, el CDESC reafirmó la inclusión del saneamiento en esta interpretación y estableció vínculos con los derechos a una vivienda adecuada, salud y vida. Esto fue seguido rápidamente por la adopción de resoluciones de la ONU en el mismo año, lo que permitió a los estados miembros de la ONU reconocer inequívocamente los derechos al agua potable y al saneamiento.

A.4 LA REALIZACIÓN PROGRESIVA Y SUS IMPLICACIONES

El término "realización progresiva" se refiere al principio de que los Estados, como líderes, deben actuar de la mejor manera posible para maximizar el progreso hacia una situación en la que todos los pueblos del mundo disfrutan de los derechos humanos sin desigualdad ni discriminación. Está contenido en el Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que requiere que cada parte "... tome medidas (...) al máximo de sus recursos disponibles, con miras a garantizar la realización progresiva de los derechos reconocidos en el presente Pacto por todos los medios apropiados, incluida en particular la adopción de medidas legislativas".

En el contexto de los DHAS, este concepto reconoce que el objetivo final de la cobertura universal no se puede lograr de un día para otro. Sin embargo, los Estados tienen la obligación de demostrar un progreso tangible en todos los criterios y principios. La realización progresiva excluye las medidas deliberadamente regresivas (como aquellas que pueden considerarse como parte de un programa de austeridad en tiempos de crisis financiera o económica) que impiden la extensión progresiva del derecho a todos, especialmente aquellos que contribuyen para ampliar aún más las desigualdades. Cuando las limitaciones de recursos limitan gravemente la capacidad de un Estado, pueden ser necesarias medidas especiales para garantizar, por lo menos, niveles mínimos esenciales de abastecimiento de agua potable y saneamiento, como los programas dirigidos a los individuos más vulnerables o discriminados.

En su informe de 2013 al Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua potable y el saneamiento vincula los principios de la realización progresiva y la no regresión a la sostenibilidad de los derechos humanos y a la ampliación y mejora de la prestación del servicio (véase capítulo 3). La integración explícita de los objetivos, metas y normas de derechos humanos en las políticas de agua potable y saneamiento será un amortiguador eficaz contra la regresión en tiempos de crisis (Albuquerque 2013).

Contexto y contenido de los derechos humanos al agua potable y saneamiento

Es interesante observar que el enfoque en algunos parámetros críticos del agua potable, como la calidad del agua potable, ha evolucionado en el principio de la realización progresiva, aunque el término como tal no es utilizado. Las Directrices de la OMS para la Calidad del Agua Potable (OMS 2011a) han adoptado un enfoque integrado para la evaluación y gestión de riesgos que permite a los Estados Miembros de la OMS adoptar progresivamente los objetivos de salud política y socialmente aceptable (véase recuadro A.3).

A.5 Desmitificando los derechos humanos al agua potable y saneamiento

A pesar de la poderosa campaña de comunicación de la primera Relatora Especial de la ONU sobre el Derecho al Agua Potable Segura y Saneamiento, Catarina de Albuquerque, persisten muchos conceptos erróneos y malentendidos sobre las cuestiones de qué derechos implican y qué que no involucran. El concepto básico de realización progresiva se ha explicado en la subsección anterior. Otros temas frecuentemente planteados incluyen los siguientes:

En el contexto de las DHAS, ¿deberían los Estados proporcionar servicios gratuitos de agua y saneamiento a su población?

No, las DHAS no implican servicios gratuitos de agua y saneamiento. La redacción de los derechos se refiere a la asequibilidad, lo que significa que las personas deben contribuir razonablemente dentro de sus posibilidades, ya sea financieramente o en especie. Para aquellos cuyos derechos están amenazados por su incapacidad para contribuir, los gobiernos deben crear mecanismos de facilitación. Las contribuciones a cambio de los servicios de agua y saneamiento no deben ir en detrimento del disfrute de otros derechos (es decir, la asequibilidad se relaciona con la capacidad de comprar otros bienes y servicios esenciales en el marco general de los derechos humanos).

¿Los DHAS excluyen la prestación de servicios privados?

No, el marco de derechos humanos no prescribe ningún modelo organizativo particular de prestación de servicios. Los estados, como elaboradores de políticas, deben garantizar el acceso para todos y establecer un marco regulatorio adecuado, que incluya procedimientos efectivos de monitoreo, vigilancia y quejas, que eviten que los actores públicos y privados se comprometan. derechos del hombre.

¿Existe una relación jerárquica entre el derecho al agua y el derecho al saneamiento?

No, los derechos humanos al agua potable y al saneamiento tienen el mismo estatus. La reciente adopción (2015) de la Resolución de la AGNU que reconoce los dos derechos como derechos separados pero interdependientes reafirma esto: el acceso a y la asequibilidad de agua potable y saneamiento seguros y asequible es crucial para la calidad de vida, la salud y la dignidad. La falta de saneamiento adecuado es una de las principales causas de contaminación de las fuentes de agua potable. Para reducir la carga de enfermedades transmitidas por el agua y enfermedades relacionadas con el agua, se deben tomar medidas para mejorar tanto el agua potable como los servicios de saneamiento. El agua no es necesariamente parte de un sistema de saneamiento efectivo, pero el agua limpia es esencial para fines domésticos, como consumo, cocinar, lavar e higiene.

¿Todos (incluso los que viven en áreas remotas) tienen acceso a agua corriente y un inodoro con descarga conectado a un sistema de alcantarillado?

No, los Estados deben garantizar que los servicios respeten los criterios y principios de derechos humanos, pero se reconoce que las tecnologías utilizadas en la provisión de agua y saneamiento son contextuales. Por lo tanto, los Estados tienen un margen de apreciación para promover medidas y proporcionar los servicios más adecuados a las circunstancias locales.

¿Son suficientes 20 litros de agua potable segura y limpia para la plena realización del derecho al agua?

No, 20 litros por persona por día no son suficientes para eliminar los riesgos para la salud asociados con un acceso deficiente al agua. La plena aplicación de la ley requiere de al menos 50 a 100 litros por persona por día (véase Tabla 3.1, OMS 2003).

Recuadro A.3: Planes de Seguridad del Agua

Las Directrices de la OMS sobre la calidad del agua potable se basan en el concepto de evaluación y gestión integradas de riesgos en toda la cadena de eventos, de la recolección de agua para consumo de una fuente hasta su entrega al consumidor. Este concepto se hace operativo a través de Planes de Seguridad del Agua (PSA). Los objetivos principales de un PSA para las buenas prácticas de suministro de agua potable son la prevención o minimización de la contaminación del agua de origen, la reducción o eliminación de contaminantes a través de procesos de tratamiento y la prevención de la contaminación durante el almacenamiento, distribución y manejo de agua potable. Estos objetivos se aplican tanto a los grandes sistemas de agua potable canalizados, a los sistemas de suministro de pequeñas comunidades como a los sistemas domésticos. Un PSA tiene tres componentes guiados por objetivos basados en la salud:

- (1) *Una evaluación del sistema* para determinar si la cadena de suministro de agua potable (hasta el punto de consumo) en su conjunto puede proporcionar agua de una calidad que cumpla con los objetivos establecidos. Esto también incluye evaluar los criterios de diseño para nuevos sistemas;
- (2) *medios apropiados de monitoreo operacional* para cada una de las medidas de control identificadas como parte de un paquete de gestión de riesgos colectivo y adicional para garantizar que cualquier desviación del desempeño requerido se detecte de manera oportuna;
- (3) *planes de gestión y comunicación* que describen las acciones que deben tomarse durante las operaciones normales o en los momentos en que ocurren los incidentes, y que documentan la evaluación del sistema en todas las etapas, para todos los aspectos y condiciones.

El abordaje de evaluar y manejar los riesgos se dirige hacia el alcance de objetivos acordados de salud, y forman una medida subjetiva determinada por la carga de las enfermedades locales, la capacidad local para su prevención y control, y la aceptabilidad social y política del umbral propuesto para la incidencia de enfermedades asociadas al agua y saneamiento. Al igual que en el caso del DHAS, se espera que los profesionales progresen progresivamente hacia niveles más altos y a mejores prácticas relacionadas con menores riesgos aceptables para la salud. Establecer metas de salud requiere una efectiva colaboración entre los profesionales del agua y los profesionales de la salud pública. En la ausencia de metas claras de salud pública, los profesionales deben establecer, por lo menos, parámetros microbiológicos, químicos y físicos representativos para asegurar la salud pública.

Estas metas de estándares de calidad de agua y buenas prácticas deben corresponder a la realidad socioeconómica actual. Los valores de referencia global para los contaminantes físicos, químicos y (micro) biológicos permanecen como el objetivo final. El logro de este objetivo final es un proceso gradual en el cual los indicadores mejoran, con respeto a las metas, las normas, los estándares y los procedimientos de salud, en función del desarrollo socioeconómico. El instrumento para implementar este proceso es el plan de seguridad del agua (PSA)

Fuente: OMS 2011a.

Anexo B Los Objetivos del Desarrollo Sostenible

B.1 INTRODUCCIÓN

En septiembre de 2015, en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los jefes de estado adoptaron la propuesta de un nuevo conjunto de objetivos de desarrollo internacional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El marco de los ODS consta de 17 objetivos, con 169 objetivos (basados en los ODM que rigen la planificación y la implementación del desarrollo entre 2000 y 2015). Los ODS van más allá de los ODM en términos de ambición, alcance y espíritu: abarcan la universalidad, establecen objetivos similares para los países de ingresos altos, medios y bajos, y pretenden "no dejar a nadie atrás". Abordan los tres pilares de la sostenibilidad (aspectos económicos, sociales y ambientales); y están orientados a la transformación más que al progreso incremental.

Un objetivo dedicado al agua y al saneamiento es parte de este marco: SDG6 "Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos". Este objetivo cubre todas las cuestiones relacionadas con el agua y el saneamiento, no solo el agua potable y el saneamiento, como lo ha hecho la meta 7C de los ODM. Este enfoque integral destaca la creciente importancia de la escasez de agua, las preocupaciones sobre la calidad del agua y la competencia entre los diferentes sectores por las fuentes de agua. El derecho humano al agua potable segura y al saneamiento fue el único derecho humano específicamente mencionado en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas que respalda las propuestas de los ODS¹⁹. Los criterios de derechos humanos se superponen significativamente con los indicadores de los objetivos 1, 2 y 3 de los ODS6.

B.2 ODS 6: ASEGURAR EL ACCESO PARA TODOS AL AGUA Y AL SANEAMIENTO Y ASEGURAR LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

- 6.1 Para 2030, asegurar el acceso universal y equitativo al agua potable asequible.
- 6.2 Para 2030, garantizar el acceso equitativo para todos a servicios adecuados de saneamiento e higiene y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de mujeres, niñas y personas en situaciones que les hacen vulnerables.
- 6.3 Para 2030, mejorar la calidad del agua al reducir la contaminación, eliminar el vertido de desechos y minimizar las emisiones de químicos y materiales peligrosos, reducir a la mitad la proporción de aguas residuales sin procesar y aumentando significativamente el reciclaje y la reutilización segura del agua a nivel mundial.
- 6.4 Para 2030, aumentar sustancialmente el uso racional de los recursos hídricos en todos los sectores y garantizar la sostenibilidad de las extracciones y el suministro de agua dulce tomando en cuenta la escasez de agua y reducir significativamente el número de personas que padecen de falta de agua.
- 6.5 Para 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos en todos los niveles, incluso a través de la cooperación transfronteriza según corresponda.

¹⁹ ONU (2014). El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza, transformar todas las vidas y proteger el planeta. <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/post2015/synthesisreportreport>

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

- 6.6 Para 2020, proteger y restaurar los ecosistemas relacionados con el agua, incluidas montañas, bosques, humedales, ríos, acuíferos y lagos.
- 6a Para 2030, desarrollar la cooperación internacional y el apoyo al fortalecimiento de capacidades para los países en desarrollo en actividades y programas de agua y saneamiento, incluida la recolección de agua, desalinización, uso racional del agua, tratamiento de aguas residuales, reciclaje y técnicas de reutilización.
- 6b Apoyar y fortalecer la participación de la población local en la mejora de la gestión de agua y saneamiento.

En este contexto, los puntos 6.1 a 6.6 representan los objetivos de resultados y los puntos 6a y 6b representan los objetivos de los medios de implementación. Otros ODS también abordan temas relacionados con el agua, incluidos ODS11, y ODS10 tiene como objetivo reducir las desigualdades entre países y dentro de los países.

B.3 LOS INDICADORES PROPUESTOS

Bajo el paraguas de ONU-Agua, el Programa de Monitoreo Conjunto de la OMS/UNICEF para el suministro de agua, saneamiento y higiene (JMP) ha desarrollado indicadores para las metas 6.1 y 6.2 que incorporan avances tecnológicos desde principios de los años noventa cuando se iniciaron los ODM (por ejemplo, sobre la medición de la calidad del agua potable en las encuestas de hogares) y reflejan los criterios y principios de los derechos humanos al agua y al saneamiento. El programa ha desarrollado escalas más precisas para los servicios de agua potable y saneamiento en casa, que hacen las siguientes distinciones::

ESCALA DE SERVICIO DE AGUA POTABLE

Nivel	Indicador
Sostenible	Porcentaje de la población que usa una fuente de agua potable que se maneja con toda seguridad y que funciona con óptima fiabilidad.
Básico	Porcentaje de la población que utiliza una fuente de agua potable mejorada con un tiempo de recolección total de no más de 30 minutos para un viaje de ida y vuelta, incluida hacer la cola.
No mejorado	Porcentaje de la población que utiliza una fuente de agua potable que no está adecuadamente protegida contra la contaminación externa, especialmente materia fecal, o que no es de fácil acceso (más de 30 minutos de tiempo de recolección, incluyendo hacer la cola).
Sin servicio	Porcentaje de la población que utiliza agua de superficie (de un río, represa, lago, estanque, arroyo, canal o canal de irrigación).

ESCALA PARA EL ACCESO AL SANEAMIENTO EN CASA

Sostenible	Porcentaje de la población que utiliza instalaciones sanitarias con gestión segura que proporcionan de manera confiable los niveles de servicio previstos y están sujetos a una regulación estricta y un plan de gestión de riesgos auditado.
Gestión seguro	Porcentaje de la población que utiliza una instalación de saneamiento básico donde los excrementos se eliminan de forma segura en el lugar o se transportan y tratan de forma segura.
Básico	Porcentaje de la población que utiliza una instalación de saneamiento mejorada no compartida con otros hogares.
Compartido	Porcentaje de la población que utiliza una instalación de saneamiento mejorada compartida con otros hogares.
No mejorado	Porcentaje de la población que utiliza una instalación sanitaria que no separa higiénicamente, excreta del contacto humano o que se comparte con otros hogares.
Sin servicio (Defecación al aire libre)	Porcentaje de la población que practica la defecación al aire libre (en arbustos, campos, cuerpos de aguas abiertas u otros espacios abiertos).

Se puede encontrar información adicional sobre el monitoreo del agua potable y el saneamiento en www.wssinfo.org

Referencias

- C. de Albuquerque (2013). *Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, with reference to economic crises, austerity and retrogression*. Document A/HRC/24/44. Report presented to the 24th session of the Human Rights Council.
- C. de Albuquerque (2014). *Realizing the Human Rights to Water and Sanitation*. A Handbook by the UN Special Rapporteur Catarina de Albuquerque. Volumes 1-9: Introduction, Frameworks, Financing, Services, Monitoring, Justice, Principles, Checklists and Sources. Manual práctico para la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento de la Relatora Especial de la ONU, Catarina de Albuquerque. All volumes available in Spanish/Todos los volúmenes están disponibles en el idioma español. <https://www.ohchr.org/en/issues/waterandsanitation/srwater/pages/handbook.aspx>
- AquaFed (2010). *The Roles of Governments in Relation to the Different Water Operators with Respect to the Right to Water and Sanitation*. Part 2 of the AquaFed's submission to the Independent Expert on the issue of Human Rights Obligations related to access to safe drinking water and sanitation - 26 March 2010 <http://www.aquafed.org>. Enter "Human Rights" in the AquaFed web site's search engine for more information.
- AquaFed (2015). *Private Operators Delivering Performance for Water Users and Public Authorities. Examples From Across The World* (2nd edition). Paris : The International Federation of Private Water Operators.
- Bain, R., Cronk, R., Hossain, R., Bonjour, S., Onda., K., Wright, J., Yang, H., Slaymaker, T., Hunter, P., Prüss-Ustün, A. et Bartram, J. (2014). Global assessment of exposure to faecal contamination through drinking water based on a systematic review. *Tropical Medicine and International Health* **19** (8): 917–927; doi: 10.1111/tmi.12334.
- Bartram, J., Cronk, R., Montgomery, M., Gordon, B., Neira, M., Kelley, E. et Velleman, Y. (2015). Lack of toilets and safe water in health-care facilities. *Bulletin of the World Health Organization* **93**: 210; doi:10.2471/BLT.15.154609.
- Chimbari, M.J. (2012). Enhancing the schistosomiasis control strategy for Zimbabwe : building on past experiences. *Journal of Parasitology Research* **2012**; doi 10.1155/2012/353768.
- Chimbari, M.J., Chandiwana, S.K. & Ndlela, B. (1993). Schistosomiasis control measures for small irrigation schemes in Zimbabwe. Final report on monitoring in the Mushandike irrigation scheme. *Report OD 128*. Wallingford: Hydraulics Research.
- Gouvernement du Zimbabwe (2011). *The Blair VIP Latrine, A Builder's Manual For The Upgradable BVIP Model And A Hand Washing Device*. National Action Committee for Rural Water Supply and Sanitation. Harare : Gouvernement du Zimbabwe.
- Gupta, J., Ahlers, R. & Ahmed, L. (2010). The human right to water: moving towards consensus in a fragmented world. *Review of European Community and International Environmental Law* **19** (3): 294–305. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9388.2010.00688.x>.
- Hutton, G., Haller, L. & Bartram, J. (2007). Global cost-benefit analysis of water supply and sanitation interventions. *Journal of Water and Health* **5** (4): 481–502.
- IWA (2014). *An Avoidable Crisis: Water, Sanitation and Hygiene Human Resource Capacity Gaps in Developing Economies*. Londres: IWA Publishing.
- Kunthy, S. & Catalla, R.N. (2009). *Community-Led Total Sanitation in Cambodia : Final Evaluation Report*. Phnom Penh: Ministry of Rural Development.
- Morgan, P. (2011). *The Blair VIP toilet*. Manual for the upgradable BVIP model with spiral superstructure and tubular vent pipe. Harare: Aquama ; Stockholm: Stockholm Environment Institute.
- Muller, H. (2014). The South African experience on legal, institutional and operational aspects of the rights to water and sanitation. *At the Confluence (Aquatic Procedia)* **2**: 35-41; doi: 10.1016/j.aqpro.2014.07.006. 2 : 35-41.
- OMS (2003). Domestic Water Quantity, Service Level and Health. *Document WHO/SDE/WSH/03.02*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

Derechos humanos al agua potable y saneamiento

- OMS (2006). *Guidelines for the Safe Use of Wastewater, Excreta and Grey Water in Agriculture and Aquaculture*. Volumes 1 à 4. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- OMS (2011a). *Directrices para la calidad del agua potable* (4ª edición). Ginebra: Organización Mundial de la Salud. http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/dwq_guidelines/en/.
- OMS (2011b). Report of the 4th meeting of the International Network of Regulatory Entities for Drinking Water Quality (RegNet), Cape Town, South Africa 24-27 June 2011. *Document WHO/HSE/WSH/11.07*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2011/regnet_4th_meeting.pdf?ua=1.
- OMS (2013). *Estimates of Child Causes of Death 2000-2011*. Report of the WHO/UNICEF Child Health Epidemiology Reference Group (CHERG). Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- OMS (2014). *Sécurité de l'Eau dans les Réseaux de Distribution*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/Water_Safety_in_Distribution_System/en/.
- OMS/IWA (2009). *Water Safety Plan Manual: Step-by-step risk assessment for drinking water suppliers*. Ginebra y Londres: Organización Mundial de la Salud e IWA Publishing. http://www.who.int/water_sanitation_health/publication_9789241562638/en/.
- OMS/IWA (2015). *A practical guide to auditing water safety plans*. Ginebra y Londres: Organización Mundial de la Salud e IWA Publishing.
- OMS/UNICEF (2014). *Progress on Sanitation and Drinking Water – a 2014 update*. Report of the WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Drinking Water Supply and Sanitation. New York y Ginebra: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Organización Mundial de la Salud.
- Onda, K., LoBuglio, J. & Bartram, J. (2012). Global access to safe drinking water: accounting for water quality and the resulting impact on the MDG progress. *International Journal of Environmental Research and Public Health* **9** (3): 880–894.
- Prüss-Ustün, A., Bartram, J., Clasen, T., Colford, J., Cumming, O., Curtis, V., Bonjour, S., Dangour, A.D., De France, J., Fewtrell, L., Freeman, M., Gordon, B., Hunter, P.R., Johnston, R.B., Mathers, C., Mäusezahl, D., Medlicott, K., Neira, M., Stocks, M., Wolf, J. & Cairncross, S. (2014). Burden of disease from inadequate water, sanitation and hygiene in low- and middle-income settings: a retrospective analysis of data from 145 countries. *Tropical Medicine and International Health* **19** (8): 894–905. doi: 10.1111/tmi.12329.
- Rosenboom, J.-W., Jacks, C., Kov, P., Roberts, M. & Baker, T. (2011). Sanitation marketing in Cambodia. *Waterlines* **30**: 1.
- Rouse, M. (2006). *Sustainable Cost Recovery*. IWA Institutional Governance and Regulation Specialist Group and IWA Statistics and Economics Specialist Group. IWA Reference Paper. Londres: IWA Publishing.
- Subbaraman, R. et Murthy, S.L. (2015). The Right to water in the slums of Mumbai, India. *Bulletin of the World Health Organization* **93**: 815-816.
- Trémolet, S., et Hunt, C. (2006). Taking account of the poor in water sector regulation. Water Supply and Sanitation Working Notes. Note 11, August 2002. Washington DC: Banco Mundial. <http://web.worldbank.org/archive/website01021/WEB/IMAGES/WN11.PDF>.
- UNICEF/OMS (2015). *Progress on Sanitation and Drinking Water – a 2015 update and MDG Assessment*. Report of the WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Drinking Water Supply and Sanitation..New York y Ginebra: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Organización Mundial de la Salud.
- WaterLex (2014). *National Human Rights Institutes and Water Governance: Compilation of Good Practices*. Ginebra: WaterLex.
- Wichelns, D. (2013). Enhancing the performance of water prices and tariff structures in achieving socially desirable outcomes. *International Journal of Water Resources Development* **29** (3): 310–326. DOI: 10.1080/07900627.2012.721675.

Manual Sobre los Derechos Humanos al Agua Potable y Saneamiento para Profesionales

Autor principal: Robert Bos

**Autores contribuyentes: David Alves, Carolina Latorre,
Neil Macleod, Gérard Payen, Virginia Roaf y Michael Rouse**

El *Manual Sobre los Derechos Humanos al Agua Potable y Saneamiento para Profesionales* tiene como objetivos:

- Presentar los principios y conceptos contenidos en las resoluciones de las Naciones Unidas que reconocen el derecho humano al agua potable y el saneamiento (DHAS).
- Aclarar el lenguaje y la terminología utilizados en la promoción de los derechos humanos, y
- Proporcionar asesoramiento sobre las funciones y responsabilidades de todos aquellos que contribuyen a la realización progresiva de los DHAS, y sobre cómo los principios y acciones de derechos humanos pueden incorporarse en sus funciones principales.

El Manual destaca los principios y criterios relacionados con los derechos humanos en el campo del agua potable y del saneamiento. Explica las obligaciones legales internacionales en términos de políticas y prácticas operativas que respaldarán la realización progresiva del acceso universal.

El Manual presenta una perspectiva de derechos humanos que agregará valor a la toma de decisiones informadas en las operaciones diarias de los operadores, gerentes y reguladores. También alienta a sus lectores a participar activamente en los diálogos nacionales para traducir los derechos humanos al agua potable y el saneamiento en políticas, leyes y regulaciones nacionales y locales. La creación de un entorno institucional favorable es, de hecho, sólo el primer paso en el proceso de realización progresiva. La división de roles y responsabilidades es el siguiente paso, en un marco institucional y operativo actualizado que permite aplicar una perspectiva de derechos humanos al proceso de revisión de las funciones esenciales de los operadores, proveedores de servicios y entidades reguladoras.



iwapublishing.com

[@IWAPublishing](https://twitter.com/IWAPublishing)

ISBN: 9781789060515 (libro en edición tradicional)

ISBN: 9781789060522 (libro electrónico)

